

N° 55

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

---

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

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1980, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉ NATIONALE.*

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozean-Marigné, *président*; Marcel Champetx, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, *vice-présidents*; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, *secrétaires*; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Caroua, Lionel Cherrier, Félix Ciocolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marclhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6<sup>e</sup> législ.) : 1290 et annexes, 1292 (annexes 23 et 24), 1296 (tome II) et in-8° 227.

Sénat : 49 et 50 (tome III, annexe 16), (1979-1980).

---

Loi de finances. — Collectivités locales - Elections - Informatique - Intérieur - Police  
Sécurité publique - Sécurité routière - Tribunaux administratifs.

## SOMMAIRE

	Pages
Introduction .....	7
Les débats en cours sur les collectivités locales permettent de mettre l'accent sur les autres secteurs dont le ministère de l'Intérieur a la charge et tout particulièrement sur les difficultés de la justice administrative, ainsi que sur les actions et les personnels de la sécurité civile .....	7
CHAPITRE PREMIER. — LA JUSTICE ADMINISTRATIVE .....	11
I. — Le constat de l'insuffisance des solutions actuelles .....	12
A. — <i>La justice administrative ne répond qu'imparfaitement à sa mission ..</i>	12
Malgré d'importantes créations d'emplois, les affaires en attente de jugement ont augmenté de 50 % en quatre ans .....	13
Tableau : ressort territorial des tribunaux administratifs, nombre d'affaires jugées et nombre d'affaires en instance par tribunal .....	15
B. — <i>L'augmentation des effectifs n'apparait pas comme une solution suffisante</i> .....	16
1. L'effort accompli par le Gouvernement et le Parlement depuis 1975 a été soutenu .....	16
2. Les limites d'un accroissement des effectifs .....	17
II. — Les solutions possibles .....	18
A. — <i>A l'intérieur des juridictions de l'ordre administratif</i> .....	18
1. Un effort de « productivité » est-il possible ? .....	18
a) émanant des juges eux-mêmes .....	19
b) tenant à l'organisation du travail .....	20
Un important effort de renforcement des personnels des greffes demeure à faire ainsi qu'en matière d'équipement .....	21
2. Une nouvelle répartition des compétences entre l'ordre judiciaire civil et l'ordre judiciaire administratif .....	22
a) Cette nouvelle répartition s'inscrit dans une évolution .....	22
b) Les transferts possibles .....	24
• Réduire les questions préjudicielles .....	24
• Plein contentieux et excès de pouvoir .....	24
• Quels blocs de compétence ? .....	24
Tableau : Evolution du contentieux par matières .....	25

	Pages
CHAPITRE II. — L'ORDRE PUBLIC .....	27
I. — Evolution de la criminalité et de la délinquance .....	28
A. — Evolution générale .....	28
1. Evolution par type de criminalité .....	28
2. Appréciation par zone .....	29
B. — L'action menée par la police .....	29
1. Appréciation de l'efficacité de la police par type de criminalité .....	29
2. La lutte contre la drogue .....	30
II. — Les forces de police .....	31
A. — Le réaménagement des effectifs .....	31
1. Une augmentation substantielle .....	31
2. La poursuite d'un « redéploiement » hautement souhaitable .....	32
Tableau : effectifs de police affectés dans les villes de plus de 100.000 habitants .....	34
B. — La formation .....	35
1. La formation initiale .....	36
a) Les commissaires .....	36
b) Les inspecteurs .....	36
c) Les gardiens de la paix .....	37
2. Un effort de formation continue .....	37
3. Une politique de formation des enseignants .....	38
L'application de la loi du 28 juillet 1978 portant réforme de la procé- dure pénale .....	38
C. — Les moyens matériels et techniques .....	39
1. Le renouvellement des moyens de transport .....	39
2. Le développement des techniques modernes .....	40
CHAPITRE III. — LA SÉCURITÉ CIVILE .....	41
I. — Bilan des actions menées et propositions .....	42
A. — La lutte contre les incendies de forêt .....	42
1. Bilan .....	42
Tableau concernant les départements du Sud-Est et les départements du massif landais .....	43
2. Premières explications .....	43
3. Analyse des actions menées en 1979 .....	44
a) La prévention .....	44
b) La prévision .....	45
c) La lutte active .....	46

	Pages
	—
4. Les actions nécessaires à moyen terme .....	46
c) L'aménagement de la forêt .....	46
Tableau donnant les prévisions de financement des aides commu- nautaires .....	48
b) L'amélioration du dispositif de détection des feux et d'alerte ....	48
c) Le renforcement des moyens aériens lourds .....	49
d) Le renforcement et la formation des unités au sol .....	49
e) Une meilleure coordination .....	50
B. — <i>Les autres actions</i> .....	50
1. La sécurité en montagne .....	50
2. Les opérations de sauvetage en mer .....	51
3. La lutte antipollution .....	51
II. — <i>Les personnels</i> .....	53
A. — <i>Les sapeurs-pompiers des corps communaux et départementaux</i> .....	53
1. Effectifs .....	53
2. Les sapeurs-pompiers professionnels .....	53
3. Les sapeurs-pompiers volontaires .....	54
Tableau donnant la liste des différentes mesures intervenues en faveur des sapeurs-pompiers communaux et départementaux en 1979	55
4. Analyse des principales mesures intervenues .....	57
a) Conditions de travail .....	57
b) Durée de carrière .....	57
c) Retraite .....	58
d) Formation .....	58
e) Organisation des corps départementaux .....	59
f) Statut des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours .....	59
g) Effectif et encadrement des corps .....	59
B. — <i>Les cadres des inspections départementales</i> .....	60
1. Effectifs .....	60
2. Statuts .....	60
3. Situation judiciaire .....	60
C. — <i>Les cadres de la sécurité civile non sapeurs-pompiers</i> .....	61
III. — <i>Les relations entre l'Etat et les collectivités locales en matière de sécurité civile</i>	62
1. Les personnels .....	62
2. Bilan de la départementalisation des services d'incendie et de secours La réduction de l'effort de l'Etat .....	63
IV. — <i>La sécurité routière</i> .....	65
A. — <i>Bilan pour 1978 et les huit premiers mois de 1979</i> .....	65
B. — <i>Analyse de quelques actions particulières</i> .....	66
1. Lutte contre le gaspillage .....	66
2. Les renforcements des contrôles de vitesse .....	68

	Pages
3. Bilan d'une année d'application de la loi du 12 juillet 1978 tendant à prévenir la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique .....	70
a) Comparaison des premiers semestres 1977 et 1978 et des deuxièmes semestres des mêmes années .....	71
b) L'enquête par sondage de l'Office national de la sécurité routière .....	73
c) Les raisons de l'affaiblissement des effets de la loi .....	73
d) Le coût de l'application de la loi .....	75
Tableaux statistiques .....	75
<b>CHAPITRE IV. — LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....</b>	<b>77</b>
<b>I. — L'évolution des structures .....</b>	<b>79</b>
A. — <i>La coopération intercommunale</i> .....	79
1. Le contexte législatif .....	79
2. La fin des fusions .....	80
3. Le développement de la coopération volontaire .....	80
4. Mesures de nature à faciliter la coopération adoptées par le Sénat ..	82
La répartition de la taxe professionnelle au sein d'un groupement ..	82
B. — <i>Les communautés urbaines</i> .....	83
Les suites du rapport Griotteray .....	83
C. — <i>Les villes nouvelles</i> .....	85
1. Une réflexion nouvelle .....	85
2. Données financières relatives aux structures d'agglomération nouvelle .....	86
Tableau résumant les données budgétaires et les caractéristiques fiscales des collectivités concernées .....	86
Tableau donnant, par collectivité, le montant des aides financières de l'Etat depuis l'origine .....	87
<b>II. — Evolution des budgets locaux et des concours de l'Etat .....</b>	<b>88</b>
A. — <i>Evolution des budgets</i> .....	88
Tableau : ventilation des dépenses totales des communes, des départements et de Paris pour 1976 et 1977 .....	89
B. — <i>Les concours de l'Etat</i> .....	90
1. Evolution globale des ressources non affectées .....	90
2. Analyse d'un problème particulier : la prise en compte de la population saisonnière .....	91
a) Les enquêtes par sondage .....	92
b) Les enquêtes par recensement communal .....	92
• Les études au niveau national .....	92
• Les études au niveau local .....	93
c) L'utilisation d'indicateurs .....	94
d) La mise au point d'une méthode d'évaluation des populations saisonnières .....	95
• à long terme .....	95
• à court terme .....	95

	Page
3. Les subventions spécifiques .....	97
a) Les subventions spécifiques propres au ministère de l'Intérieur ..	97
Tableau : subventions spécifiques d'équipement attribuées par l'Etat en 1981 .....	98
b) Les subventions inscrites au budget du ministère des Transports ..	98
<b>III. — Les opérations d'emprunt réalisées en 1979 et 1980 .....</b>	<b>99</b>
1. Emprunts réalisés .....	99
a) Montant par catégorie d'établissement prêteur .....	99
b) Taux d'intérêt pratiqués .....	99
2. Bilan de la globalisation des prêts .....	101
a) Résultats de 1978 .....	101
b) Premier semestre 1979 .....	101
Annexe : Premier bilan de l'utilisation de l'informatique par les collectivités locales .....	103
A. — L'informatique communale .....	104
1° Les équipements .....	104
2° Les programmes mis en œuvre .....	105
3° Les partenaires .....	105
4° L'orientation du développement .....	106
B. — L'informatique départementale .....	107
<b>CHAPITRE V. — L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE .....</b>	<b>109</b>
I. — Les préfetures .....	109
— L'effort du Sénat pour assurer le maintien des droits acquis aux personnels des directions départementales .....	109
A. — <i>Le corps préfectoral</i> .....	110
1. Situation des effectifs .....	110
2. Le recrutement au tour extérieur .....	111
B. — <i>Les personnels de préfecture</i> .....	112
1. Les effectifs du cadre national .....	112
2. Les actions de recrutement .....	113
a) L'inflation du nombre de candidats .....	113
b) L'augmentation du pourcentage de candidats titulaires de diplômes supérieurs au niveau exigé .....	113
3. Les actions de formation et de perfectionnement .....	114
a) Les actions de formation .....	114
b) Les actions de perfectionnement .....	114
4. Les mesures récentes concernant la condition statutaire du personnel .....	115
II. — Les problèmes électoraux .....	116
A. — <i>Etat des réformes en cours</i> .....	116
B. — <i>Bilan de l'application des nouvelles dispositions législatives concernant le vote des Français de l'étranger</i> .....	117
a) Evolution du nombre des inscrits .....	117
b) Problèmes posés par l'acheminement des procurations de vote .....	117
c) Fonctionnement des centres de vote .....	117

## MES CHERS COLLÈGUES,

L'examen du budget du ministère de l'Intérieur pour 1980 revêt cette année un caractère tout à fait particulier. Cette originalité tient à trois éléments :

— Le premier est que, pour la deuxième année consécutive, ce budget connaîtra une progression supérieure à la progression moyenne du budget de l'Etat.

— Au sein de cette progression qu'il convient de saluer, même si certains considéreront qu'il s'agit d'un « rattrapage », deux points apparaissent satisfaisants, dans la mesure où ils répondent à des préoccupations constantes de la Commission :

- l'accroissement des effectifs de police qu'accompagne un effort sensible pour les dépenses en capital ;
- la progression des concours non affectés de l'Etat aux collectivités locales.

— Le troisième élément tient à ce que l'on pourrait appeler « l'environnement législatif » de ce budget. En l'espace d'un an, en effet, le Sénat a eu l'occasion d'exercer pleinement sa vocation constitutionnelle qui est, selon l'article de la Constitution, d'assurer « la représentation des collectivités territoriales de la République ».

Votre Commission a été tout particulièrement associée à ce travail sous l'impulsion de M. Lionel de Tinguy — auquel il convient de rendre un vibrant hommage — ; elle a, en effet, consacré près de quatre mois ininterrompus à l'élaboration du rapport sur le projet de loi pour le développement des responsabilités locales. Ses thèses ont été, dans la plupart des cas, adoptées par le Sénat au terme de débats très longs, mais, dans l'ensemble, positifs. Désormais, seules restent à examiner les dispositions du titre II, relatives à l'Education, à l'Urbanisme, et à la compensation financière des transferts de compétence. Pour s'en tenir aux domaines qui relèvent de la stricte compétence de la Commission, le Sénat a, d'ores et déjà, obtenu que l'ensemble des dépenses de justice et que les contingents de police soient désormais pris en charge par l'Etat. Ce premier transfert devrait représenter un gain net pour les collectivités locales de l'ordre de 500 millions de francs.

En outre, et pour s'en tenir à l'essentiel, on peut considérer que le texte adopté marque, par sa plus grande précision et par une cohérence plus évidente entre ses diverses dispositions, un grand progrès par rapport au texte initial. Il est marqué, ce qui mérite

d'être souligné, par l'affirmation de l'autonomie communale et la consécration de la deuxième collectivité locale de base : le département.

Ces deux points constituent, d'ores et déjà, un tournant dans l'évolution qui semblait promise depuis vingt ans à ces deux fondements de la démocratie locale, pour ne pas dire de la République, que représentent la commune et le département. C'est un acquis incontestable à porter à l'actif du Sénat qui avait longtemps paru se battre à contre-courant d'une évolution inéluctable vers un regroupement de plus en plus autoritaire des communes d'une part, vers l'effacement progressif du département en faveur de la région d'autre part.

Saisie seulement pour avis sur les deux financiers, le projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement, le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale, votre Commission a pu néanmoins, grâce au talent de son Rapporteur et à l'esprit de collaboration de la commission des Finances, jouer un rôle déterminant. Le premier est déjà en application depuis un an. Plutôt que d'en dresser un deuxième bilan après celui que vous pourrez trouver dans l'excellent rapport de notre collègue Raybaud, au nom de la commission des Finances, votre Rapporteur se contentera d'examiner quelques points particuliers, telles les modalités de prise en compte de la population saisonnière ou le mode de calcul du potentiel fiscal des communes appartenant à un groupement.

L'examen du second projet de loi, difficile d'accès comme tout texte portant sur les matières fiscales, n'est pas encore achevé. Il a néanmoins, d'ores et déjà, été marqué, après les très nombreuses séances que lui a consacrées le Sénat en octobre-novembre 1978, par le travail de réflexion et de recherche accompli par la commission spéciale de l'Assemblée, sous l'autorité de nos collègues Aurillac et Voisin. Sans préjuger des résultats des travaux de la commission mixte paritaire qui se réunira, selon toute vraisemblance, avant la fin de la présente session, on peut considérer que le principal apport du Sénat, inspiré par sa commission des Lois, laquelle a, en la matière, convaincu sa commission des Finances, aura été de faire prendre conscience des graves inconvénients du système de la répartition et de s'être prononcé pour un passage modéré mais immédiat à la liberté de vote des taux par les conseils municipaux et pour les quatre taxes. Ne parviendrait-elle à faire inscrire dans la loi que ce seul point, la Haute Assemblée aurait utilement complété ce que l'on appelle désormais improprement « loi-cadre ». Dans le même esprit, elle s'en est remise aux élus locaux pour définir le niveau des abattements susceptibles d'être consentis aux redevables de la taxe d'habitation. Soucieuse d'établir, enfin, une certaine justice entre les collectivités locales, elle s'est prononcée pour l'instauration d'une péréquation nationale des bases de taxe professionnelle, s'opposant



ainsi à l'Assemblée nationale qui a paru plus soucieuse des inégalités existant entre les redevables de cette même taxe.

Cet environnement législatif en évolution ne sera pas sans conséquence sur la présentation de l'avis budgétaire de cette année. C'est ainsi que la partie consacrée aux collectivités locales sera beaucoup moins importante que d'habitude. Elle contiendra les informations générales et courantes nécessaires à l'information des élus locaux (évolution globale des budgets, mesures nouvelles, évolution des concours de l'Etat) ou les éléments qui pourraient être utiles à la compréhension des débats en cours.

De même, bien que l'insuffisance du recrutement des personnels de préfecture demeure, ainsi d'ailleurs que l'anomalie, régulièrement dénoncée dans ce même avis, de la prise en charge de 8.000 de ces personnels environ par les budgets départementaux, la nouvelle répartition des compétences proposée entre l'Etat et les collectivités locales, notamment en matière de santé et d'action sociale, éclaire ce problème d'un jour nouveau. L'accent doit désormais être mis sur les garanties à apporter aux personnes actuellement en fonction et susceptibles de voir leur situation évoluer.

Comme tous les ans, également, votre Rapporteur s'efforcera de tenir compte des développements existants, soit dans l'avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, soit dans le rapport de votre commission des Finances, afin d'éviter les doubles emplois.

M. Aurillac a, par exemple, déjà traité un point que votre Rapporteur avait envisagé d'inclure dans son rapport : l'examen des institutions régionales cinq ans après le vote de la loi du 5 juillet 1972, à la lumière notamment des observations contenues dans le rapport de la Cour des comptes pour 1979. Il n'y sera donc pas fait allusion. Il en sera de même, on l'a vu, pour le bilan d'application de la loi du 3 janvier 1979 instituant une dotation globale de fonctionnement.

En contrepartie, le rapport mettra l'accent sur les points insuffisamment traités par ailleurs ou ne faisant pas l'objet, pour l'instant, de mesures législatives : la justice administrative, dont les problèmes s'aggravent et pour laquelle des mesures structurelles apparaissent urgentes, l'ordre public, dont l'examen permettra de s'interroger sur les mesures nécessaires à une meilleure intégration de la police dans la nation, la sécurité civile, enfin, qui appelle, elle aussi, des mesures structurelles de nature à accroître, notamment, la prévention des incendies de forêts.

## CHAPITRE PREMIER

---

### LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Cet aspect des missions du ministère de l'Intérieur est d'ordinaire abordé au sein du chapitre consacré à « l'administration générale et territoriale ». Outre qu'il est paradoxal que l'examen du fonctionnement de juridictions soit abordé au sein d'un chapitre consacré à l'administration, un élément important nous détermine cette année à aborder les problèmes relatifs à la justice administrative en tant que tels : l'« explosion judiciaire », pour employer une expression de M. le Garde de Sceaux, ne frappe pas seulement les juridictions de l'ordre judiciaire ; elle affecte aussi — et peut-être beaucoup plus — l'ordre judiciaire administratif. L'évolution du nombre des affaires et l'accroissement des retards à juger (qui atteignent fréquemment deux ans et demi à trois ans) montrent que, quels que soient les efforts récents de recrutement, ils ne suffisent pas à répondre au problème. Il a donc paru nécessaire à votre Rapporteur de poursuivre et d'approfondir la réflexion entreprise l'année dernière. Cet effort est d'autant plus nécessaire qu'alors qu'elle échappait jusqu'ici au débat public, la justice administrative vient de faire l'objet récemment de plusieurs articles, émanant d'ailleurs parfois de magistrats eux-mêmes (1).

---

(1) Rapport sur l'avenir de la juridiction administrative présenté par M. Yves Gaudemet aux entretiens de Nanterre des 12, 13 et 14 octobre 1978 publié par la *Gazette du Palais*.

Plaidoyer pour les premiers juges par M. C. Bonifait, conseiller au tribunal administratif de Marseille, dans l'*Actualité juridique. Droit administratif* de mars 1978, p. 152.

Plaidoyer pour les tribunaux administratifs par M. Robert Viargues, conseiller au tribunal administratif de Grenoble. *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, septembre-octobre 1979, pp. 1251 à 1265.

## I. — LE CONSTAT DE L'INSUFFISANCE DES SOLUTIONS ACTUELLES

### A. — La justice administrative ne répond qu'imparfaitement à sa mission.

Dresser le constat de l'allongement ou de la stagnation des délais de jugement à un niveau élevé : deux ans à deux ans et demi environ ; décrire la course poursuite désespérante entre le nombre d'affaires inscrites et le nombre d'affaires jugées sont des exercices auxquels votre Rapporteur se livre chaque année. Il empruntera cette fois sa description à un article précité de M. Robert Viargues, conseiller de tribunal administratif, qui a l'avantage de réaliser une excellente synthèse de l'évolution depuis dix ans et surtout de ce que risque d'être cette évolution dans les années 1980 :

« Rodant prudemment les attributions nouvelles de juges administratifs de droit commun qui leur ont été conférées en 1953, les tribunaux administratifs ont réalisé pendant vingt ans, dans l'indifférence générale, ce qu'on attendait d'eux : juger un contentieux dont le volume avait pris une ampleur excédant les capacités du Conseil d'Etat (1). Enregistrant chaque année un nombre de requêtes en progression lente mais constante qui variait, de 1969 à 1975, entre 20.000 et 22.000, ils en jugeaient en moyenne un millier de moins...

« ... Cette situation était, néanmoins, ternie par un mal permanent ; le nombre des affaires en attente d'être jugées dépassait 41.000 dès 1971, portant les délais moyens de jugement aux alentours de deux ans, ce qui affaiblissait sensiblement l'efficacité du contrôle juridictionnel et constituait même, pour beaucoup d'affaires, un véritable déni de justice. Le fonctionnement normal de la juridiction exigerait que les délais n'excédassent pas une année (2).

« Une action visant à réduire ce retard fut entamée par un plan comportant la création de 44 emplois supplémentaires en quatre ans (de 1974 à 1977). Le rythme adopté pour l'augmentation des effectifs de magistrats était judicieux : suffisamment lent pour ne

---

(1) Les tribunaux administratifs vingt ans après la réforme de 1953. Bilan et perspectives. *Actes du Colloque de Grenoble*, 14-15 mars 1974.

(2) Les problèmes posés au cours des dix dernières années par l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, par M. Pierre Ordonneau, conseiller d'Etat, président de la Mission d'inspection des juridictions administratives, dans *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, n° 29, 1977-1978, p. 111.

pas soulever de problèmes insurmontables de recrutement, il aurait néanmoins permis un assainissement de la situation si les enregistrements avaient continué à progresser au même rythme. Ainsi, au cours de l'année judiciaire 1977-1978 (terminée le 15 septembre), année où sont entrés en fonctions dans les tribunaux les derniers magistrats recrutés en application de ce plan, il a été jugé plus de 25.000 affaires, c'est-à-dire environ 4.000 de plus qu'il n'en était enregistré lors de l'élaboration du plan.

« Malheureusement, au moment même où celui-ci entrait en application, le volume des affaires enregistrées connaissait une augmentation brutale qui ne faisait que s'accroître par la suite : plus de 15,7 % par an, en moyenne, au cours des quatre dernières années. Il a atteint 35.700 requêtes en 1978-1979, soit une augmentation de 63 % par rapport à 1974-1975... » (1).

Les affaires en attente de jugement n'ont pu que progresser. Elles sont passées d'environ 44.000 jusqu'en 1975 à 66.300 au 15 septembre 1979, marquant une augmentation de 50 % en quatre ans (2). Pour la seule dernière année (du 16 septembre 1978 au 15 septembre 1979), le stock s'est accru de 8.000 requêtes, soit près de 14 %. Malgré l'augmentation substantielle du nombre des affaires jugées annuellement (3), les délais moyens de jugement atteignent déjà vingt-huit mois, c'est-à-dire en fait trois ans pour les affaires qui ne bénéficient pas d'une mise au rôle d'urgence (les deux tiers environ). Pour la seule année 1978-1979, les délais moyens de jugement se sont, en effet, accrus de quatre mois.

Si la situation actuelle est préoccupante, constate M. Robert Viargues, « les prochaines années offrent des perspectives encore plus sombres. Les décisions déjà prises ou sur le point de l'être en matière d'effectifs dessinent déjà, à peu de chose près, la situation de 1981. Même dans l'hypothèse où le nombre des requêtes enregistrées ne progresserait qu'au rythme annuel de 15,7 % (moyenne des quatre dernières années) sensiblement plus modéré pourtant que celui de 1979 (18,25 %), les stocks avoisineraient alors 100.000 requêtes, soit plus du double qu'en 1975, et les délais de jugement théoriques dépasseraient trois ans, soit au moins huit mois de plus qu'actuellement.

« Le prolongement des tendances actuelles d'augmentation des entrées sur les années ultérieures donne toute sa dimension à la crise. Citons-en seulement trois conséquences :

---

(1) Article précité, page 1251.

(2) L'importante augmentation de 1976-1977 due au contentieux électoral ne constitue qu'une faible explication. La tendance d'augmentation du contentieux hors élection a été de l'ordre de + 11 % par an.

(3) Elles ont progressé de 7.900 entre 1975 et 1979, c'est-à-dire, par rapport au nombre des entrées de 1975, de 39 %.

« — le déficit des effectifs réels par rapport à ceux qui seraient nécessaires pour assurer le simple équilibre des entrées et des sorties (ce qui implique l'acceptation de délais de jugement réels de l'ordre de trois ans), qui est déjà d'environ 110 magistrats, dépassera, de toute façon, 150 en 1980 ;

« — les effectifs qui seraient nécessaires à ce simple équilibre passeront le cap des 500 dès 1982 ou 1983, alors que l'effectif réel en 1980 ne sera guère que de la moitié ;

« — l'équilibre des entrées et des sorties ne peut être envisagé qu'à la double condition, bien hypothétique, que les effectifs bénéficient d'une augmentation annuelle de 50 magistrats à partir de 1980 et que les entrées se « tassent » au rythme d'une progression annuelle de 3.000 requêtes (5.500 de 1978 à 1979). Encore, cette stabilisation des stocks ne se réaliserait-elle qu'à un niveau très supérieur à 100.000 requêtes, triple de celui de 1974, représentant un délai de jugement théorique moyen de plus de trois ans... » (1).

Les jugements doivent cependant être nuancés suivant les tribunaux, comme on peut le voir dans le tableau ci-joint. Le tribunal administratif de Paris, par exemple, apparaît comme l'un des principaux responsables des retards au moins en valeur absolue tandis que des tribunaux tels que Châlons-sur-Marne ou Limoges semblent n'avoir qu'un an de retard.

Les raisons de ces différences sont multiples. On peut estimer cependant qu'elles justifieraient dans certains cas une révision des circonscriptions, afin que la charge soit mieux répartie.

---

(1) Même article, page 1253.

**RESSORT TERRITORIAL DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, NOMBRE D'AFFAIRES JUGÉES  
ET NOMBRE D'AFFAIRES EN INSTANCE PAR TRIBUNAL**

Tribunal administratif	Ressort territorial	Chiffres de population	Affaires Jugées session 1978-1979	Affaires en instance
Paris .....	Ville de Paris - Hauts-de-Seine - Seine-Saint-Denis - Val-de-Marne .....	6.276.821	3.902	12.388
Lille .....	Nord - Pas-de-Calais .....	3.913.773	978	2.329
Lyon .....	Rhône - Ain - Ardèche - Loire .....	2.805.585	1.124	2.693
Montpellier .....	Hérault - Aude - Gard - Lozère - Pyrénées-Orientales .....	1.789.474	1.181	2.625
Marseille .....	Bouches-du-Rhône - Alpes-de-Haute-Provence - Hautes-Alpes - Vaucluse .....	2.232.956	1.398	5.865
Bordeaux .....	Gironde - Dordogne - Lot-et-Garonne .....	1.727.169	1.123	1.643
Grenoble .....	Isère - Drôme - Savoie - Haute-Savoie .....	1.975.138	1.024	2.393
Nice .....	Alpes-Maritimes - Corse-du-Sud - Haute-Corse - Var .....	1.732.616	1.440	3.897
Rennes .....	Ille-et-Vilaine - Côtes-du-Nord - Finistère - Morbihan .....	2.595.431	1.454	1.590
Strasbourg .....	Bas-Rhin - Haut-Rhin - Moselle .....	2.523.703	1.509	2.900
Versailles .....	Yvelines - Essonne - Seine-et-Marne - Val-d'Oise .....	3.601.963	1.382	4.264
Amiens .....	Somme - Aisne - Oise .....	1.678.644	598	1.473
Besançon .....	Doubs - Haute-Saône - Jura - Territoire-de-Belfort .....	1.060.317	600	966
Caen .....	Calvados - Manche - Orne .....	1.306.152	669	1.288
Châlons-sur-Marne .....	Marne - Ardennes - Aube - Haute-Marne .....	1.336.832	540	643
Clermont-Ferrand .....	Puy-de-Dôme - Allier - Cantal - Haute-Loire .....	1.330.479	868	2.242
Dijon .....	Côte-d'Or - Nièvre - Saône-et-Loire - Yonne .....	1.570.943	462	839
Limoges .....	Haute-Vienne - Corrèze - Creuse .....	738.726	437	427
Nancy .....	Meurthe-et-Moselle - Meuse - Vosges .....	1.324.448	609	905
Nantes .....	Loire-Atlantique - Maine-et-Loire - Mayenne - Sarthe - Vendée .....	2.767.153	1.034	2.482
Orléans .....	Loiret - Cher - Eure-et-Loir - Indre - Indre-et-Loire - Loir-et-Cher .....	2.152.500	837	2.951
Pau .....	Pyrénées-Atlantiques - Gers - Landes - Hautes-Pyrénées .....	1.225.659	751	1.238
Poitiers .....	Vienne - Charente - Charente-Maritime - Deux-Sèvres .....	1.528.118	1.512	2.159
Rouen .....	Seine-Maritime - Eure .....	1.595.695	590	1.482
Toulouse .....	Haute-Garonne - Ariège - Aveyron - Lot - Tarn - Tarn-et-Garonne .....	1.865.207	950	1.920
Basse-Terre .....	Guadeloupe .....	324.530	523	569
Cayenne .....	Guyane .....	55.125	58	66
Fort-de-France .....	Martinique .....	324.832	126	178
Saint-Denis .....	La Réunion .....	476.675	238	1.597
Saint-Pierre-et-Miquelon ..	Saint-Pierre-et-Miquelon .....	»	»	»
	<b>Total général .....</b>	<b>53.836.964</b>	<b>27.897</b>	<b>66.012</b>

**B. — L'augmentation des effectifs n'apparaît pas  
comme une solution suffisante.**

**1. L'EFFORT ACCOMPLI PAR LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT  
DEPUIS 1975 A ÉTÉ SOUTENU**

Face à cette « explosion judiciaire » les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs. Depuis 1975, l'effort accompli par le Gouvernement et le Parlement a été soutenu. Le Gouvernement a réalisé de 1974 à 1977 un plan comportant la création de 44 emplois supplémentaires en quatre ans (11 en 1974, 10 en 1975, 12 en 1976, 11 en 1977).

De 1973 à 1977, tous recrutements confondus, 64 conseillers ont été recrutés, dont 34 par le recrutement complémentaire, 19 par la voie normale de l'Ecole nationale d'administration, 6 au tour extérieur et 5 en vertu de la loi de 1970 relative au recrutement des officiers. Cet effort s'était considérablement ralenti en 1978 pour des raisons budgétaires, alors même que le Premier ministre avait envisagé un moment la mise en œuvre d'un deuxième plan, triennal cette fois, portant sur un total de 54 emplois. Le projet de loi de finances ne prévoyait que 5 nouvelles créations mais, grâce à l'effort conjugué de la commission des Finances du Sénat et de votre Commission, 10 postes supplémentaires, portant l'effectif budgétaire total à 245 emplois furent créés. Le projet qui nous fut soumis l'année dernière tenait mieux compte des besoins puisqu'il créait d'emblée 15 nouveaux emplois de Conseillers. Cette année, l'effort du Gouvernement doit être souligné puisqu'aux 18 nouveaux emplois inscrits au projet de budget le ministre de l'Intérieur a annoncé devant votre Commission réunie le 6 novembre, et l'a confirmé à l'Assemblée nationale, qu'un comité interministériel avait décidé de porter ce nombre à 30. Le projet de budget pour 1980 marque donc au niveau des effectifs l'achèvement de la prise de conscience du problème par le Gouvernement. Les 30 emplois se comparent avantageusement avec les demandes formulées il y a deux ans par le syndicat de la juridiction administrative lui-même, qui estimait que, pour amener le délai moyen de jugement à un an, un effectif de 350 magistrats serait nécessaire à la fin de 1987, ce qui impliquerait le vote de 12 emplois budgétaires par an, de 1978 à 1987.

*Sur le plan qualitatif, les 18 premiers emplois créés en 1980 se répartissent ainsi : un président hors classe, 2 présidents et 15 conseillers. Parallèlement, le nombre d'élèves recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration est porté de 6 à 12. Il convient de souligner toutefois que depuis la mise en place de la réforme de structure de 1975 (qui permettrait notamment la création de plusieurs*

chambres au sein d'un même tribunal) *un seul poste de président (en 1979) sur 55 emplois avait été créé.*

Malgré cet effort exceptionnel, il paraît peu vraisemblable que les délais de jugement puissent être réduits, ni même que les tribunaux administratifs puissent résorber leur retard. Désormais, comme on a pu le voir dans la citation de M. Viargues, c'est le chiffre de 50 emplois par an qui est avancé. Cette brusque mutation dans les demandes et le fait que les précédentes créations d'emplois n'ont manifestement pas résorbé la crise **contraignent désormais le Gouvernement et le Parlement à s'orienter vers d'autres voies**, comme cela aurait été suggéré dans les rapports pour avis de l'Assemblée nationale et du Sénat dès l'année dernière. En effet, les solutions quantitatives devraient rencontrer une double limite.

## 2. LES LIMITES D'UN ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS

La première est d'ordre budgétaire, d'autant plus que, faute de prévisions suffisantes, on ne sait pas exactement jusqu'à quels chiffres une nouvelle accélération du recrutement pourrait conduire. Certains, se référant aux effectifs de la justice administrative allemande, sont allés jusqu'à préconiser le doublement en huit ans des effectifs actuels.

La deuxième est d'ordre humain et statutaire. On ne voit pas en effet comment les hommes nécessaires pourraient être recrutés et formés. D'autre part, ceux-là même qui s'accordent pour demander jusqu'à un doublement rapide des effectifs en arrivent « à redouter même les remèdes qui peuvent pourtant seuls juguler le mal » (1).

Faisant référence au syndicat de la juridiction administrative, M. Viargues rapporte que ce syndicat « **a acquis la conviction que la solution exclusivement quantitative, c'est-à-dire par la seule augmentation des effectifs des magistrats, ne constitue plus une réponse suffisante à la crise actuelle des tribunaux administratifs...** » (2) « l'ampleur de la crise est telle que l'assainissement de la situation ne peut se faire sans **une rupture brutale** par rapport aux conditions d'organisation, de fonctionnement et de compétence des tribunaux administratifs » (3).

---

(1) M. Viargues, précité p. 1257.

(2) M. Viargues, précité p. 1262.

(3) M. Viargues, précité p. 1253.



## II. — LES SOLUTIONS POSSIBLES

Avant même d'examiner les solutions qui pourraient être envisagées, il convient de dire très clairement que la compétence des juges administratifs actuels n'est pas en cause. En effet, comme le fait remarquer un auteur particulièrement autorisé (1), les craintes, émises lors de la création des juridictions en 1953 de voir, par exemple, la jurisprudence « écartelée et souvent malmenée » n'étaient pas justifiées. Les jugements des tribunaux administratifs sont le plus souvent bien rédigés, le pourcentage des appels devant le Conseil d'Etat s'est révélé bien inférieur à ce qu'escomptaient les plus optimistes ; « il est de moins de 13 % et va en régressant. Si l'on songe que, selon les années, 27 à 28 % seulement des jugements frappés d'appels sont annulés ou réformés par le Conseil d'Etat, c'est 96,4 % des litiges qui se trouvent en définitive tranchés par les tribunaux administratifs » (1). Le problème de la juridiction administrative a cependant paru suffisamment grave pour que le Président de la République lui-même y fasse largement allusion lors de sa visite au Conseil d'Etat le 14 novembre dernier.

Les solutions doivent être distinguées suivant qu'elles concernent la juridiction administrative elle-même, notamment dans ses relations avec l'administration, et suivant qu'elles concernent la répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre administratif et les juridictions de l'ordre judiciaire.

### A. — A l'intérieur des juridictions de l'ordre administratif.

#### 1. UN EFFORT DE « PRODUCTIVITÉ » EST-IL POSSIBLE ?

La réponse est délicate et en tous cas controversée en ce qui concerne les efforts qui pourraient être faits par les juges eux-mêmes. Elle est incontestablement affirmative lorsqu'il s'agit de revoir l'organisation même des juridictions.

---

(1) Charles Aubert, conseiller d'Etat, dans un article publié en 1973 dans le *Recueil Dalloz-Sirey* et intitulé « Le Code des tribunaux administratifs ».

**a) Emanant des juges eux-mêmes.**

On ne peut nier que le problème soit posé lorsque l'on constate le peu de conséquences sur l'amélioration du travail des récentes créations d'emplois. Votre Rapporteur aurait eu scrupule à aborder la question de son propre chef, mais il constate que ce sont les conseillers des tribunaux administratifs eux-mêmes qui l'ont posée publiquement dans des articles récents. Ils leur donnent d'ailleurs des réponses différentes. M. Viargues, par exemple, reconnaît que les conseillers de tribunaux administratifs ont l'avantage de pouvoir mieux que d'autres maîtriser leurs conditions de travail mais « les normes admises depuis une dizaine d'années permettent aux magistrats de ne faire aucun complexe à l'égard des administrateurs actifs en ce qui concerne le volume de travail effectif » (1).

Un autre conseiller de tribunal administratif, M. Bonifait (2), pense, en revanche, « qu'au prix d'une difficile mutation des mentalités » il devrait être possible « de juger en six mois au lieu de trois ans ». Selon lui, le nombre et la complexité des textes à appliquer, ainsi que l'insuffisance chronique des effectifs ne sont pas essentiels dans la crise de la juridiction administrative. La raison principale réside « dans le perfectionnisme excessif des juridictions du premier degré ». A trop vouloir se rapprocher du modèle du Conseil d'Etat, les « premiers juges » préfèrent la « perfection formelle » à la « rapide simplicité ». Il souhaiterait qu'ils acceptent le risque de se tromper et le déshonneur d'être sanctionnés en appel et, plutôt que de songer à créer le droit à l'image du Conseil d'Etat, être surtout « attentifs aux faits », « proches qu'ils sont de l'événement ».

Sur le plan concret, M. Bonifait propose, outre une spécialisation plus affirmée des conseillers au sein de chaque juridiction, une organisation intérieure plus simple (évitant par exemple la multiplication des délibérations préparatoires et *a posteriori*), une intervention moins verbale et plus efficace du Commissaire du Gouvernement, une information locale des avocats.

C'est, semble-t-il, dans l'une de ces voies que le ministère de l'Intérieur semble devoir s'orienter. C'est aussi dans ce sens que sont intervenus certains membres de la Commission et notamment M. Larché.

---

(1) Article précité p. 1254, la comparaison avec les résultats obtenus par les magistrats de l'ordre judiciaire privé n'est pas défavorable aux conseillers des tribunaux administratifs. Les uns et les autres jugent, en moyenne, une centaine d'affaires par an : les 5.184 magistrats traitent en effet annuellement 5.711.568 affaires. Dans le même temps, les 245 conseillers des tribunaux administratifs en fonction en 1978 ont jugé 24.363 affaires, c'est-à-dire une proportion grossièrement comparable.

(2) « Plaidoyer pour les premiers juges ». *Actualité juridique, Droit administratif*, 2 mars 1978, p. 152.

Tout changement de procédure doit cependant être opéré avec prudence et constamment jugé par rapport aux garanties qu'il convient d'apporter au justiciable.

Une mesure simple, et qui ne porterait pas atteinte à ces garanties, consisterait à rendre obligatoire le recours préalable auprès de l'administration.

#### **b) Tenant à l'organisation du travail.**

Les tribunaux administratifs ne se sont pas encore délivrés des raisons pour lesquelles ils ont été créés, c'est-à-dire essentiellement l'allégement des tâches du Conseil d'Etat. La conséquence est que celui-ci conserve encore des compétences en premier ressort et qu'il n'existe pas à proprement parler en justice administrative un double degré de juridiction. D'autre part, ces tribunaux ont conservé des compétences consultatives que possédaient les anciens conseils de préfecture. **Il conviendrait donc à l'avenir de s'efforcer de faire de leurs membres des juges à part entière et à temps plein.** Les magistrats de l'ordre administratif perdraient peut-être ainsi une partie de la connaissance concrète de l'administration qu'ils possèdent par la participation à de nombreuses commissions mais ils y gagneraient le temps et la sérénité nécessaires pour juger. Afin d'éviter que leur absence à des commissions administratives qui sont souvent, en fait, des commissions de conciliation (par exemple, la commission départementale des impôts), ne se traduise par un accroissement des recours, il conviendrait qu'ils soient remplacés par des fonctionnaires de préfecture ou autres, spécialisés en matière judiciaire et, bien sûr, en contentieux administratif, et aptes à exercer une mission de conciliation.

**De même, une grande partie des recours pourraient être évités si les services administratifs des préfectures ou des ministères accordaient une plus grande importance aux problèmes contentieux, évitant ainsi de voir certaines de leurs décisions contestées (1).**

Le développement de la mission de conciliation ne devrait cependant pas aller, de l'avis de votre Rapporteur, jusqu'à la création d'une sorte de nouveau tribunal que le syndicat de la juridiction administrative suggère de dénommer « tribunal administratif départemental » et qui serait appelé d'après M. Viargues, à juger exclusivement des affaires relevant de la compétence des collectivités locales. En effet, outre qu'il n'éviterait pas le recrutement de nouveaux fonctionnaires, ce tribunal n'aurait pas un prestige suffisant ; d'autre part, bien que la compétence des collectivités locales soit appelée à croître, les

---

(1) Parmi les causes de la crise actuelle, M. Ciscard d'Estaing a cité, en particulier, « l'affaiblissement des préoccupations juridiques de l'administration ».

recours concernant les décisions des communes ne représentent à l'heure actuelle, comme il apparaît dans le tableau ci-après, qu'un peu plus de 5 %. La création de tels tribunaux pourrait présenter des inconvénients psychologiques puisqu'elle aurait l'air d'accréditer l'idée selon laquelle les décisions des collectivités locales sont d'une qualité inférieure à celles qui émanent de l'administration d'Etat ; enfin, elle témoigne d'une certaine méconnaissance des mesures de décentralisation actuellement discutées au niveau du Sénat. S'il est vrai que les décisions des maires et des conseillers généraux seront de plus en plus nombreuses, le tribunal administratif sera appelé beaucoup plus qu'aujourd'hui à exercer un contrôle de légalité sur les décisions des préfets dans leurs relations avec les collectivités locales.

La création de tels tribunaux ne se concevrait que dans le cadre d'une réforme tellement profonde qu'elle aboutirait, par exemple, à aligner l'organisation de la justice administrative sur l'organisation des justices civile et pénale. Les tribunaux départementaux recevraient alors la compétence de droit commun que l'article L. 3 du Code des tribunaux administratifs accorde aujourd'hui à ces tribunaux. Ces mêmes tribunaux deviendraient des instances d'appel et le rôle du Conseil d'Etat serait réduit à un rôle de cassation. Outre qu'un tel système serait loin de correspondre au moindre coût, il provoquerait un véritable bouleversement.

Une première mesure à la fois plus modeste et plus immédiate pourrait être d'adopter l'amendement présenté par M. Jozeau-Marigné au titre II du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, qui propose de **donner au président du Conseil général la possibilité de transmettre au Médiateur les affaires d'intérêt départemental qui viendraient à lui être soumises.**

Une deuxième direction pourrait être également productive. Elle concerne **les effectifs en personnel des greffes et l'équipement matériel des tribunaux.** Il apparaît, en effet, d'après le budget de programme du ministère de l'intérieur, que le nombre de ces personnels n'est qu'à peine supérieur à celui des magistrats. Cette insuffisance apparaît d'autant plus criante que ces personnels ne sont nullement secondés, comme le sont leurs homologues de l'ordre judiciaire, par des personnels de bureau suffisamment nombreux. Le nombre total des personnels « non magistrats » affectés à l'heure actuelle dans les greffes des tribunaux administratifs n'était que de 300 en 1979 (1). Il est bon, à titre de comparaison, d'avoir présent

(1) Dont 147 personnels d'Etat seulement et se répartissant comme suit : cadre A 21, cadre B 21, cadre C 76 et cadre D 29 dont 17 documentalistes. Les autres personnels devraient être pris en charge par l'Etat en application des articles 51 et suivants du projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales.

à l'esprit les proportions existant entre les diverses catégories de personnels de l'ordre judiciaire au 30 juin 1979 :

— magistrats .....	5.184
— greffiers en chef .....	1.123
— secrétaires greffiers .....	3.142
— personnel de bureau .....	8.521

Les mesures proposées pour le budget 1980, et tendant d'une part à augmenter le personnel dactylographique, et d'autre part à affecter auprès de chaque tribunal un agent documentaliste, paraissent aller dans le bon sens et devraient être poursuivies.

S'agissant des matériels, il est difficile d'établir un inventaire exhaustif des besoins, mais chacun d'entre nous connaît des tribunaux, tel celui de Toulouse, dont les conditions d'installation ne permettent ni d'assurer un travail dans de bonnes conditions, ni de faciliter l'accès de la justice au citoyen, ni de donner l'image suffisamment prestigieuse et indépendante que requiert la fonction judiciaire.

Puisse l'Etat, bientôt responsable de l'entretien des bâtiments, mener, en matière de justice administrative, une politique suffisamment vigoureuse et systématique.

## 2. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE L'ORDRE JUDICIAIRE CIVIL ET L'ORDRE JUDICIAIRE ADMINISTRATIF

### a) Cette nouvelle répartition s'inscrit dans une évolution.

Comme plusieurs membres de la Commission l'ont fait remarquer lors de l'audition de M. Christian Bonnet, le transfert par la loi d'un « bloc de compétences » de l'ordre administratif dans l'ordre judiciaire ne serait pas un précédent, le plus important ayant été effectué par la loi du 31 décembre 1957 qui a confié aux juges judiciaires la connaissance de tous les litiges consécutifs à des accidents de véhicule, même lorsque ceux-ci se produisent dans le cadre des activités administratives.

Cette loi n'est pas non plus isolée. C'est ainsi qu'on relève dans les articles 9 et suivants du Code des P.T.T., que le juge judiciaire connaît de la responsabilité de l'Etat et de ses agents pour les dommages résultant de certaines opérations des services postaux. Il est également compétent pour apprécier la responsabilité de l'Etat et des communes pour les dommages causés par les attroupements et rassemblements (art. L. 133-1 et suivants du Code des communes) ainsi que la responsabilité de l'Etat pour les dommages subis ou causés par des élèves. Plus récemment, la loi du 3 janvier 1977 a confié l'indem-

nisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction à une commission composée de trois magistrats du siège désignés par le premier président de chaque cour d'appel et dont les décisions sont susceptibles de pourvoi devant la Cour de cassation. Auparavant, la loi du 5 juillet 1972 avait confié au juge judiciaire la tâche d'apprécier la responsabilité éventuelle de l'Etat du fait du mauvais fonctionnement du service public de la justice, celle du 30 octobre 1968 lui avait également confié la connaissance des dommages causés par l'utilisation de l'énergie nucléaire. Cette même compétence judiciaire s'étend, on le sait, en matière d'élection. Le juge civil est juge de la capacité électorale, de la régularité des opérations électorales pour les élections en matière prud'homale, sociale ou commerciale, et seul juge des infractions électorales.

Le projet de loi d'orientation agricole, actuellement en instance devant l'Assemblée nationale, prévoit — dans la rédaction adoptée par la commission spéciale — un transfert de la compétence en matière de cumul d'exploitations agricoles aux tribunaux paritaires des baux ruraux. Juridiction de l'ordre judiciaire, le tribunal paritaire des baux ruraux est présidé par le juge d'instance, assisté de 2 assesseurs preneurs et 2 assesseurs bailleurs. Ses décisions vont, en appel, devant la cour d'appel.

On sait d'autre part que la jurisprudence du tribunal des conflits (Avranches et Desmaret, 1951, Septfonds, 1923 et Barinstein, 1947) a donné au juge judiciaire répressif des pouvoirs pratiquement complets pour apprécier la légalité des actes administratifs et au juge judiciaire civil une compétence pour interpréter les actes administratifs réglementaires.

Il est évident par ailleurs qu'un courant de doctrine important s'est, depuis l'origine, élevé contre le maintien en France d'une dualité de juridictions, la juridiction administrative étant suspectée parfois d'une trop grande compréhension vis-à-vis de l'administration et ne possédant pas par exemple les moyens de contrainte à l'égard de celle-ci que possède le juge judiciaire qui a un pouvoir d'injonction et celui de fixer les astreintes.

En revanche, les défenseurs de la juridiction administrative font valoir que sa connaissance des fonctionnements de l'administration, le caractère inquisitorial de sa procédure, son aptitude à créer le droit sont d'un concours précieux pour le citoyen démuni face à l'administration. D'autre part, ils font remarquer que les pays connus pour leur attachement au droit privé et soucieux de traiter l'administration comme un simple particulier, la Grande-Bretagne par exemple, mais aussi des pays tels que l'Australie, viennent de décider la création de juridictions administratives (1). Les deux

---

(1) Tribunals and Inquiries Act de 1958 en Grande-Bretagne.

courants sont cependant d'accord pour déplorer les querelles de compétence qui sont la contrepartie logique de l'existence de deux ordres de juridiction.

**Il convient donc en la matière d'agir avec prudence, d'autant que toute compétence transférée se traduira nécessairement pour le juge judiciaire, déjà encombré, par un surcroît de travail.**

**b) Les transferts possibles.**

Réduire les questions préjudicielles apparaît comme la mesure la plus simple et la plus évidente. Les transferts de compétences en revanche méritent qu'une étude approfondie soit menée, de la nature de celle qui a été entreprise par une commission compétente au sein du Conseil d'Etat.

*— Réduire les questions préjudicielles :*

Les querelles de compétences nuisent à la justice et accentuent son opacité aux yeux du justiciable. Pour supprimer la plus grande partie d'entre elles, il conviendrait de donner au juge judiciaire, pénal ou civil, la faculté d'apprécier, par voie d'exception, la légalité de l'action administrative dans tout litige qui lui serait confié.

*— Le problème de la distinction du plein contentieux et du contentieux de l'excès de pouvoir.*

Certains auteurs (1) proposent de distinguer le contentieux de l'excès de pouvoir qui est une des créations les plus remarquables de la juridiction administrative et qui lui permet, à la différence du juge judiciaire, de créer le droit en s'adaptant aux fluctuations de l'action administrative, et qui demeurerait de la compétence du juge administratif, et le plein contentieux. Celui-ci, qui requiert moins la création juridique mais plutôt une appréciation objective des situations en présence et l'application de principes clairs, paraîtrait plus adapté à la compétence et à l'état d'esprit du juge judiciaire. On comprend qu'il y a là un grand débat que nous laisserons traiter par les spécialistes mais que nous nous devons de signaler.

*— Quels blocs de compétences ?*

M. Foyer, l'année dernière, avait proposé de transférer au juge judiciaire l'intégralité du contentieux des contrats et de la responsabilité. M. Viargues, dans son article précité, tout en s'opposant au principe de tout transfert au juge judiciaire, considère qu'un transfert serait insuffisant puisqu'il ne concernerait, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau ci-joint, que 5 % des affaires actuellement sou-

---

(1) M. Yves Gaudemet, article précité.

**TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS  
ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX PAR MATIÈRE (1)**

Matières	Nombre de recours enregistrés					Total	Pourcentage du nombre total des enregistre- ments
	1973-1974	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978		
Agriculture .....	1.993	1.862	2.305	2.333	1.855	10.348	8,27
Armée .....	54	174	208	289	261	1.066	0,85
Commerce (économie dirigée) .....	187	298	335	299	337	1.456	1,16
Communes .....	1.175	1.183	1.190	1.417	1.695	6.660	5,32
Contributions - Taxes .....	6.414	5.878	6.874	7.022	7.872	34.060	27,25
Département .....	24	23	58	127	24	256	0,20
Domaine public .....	214	146	161	111	151	783	0,62
Elections .....	535	249	304	3.395	401	4.884	3,90
Enseignement .....	181	163	334	498	299	1.475	1,18
Expropriation .....	535	490	406	385	389	2.205	1,76
Fonction publique .....	1.713	1.445	1.600	2.125	2.967	9.848	7,87
Marchés - Contrats .....	661	760	1.083	1.299	1.730	5.533	4,42
Pensions civiles .....	967	684	749	756	1.009	4.165	3,33
Professions .....	102	141	142	153	602	1.140	0,91
Réquisitions .....	13	26	12	15	16	82	0,06
Santé publique .....	433	404	568	741	823	2.969	2,37
Sécurité sociale .....	43	57	70	126	93	389	0,31
Transports .....	35	19	82	41	40	217	0,17
Travaux publics .....	3.490	2.739	2.673	2.976	3.369	15.247	12,19
Urbanisme .....	1.372	1.274	1.872	1.878	2.374	8.770	7,01
Victimes de guerre .....	60	119	69	95	149	492	0,39
Voirie .....	970	985	827	869	879	4.530	3,62
Divers .....	1.114	1.810	1.139	2.125	2.227	8.415	6,73
<b>Total général .....</b>	<b>22.365</b>	<b>20.929</b>	<b>25.051</b>	<b>29.073</b>	<b>29.562</b>	<b>124.990</b>	<b>100</b>

(1) Non compris les départements d'outre-mer.



mises aux tribunaux administratifs, si l'on exclut les dommages des travaux publics, et moins de 20 % en incluant ceux-ci. Il estime qu'un véritable transfert devrait concerner au moins le tiers des compétences.

On peut se poser la question de savoir si la création d'un bloc de compétences fiscal homogène en faveur du juge judiciaire, lequel est déjà compétent en matière de contributions indirectes, ne pourrait pas constituer le complément de transfert utile et particulièrement adapté à la mission des juges judiciaires.

D'autres mesures, plus limitées, pourraient être envisagées, tel le transfert du contentieux des contraventions de grande voirie (ce qui aurait pour effet d'achever un transfert déjà partiellement réalisé puisque les contraventions de voirie sont déjà de la compétence du juge judiciaire).

## CHAPITRE II

### L'ORDRE PUBLIC

Si les fonctions judiciaires peuvent être contestées, notamment à cause de la complexité ou de la lenteur de certains jugements, les fonctions de maintien de l'ordre s'exposent à deux critiques parfaitement contradictoires, que l'affaire Mesrine vient tout à fait d'illustrer : le délinquant brave-t-il la police, les souvenirs de quelque Mandrin ont tôt fait de ressurgir dans la conscience populaire, l'admiration de l'exploit que certains observateurs étrangers prêtent au peuple français a tôt fait d'effacer l'indignation devant les carences du système pénitentiaire.

Le criminel en fuite semble accomplir son « métier » de criminel ; il n'est pas, par contre, de mot assez fort pour condamner l'inefficacité de la police, l'accuser parfois de collusion quand on ne la soupçonne pas d'être surtout préoccupée par des querelles internes entre services voire de refuser d'agir faute de frais de déplacement suffisants.

Le criminel est-il arrêté ou, comme dans l'affaire Mesrine, tué, la police est à nouveau sur la sellette mais cette fois parce qu'elle menace les libertés ou ne respecte pas les procédures.

Face à ces jugements contradictoires de l'opinion et aux risques évidents qu'il comporte, l'on doit convenir que le métier de policier est difficile et qu'il nécessite une force morale peu commune. Si l'on y ajoute le développement de la criminalité et surtout la diversification de ses formes, l'urbanisation qui déracine et fait perdre contact entre le policier et son environnement, l'on aura compris que les forces chargées du maintien de l'ordre ont certes besoin que l'on fasse droit à leurs légitimes revendications matérielles ou statutaires, mais, surtout, qu'on leur témoigne la considération qu'elles méritent et qu'on leur fasse la juste place qui est la leur dans la nation. Ainsi, doutant moins de la légitimité de leur mission, seront-elles sûrement plus efficaces et enrayeront-elles ce qui est véritablement dangereux pour la liberté et la démocratie : la multiplication des réactions d'autodéfense.

## I. — ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET DE LA DÉLINQUANCE

### A. — Évolution générale.

Après la pause de 1976 et l'augmentation importante enregistrée en 1977, l'année 1978 marque un fort ralentissement de la progression de la criminalité qui affecte essentiellement les catégories de la criminalité moyenne et de la petite délinquance. Cette tendance ne semble pas devoir se confirmer en 1979, les chiffres communiqués par le ministère de l'Intérieur pour le premier semestre 1979 laissent présager une augmentation de 6 à 7 % par rapport à l'année 1978.

#### 1. ÉVOLUTION PAR TYPE DE CRIMINALITÉ

a) *La grande criminalité* s'est accrue de 9,21 %. Cette évolution demeure inquiétante même si l'on doit constater une amélioration par rapport à l'année précédente. Un seul rapt a défrayé la chronique, il s'agit de l'affaire Lelièvre dont l'auteur, Jacques Mesrine, a connu le destin que l'on sait.

Le terrorisme, en revanche, est en constante progression depuis 1974. Cette forme de violence est d'autant plus préoccupante que les auteurs demeurent impunis ; de plus elle constitue une lourde charge pour la société puisque, selon une estimation du ministère de l'Intérieur, chaque attentat coûte entre 300.000 et 600.000 F à la collectivité.

b) *La criminalité moyenne* est restée pratiquement stable en 1978 (+ 0,68 %). L'année précédente, elle avait progressé de 11,69 %. Les cambriolages, qui en représentent l'essentiel, ont très légèrement diminué (— 0,28 %) alors qu'ils avaient progressé en 1977 de 12,85 %.

c) Enfin, *la petite délinquance* qui constitue en nombre la majeure partie de la criminalité a progressé en chiffres bruts de 2,55 % en 1978, alors qu'elle avait augmenté de 15,54 % au cours de l'année précédente.

## 2. APPRÉCIATION PAR ZONE

Ces statistiques doivent être nuancées en fonction de la répartition géographique. Le bulletin d'information du ministère de l'Intérieur révèle que Paris arrive en tête de la criminalité nationale. Avec 264.538 crimes et délits pour 2.155.200 habitants, soit un taux de 122, 74 pour mille habitants, la capitale devance les Alpes-Maritimes dont le taux de criminalité est de 77,36 pour mille habitants. Les Pyrénées-Orientales occupent la troisième place (taux de 66,11), le Var (59,90) et les Bouches-du-Rhône (59,67) sont respectivement classés quatrième et cinquième.

### B. — L'action menée par la police.

Il est difficile de porter un jugement qualitatif global sur « l'efficacité » des services de police face à l'évolution de la criminalité. Cette année, néanmoins, les services du ministère de l'Intérieur ont communiqué des statistiques dégageant « un pourcentage de réussite » qui constitue une indication.

En outre, votre Rapporteur s'est attaché à un type d'action qui intéresse tout particulièrement votre Commission : la lutte contre la drogue.

### 1. APPRÉCIATION DE L'EFFICACITÉ DE LA POLICE PAR TYPE DE CRIMINALITÉ

	Faits constatés	Faits élucidés	Personnes mises en cause	Pourcentage de réussite
Criminalité globale .....	1.120.000	440.322	296.459	39,31
Grande criminalité .....	17.255	5.656	7.056	32,78
Criminalité moyenne .....	163.606	61.311	55.865	37,47
Petite délinquance .....	939.147	373.355	233.538	39,75

Si l'on compare ces chiffres à ceux des années antérieures, il ressort que :

— le taux de réussite est de 39,31 % pour la *criminalité globale*. Il était de 38,89 % en 1978 et de 37,30 % en 1977. 296.459 personnes ont été mises en cause (285.200 au premier semestre 1978) ;

— 32,78 % des faits de *grande criminalité* sont élucidés (32,02 % en 1978 et 33,57 % en 1977). 7.036 personnes ont été mises en cause pour des faits de cette catégorie (6.601 au premier semestre 1978) ;

— 37,47 % des faits de *criminalité moyenne* sont élucidés (38,29 % en 1978 et 39,26 % en 1977). 55.865 personnes ont été mises en cause pour des crimes ou délits de cette catégorie (51.869 au premier semestre 1978) ;

— 39,75 % des faits de *petite délinquance* sont élucidés (38,39 % en 1978 et 37,30 % en 1977). 233.538 personnes ont été mises en cause pour des délits de cette catégorie (226.738 au premier semestre 1978).

## 2. LA LUTTE CONTRE LA DROGUE

Face au problème de l'extension du phénomène de la drogue, notamment en banlieue parisienne, le ministère de l'Intérieur a été amené à prendre un certain nombre de mesures pour développer la lutte contre l'usage et le trafic illicites des stupéfiants. En tenant compte des propositions du rapport de Mme Pelletier, trois grandes orientations ont été définies : la sensibilisation des policiers, leur spécialisation et l'information des jeunes.

Au niveau de la *formation*, un groupe chargé des problèmes de formation et d'information a été constitué à l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants. Son action a eu pour objectif essentiel de sensibiliser le personnel au problème des stupéfiants par un enseignement audio-visuel et l'organisation de stages spécifiques.

Des équipes de fonctionnaires s'occupent des stupéfiants à temps complet ou à temps partiel ; elles ont été mises sur pied en fonction de l'acuité du problème local de la toxicomanie.

Enfin, les polices urbaines ont accru les opérations d'information dans les établissements scolaires (583 en 1978).

## II. — LES FORCES DE POLICE

C'est une constante des sociétés industrielles de demander à l'Etat d'assurer la sécurité des citoyens. Le Président de la République le soulignait lors de la visite de l'Ecole nationale des inspecteurs de police de Cannes-Ecluses le 25 janvier 1979 : « La sécurité, problème de société, exige une politique d'ensemble. C'est pourquoi le Gouvernement a entrepris, depuis dix-huit mois, une série d'actions cohérentes, sur lesquelles le Conseil des ministres est désormais appelé à faire le point tous les semestres. » Il poursuivait en disant : « Une police de qualité n'est pas moins nécessaire qu'une magistrature indépendante. »

Le projet de budget pour 1980 concrétise cette priorité donnée à l'amélioration de la sécurité des Français. L'effort d'adaptation des moyens de la police porte sur trois secteurs principaux : un réaménagement des effectifs, l'allongement des périodes de formation et la réalisation de la première tranche d'un programme de modernisation et d'équipement.

### A. — Le réaménagement des effectifs.

Le renforcement des effectifs de la police résultera d'un certain nombre de créations d'emplois et d'un effort de redéploiement.

#### 1. UNE AUGMENTATION SUBSTANTIELLE

Pour 1980, seront créés 1.000 emplois, ils correspondent à la première tranche du plan quinquennal de création d'emplois annoncé en 1978 à Blois. Ces 1.000 emplois se répartissent de la manière suivante :

— 936 emplois de personnels actifs dont :

- 300 personnels en civil,
- 636 personnels en tenue ;

- 4 emplois de personnels administratifs :
  - 2 psychologues contractuels ;
  - 2 médecins titulaires,
- 60 contrôleurs et agents pour le service des transmissions.

## 2. LA POURSUITE D'UN « REDÉPLOIEMENT » HAUTEMENT SOUHAITABLE

Cette année verra se confirmer la tendance poursuivie l'an dernier, mais amorcée il y a déjà longtemps par M. Marcellin, du retour vers les commissariats de policiers en tenue, jusque-là utilisés à des tâches administratives.

La création de 1.202 emplois de personnels administratifs par suppression de 773 emplois de gradés et gardiens doit permettre le remplacement des gardiens de la paix occupant actuellement ces tâches, qui, aptes au service actif, seront remis sur la voie publique. Il en résulte un gain de 429 unités dont les activités correspondront à leur statut d'emplois.

*Pourtant, du fait des départs, l'effectif global est en baisse de 33 unités.* En décembre 1979, il y avait 100.347 policiers relevant de la sûreté nationale ; en décembre 1980, les crédits budgétaires permettraient d'en avoir 100.314.

Pour les années à venir, il serait souhaitable de continuer ces opérations de « remise sur la voie publique » des gardiens de la paix. Elles devraient être facilitées par la création d'emplois administratifs sans contrepartie.

La présence des policiers dans la rue constitue un élément important dans la politique de prévention de la criminalité. Dans le palmarès de la sécurité des villes de France pour 1978 tel qu'il a été établi par l'hebdomadaire *le Point*, la baisse du taux de criminalité par rapport à 1977 dans certaines villes est en effet attribuée très souvent à l'îlotage, méthode de police préventive permettant de donner un caractère personnel et permanent à la surveillance de la voie publique dans les grandes agglomérations. Elle consiste à faire assurer par un même fonctionnaire une présence de police visible, constante et sécurisante dans un secteur de la ville appelé « îlot ».

Le développement de cette méthode implique un accroissement important des effectifs et, pour la région parisienne et certaines grandes agglomérations, un effort particulier pour essayer de rapprocher le lieu de logement du lieu de travail. Le tableau suivant fait malheureusement apparaître qu'en raison de la stagnation des effectifs de police

ces dernières années, ce sont les grandes agglomérations — précisément celles où la criminalité est la plus développée — qui ont été les moins bien pourvues. L'évolution en baisse des effectifs à la disposition de la préfecture de police de Paris et de Lyon mérite à cet égard d'être tout particulièrement soulignée.

Il serait particulièrement souhaitable que la répartition des 1.000 emplois créés vise à remédier à ces lacunes en priorité.



**EFFECTIFS DE POLICE AFFECTÉS DANS LES VILLES  
PLUS DE 100.000 HABITANTS**

	1973	1979
<b>A. — Province.</b>		
Marseille .....	2.979	2.991
Lyon .....	2.655	2.595
Bordeaux .....	1.416	1.434
Lille .....	1.196	1.172
Rouen .....	851	893
Toulouse .....	916	938
Nice .....	898	885
Strasbourg .....	769	833
Nantes .....	746	734
Toulon .....	630	687
Saint-Etienne .....	580	585
Grenoble .....	606	598
Le Havre .....	555	516
Nancy .....	516	516
Clermont-Ferrand .....	411	409
Tours .....	349	351
Rennes .....	396	412
Reims .....	315	325
Dijon .....	385	428
Brest .....	332	337
Montpellier .....	343	357
Metz .....	344	356
Orléans .....	307	308
Angers .....	275	277
Limoges .....	271	275
Caen .....	296	320
Le Mans .....	288	296
Amiens .....	266	279
Mulhouse .....	277	270
Nîmes .....	343	260
Besançon .....	224	238
Perpignan .....	207	225
<b>Total</b> .....	<b>20.942</b>	<b>21.100</b>
Aix-en-Provence .....	en 1977 : 213	215
Boulogne-Billancourt .....	en 1978 : 193	183
Argenteuil .....	en 1977 : 257	265
Roubaix .....	en 1978 : 413	410
Tourcoing .....	en 1978 : 251	267
<b>B. — Paris et départements petite couronne.</b>		
Paris .....	16.634	15.886
Hauts-de-Seine .....	3.616	»
Seine-Saint-Denis .....	3.349	»
Val-de-Marne .....	2.938	»
<b>Total</b> .....	<b>26.537</b>	»

Il convient en toute hypothèse de saluer l'effort quantitatif effectué en faveur de la police. Cet effort permettra en effet à la France de conserver — gendarmerie incluse — un nombre de policiers par habitant supérieur à nos voisins européens (mais pour un territoire souvent deux fois plus étendu).

L'efficacité de la police et l'amélioration de son image dépendent pour une large part également de l'effort effectué pour améliorer la qualité de son recrutement et dispenser à ses membres des connaissances suffisantes et surtout une éthique à la hauteur des responsabilités qui sont les leurs. Tel est l'objet du paragraphe suivant qui, comme chaque année, est consacré à l'une des préoccupations fondamentales de votre Commission : la formation des policiers.

### B. — La formation.

Si la série regrettable d'incidents qui ont eu lieu depuis le début de l'été ne doit pas rejaillir sur le corps de la police tout entière, il faut souligner qu'on est en droit d'exiger des policiers sang-froid et respect de la légalité ; ces exigences dépendent de deux facteurs : le recrutement et la formation qui font fort opportunément l'objet d'un effort particulier dans le projet de budget pour 1980.

En ce qui concerne la qualité du recrutement, longtemps incriminée, celle-ci devrait être améliorée puisque, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, *il y a actuellement 11 candidats gardiens pour chaque poste offert.*

Les nouvelles mesures envisagées concernent l'allongement de la formation initiale et une amélioration de la formation continue. Elles tiennent compte des améliorations déjà intervenues au cours des années récentes. C'est ainsi que la durée de formation n'est modifiée ni pour les officiers de paix (dix-huit mois) dont le cycle de formation initiale a fait l'objet d'une réforme en 1977, ni pour les enquêteurs dont la scolarité a été portée à cinq mois pour l'année 1978-1979.

Les modifications touchent donc essentiellement le corps des inspecteurs et celui des gardiens de la paix. Pour les commissaires, elles ne visent que ceux d'entre eux qui sont entrés dans le corps par nomination au choix.

## 1. LA FORMATION INITIALE

Dans ce domaine, la réforme présente deux aspects principaux :

- l'allongement de la durée globale de la formation ;
- une meilleure liaison scolarité-stages pratiques susceptible de rendre l'enseignement plus concret.

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

### a) **Les commissaires.**

La réforme statutaire de 1977 ayant eu pour conséquence la désignation d'un effectif important (35 par an, sur 100) de commissaires nommés au choix, il avait été initialement prévu de faire suivre à ces derniers un simple stage de recyclage limité à six mois.

Pour faciliter une assimilation totale des deux catégories de commissaires, ceux du concours et ceux de la nomination au choix, tous suivront désormais le même cycle de formation (deux ans) sanctionné par un classement final unique.

### b) **Les inspecteurs.**

Leur formation se déroulait selon le schéma suivant : un pré-stage d'un mois, huit mois de scolarité, et deux mois de stage d'application.

Le cycle comprend désormais :

- un préstage d'observation d'un mois ;
- un premier séjour de sept mois en école pour acquérir les connaissances de base nécessaires ;
- un stage de trois mois dans un service pour appliquer les connaissances acquises et les confronter à la réalité quotidienne ;
- un nouveau séjour de deux mois en école, pour exploiter, avec les enseignants, l'expérience du stage ;
- un stage de trois mois dans le service d'affectation, pour bien en connaître l'organisation et le fonctionnement avant l'affectation définitive au sein du service.

**c) Les gardiens de la paix.**

Les cinq mois de scolarité seront désormais suivis de quatre mois de stage d'application pendant lesquels, groupés en une unité spécialisée d'instruction, sous la direction d'un encadrement désigné à cet effet, les gardiens stagiaires devront s'exercer à accomplir sur le terrain l'ensemble des missions que comporte leur fonction. Le programme du stage comprendra un rappel des connaissances acquises en école, et une critique des interventions exécutées.

**2. UN EFFORT DE FORMATION CONTINUE**

Un recyclage obligatoire est instauré à l'occasion de tous les changements de grade comportant accession à de nouvelles responsabilités.

Ce recyclage est principalement orienté sur la préparation aux fonctions d'encadrement et d'autorité.

Dans le domaine de l'entraînement sportif et du tir, les chefs de service établiront eux-mêmes et feront exécuter un programme.

Le programme de stages de formation continue comportera, en outre, comme l'année dernière, de nombreux stages de perfectionnement et de recyclage dans les domaines suivants :

- circulation routière et urbaine ;
- maintien de l'ordre ;
- gestion - économie - finances - informatique ;
- relations humaines ;
- protection des mineurs, stupéfiants ;
- identité judiciaire ;
- secourisme et sécurité civile ;
- entraînement physique et sportif.

Ces stages sont destinés à perfectionner les personnels des services actifs de la police nationale par l'amélioration et l'actualisation des connaissances particulières à leur emploi.

Seront également organisés des stages de spécialisation, en vue d'emplois requérant une technicité particulière, notamment dans le domaine des transmissions, de la mécanique auto, du déminage, de la formation cynophile, etc. Le programme de formation en cours de

carrière est étudié en liaison étroite avec les chefs des services actifs de la police nationale et est fixé par le directeur général de la police nationale.

### 3. UNE POLITIQUE DE FORMATION DES ENSEIGNANTS

Elle se manifeste par la création d'un centre spécialisé qui aura pour tâche d'assurer la formation des enseignants des écoles de police et des fonctionnaires de police animant des actions de recyclage. Ce centre sera composé à la fois de fonctionnaires de police expérimentés et de formateurs spécialisés.

**Ce souci d'améliorer la formation des policiers devrait avoir pour corollaire une valorisation de la police.** Cet effort devra être poursuivi si la France veut rejoindre les pays européens où, pour la plupart d'entre eux, la durée des études est supérieure à un an. La place des matières juridiques dans l'enseignement devrait être privilégiée, les policiers se voient en effet confier des missions où le minimum de respect pour les libertés individuelles est nécessaire. Il serait regrettable que, par manque de formation, les policiers ne connaissent pas la loi.

Ces actions s'inscrivent dans la volonté maintes fois affirmée du législateur particulièrement lors du vote de la loi n° 78-788 du 28 juillet 1978 portant réforme de la procédure pénale. Comme l'année dernière, votre Rapporteur tient ici à faire le point de son application.

Comme chacun sait, cette loi a étendu la qualité d'officier de police judiciaire à de nouvelles catégories de fonctionnaires.

Dès 1979, les inspecteurs sortant de l'Ecole nationale supérieure de Cannes-Ecluse ont passé un examen qui leur confère la qualité d'O.P.J. ; mais ils ne pourront l'exercer qu'après trois ans de service effectif (un an de stagiaire et deux ans de titulaire), c'est-à-dire après acquisition d'une bonne expérience pratique de leur fonction. En fait, ce n'est qu'à partir de 1981 que le nombre des O.P.J. augmentera réellement.

Comme par le passé, les inspecteurs en fonction, pendant la période transitoire, pourront obtenir la qualité d'O.P.J. par le concours donnant accès au grade d'inspecteur principal. 1.804 fonctionnaires ont obtenu cette qualité au cours des années 1978 et 1979.

En vertu de la loi de 1978, les officiers de paix de la police nationale bénéficient de la qualité d'O.P.J. pour les infractions au Code de la route, l'obtention de cette qualité étant sanctionnée par examen. Les premiers examens de sélection ont eu lieu dès le début du présent trimestre.

### C. — Les moyens matériels et techniques.

Comme cela a été souvent rappelé, le budget du ministère de l'Intérieur — et celui de la police en particulier — est surtout un budget de fonctionnement. Les crédits en capital sont donc relativement faibles en valeur absolue. Ces considérations relativisent donc l'augmentation considérable que ces dépenses connaissent cette année mais elles ne doivent pas dissimuler que le ministère de l'Intérieur s'oriente plus nettement vers une politique d'équipement à moyen terme dont on ne peut que se féliciter.

La faiblesse des investissements consacrés à la construction ou à l'amélioration des hôtels de police, commissariats ou bâtiments divers a été longtemps la règle. En 1980, un supplément de crédits de 50 millions de francs en autorisations de programme sur le titre V et de 6 millions de francs pour les travaux d'aménagement et d'entretien sur le titre III permettra la poursuite de la rénovation du domaine immobilier entreprise en 1978. Elle sera consacrée à la rénovation systématique de tous les locaux susceptibles d'être réaménagés ou restructurés (environ 300.000 mètres carrés) (48,7 millions de francs). 200 millions de francs seront affectés à la reconstruction ou à la construction d'immeubles neufs, en remplacement d'implantations irrécupérables et pour faire face aux extensions inéluctables (400.000 mètres carrés).

Enfin, les crédits pour la location de locaux sont renforcés et progressent de 13,1 % pour atteindre 43,2 millions de francs en 1980.

#### 1. LE RENOUVELLEMENT DES MOYENS DE TRANSPORT

Un supplément de crédits de 10 millions de francs en autorisations de programme sur le titre V et de 23 millions de francs sur le titre III permettra un meilleur renouvellement des moyens de transport ainsi qu'un accroissement du parc automobile.

L'année 1980 verra le remplacement du quart du parc léger et du sixième du parc des véhicules utilitaires et d'engins à deux roues ce qui correspond aux durées moyennes de vie de ces différentes catégories de véhicules.

Le parc automobile des services actifs sera renforcé, notamment celui des sûretés urbaines chargées des enquêtes dans les villes.

Enfin, le programme de renouvellement du parc lourd du maintien de l'ordre (C.R.S. et sections d'intervention de la préfecture de police et des polices urbaines) sera poursuivi, il devrait pouvoir être achevé dans deux ans.

## 2. LE DÉVELOPPEMENT DES TECHNIQUES MODERNES

3 millions de francs sur le titre III sont réservés à l'accroissement du parc des terminaux permettant ainsi l'amélioration de la consultation des fichiers automatisés. Le nombre des terminaux se trouvera doublé par ces mesures. **Votre Commission souhaite toutefois attirer votre attention sur certains inconvénients récemment et tragiquement illustrés d'une automatisation trop poussée.**

Les moyens de transmission vont être renforcés par l'inscription d'un crédit supplémentaire de 11 millions de francs en autorisations de programme.

Enfin, le programme de renouvellement de l'armement des policiers sera accéléré par tranches de 4.000 armes environ (remplacement des pistolets anciens par des révolvers de 9 mm et remplacement d'armes d'un modèle 1896 par des mousquetons A.M.D. 5,56). Il est à noter que malgré la hausse des prix, le ministère de l'Intérieur a tenu à passer le contrat de renouvellement avec une société française.

## CHAPITRE III

---

### LA SÉCURITÉ CIVILE

L'examen de cette mission a plus particulièrement retenu l'attention de votre Commission cette année dans la mesure où, pour les raisons que l'on a rappelées dans l'introduction, les problèmes des collectivités locales ont été largement traités par ailleurs. D'autre part, l'année 1979 a été marquée par une recrudescence importante des incendies de forêts dans le Midi méditerranéen, dont le Sénat s'est fait largement l'écho à l'occasion de questions orales avec débat, émanant de divers groupes, lors de sa séance du 30 octobre dernier. Il convient de noter en outre que cette année a vu également, sous la forme d'un règlement du Conseil des ministres des Communautés européennes et d'une résolution de l'assemblée de ces mêmes organisations, le début d'une prise de conscience de ces problèmes au niveau européen.

Le moment a également paru propice à votre Rapporteur pour faire le point sur le problème permanent que constituent les relations entre l'Etat et les collectivités locales en matière de sécurité civile et pour porter attention à la situation des personnels affectés à cette mission et, en particulier, aux sapeurs-pompiers. On se souvient, en effet, que la situation de ces personnels a fait l'objet de divers mouvements revendicatifs dans le courant des mois de janvier et février.

Les actions menées en matière de sécurité routière, qui constitue le deuxième volet, quoique interministériel, de la mission de sécurité civile, ont, semble-t-il, connu des résultats très encourageants. Le rapport de cette année sera l'occasion de faire le point des différentes campagnes de persuasion destinées à améliorer le comportement des conducteurs.



## I. — BILAN DES ACTIONS MENÉES ET PROPOSITIONS

### A. — La lutte contre les incendies de forêts.

#### 1. BILAN

L'année 1979 apparaît, notamment dans la région du Sud-Est, comme une année particulièrement critique. On a dénombré, en effet, à la date du 10 octobre, 4.317 feux et 55.633 hectares brûlés ou parcourus par le feu. Ces chiffres doivent être comparés aux 40.000 hectares de 1978, aux 42.000 de 1976 mais surtout aux 17.000 de 1977. 1979 nous place donc au niveau de l'année 1970.

Il convient cependant de nuancer ces chiffres d'un point de vue qualitatif. Ces 55.633 hectares n'étaient pas exclusivement recouverts de hautes futaies. Si l'on se réfère aux chiffres fournis par le ministre de l'Intérieur pour les cinq dernières années, on peut estimer que *la forêt proprement dite a représenté moins de 30 % des surfaces atteintes par le feu*. Par ailleurs, la surface atteinte doit être rapprochée de la surface de véritable forêt que possède le Midi méditerranéen et qui est évaluée à 2.200.000 hectares.

Sur le plan régional, malgré des conditions climatiques identiques marquées par des températures supérieures à la moyenne et un déficit pluviométrique important à partir du mois d'avril (pouvant atteindre 60 % en Provence par rapport à la moyenne établie les années précédentes) *on observe un contraste important entre les dégâts subis par le Midi méditerranéen et les dégâts subis par le massif forestier landais*. Les 14 départements situés dans le sud-est de la France qui ont été touchés représentent à eux seuls 47.978 hectares. En revanche, on note — et c'est heureux — que la forêt landaise, qui fut pourtant le théâtre d'incendies dramatiques il y a quelques décennies, notamment il y a vingt ans, n'a été parcourue par le feu que sur 570 hectares.

**DÉPARTEMENTS DU SUD-EST**  
(Statistiques Prométhée - 26 septembre 1979.)

	Nombre	Superficie parcourue (hectares)	Superficie forestière et sub. forestière du département (hectares)
Alpes-de-Haute-Provence .....	18	575	422.000
Hautes-Alpes .....	14	58,3	254.000
Alpes-Maritimes .....	167	2.254,3	210.000
Ardèche .....	226	3.079,9	355.000
Aude .....	59	900,0	311.000
Bouches-du-Rhône .....	394	14.993,1	225.000
Corse-du-Sud .....	393	2.398,8	727.000
Haute-Corse .....	843	6.814,1	
Gard .....	417	3.790,7	296.000
Hérault .....	89	798,4	316.000
Lozère .....	47	1.293,5	316.000
Pyrénées-Orientales .....	167	453,7	246.000
Var .....	455	9.892,5	427.000
Vaucluse .....	134	676,3	150.000
<b>Total .....</b>	<b>3.423</b>	<b>47.978,6</b>	<b>4.255.000</b>

**DÉPARTEMENTS DU MASSIF LANDAIS**  
(Bilan au 15 octobre 1979.)

	Nombre	Superficie parcourue (hectares)	Superficie forestière et sub. forestière du département (hectares)
Gironde (1) .....	884	430	510.000
Landes (2) .....	157	161	667.200
Lot-et-Garonne .....	12	5	127.000
<b>Total .....</b>	<b>1.053</b>	<b>570</b>	<b>1.306.000</b>

**2. PREMIÈRES EXPLICATIONS**

A titre de premières explications, on notera que les réserves d'eau du sol avaient, au cours de l'été, fortement baissé pour atteindre un niveau qui ne fut approché que trois fois depuis une vingtaine d'années : 1962, 1967 et 1970.

Par ailleurs, la violence des vents en juillet et en août a été telle qu'elle a rendu dans la région du Sud-Est, à certains moments, la progression du feu quasiment irrésistible. Fort opportunément, M. Bonnet a rappelé qu'on avait vu le feu cette année franchir une autoroute ou même passer d'une crête à l'autre sans emprunter les vallons qui les séparent.

Il semble d'autre part — et cela est ressorti assez nettement du débat du 30 octobre au Sénat et notamment à la suite d'une intervention de notre collègue M. Minvielle — que le relief apporte une certaine explication des différences constatées entre le Midi méditerranéen très escarpé et tourmenté et celui du département des Landes qui, en raison de sa platitude, permet l'établissement de coupe-feux d'une largeur de 50 mètres environ. Il est vraisemblable également qu'une prise de conscience plus précoce a permis aux départements du massif landais de prendre un certain nombre d'initiatives de nature à prévenir les dommages.

C'est ainsi que le département des Landes a été un département pilote. A l'initiative de son conseil général, un corps de sapeurs-pompiers professionnels a été constitué. Ce corps a créé dans le seul département 20 centres de défense avec 19 tours de guet-miradors qui dominent toute la région et donnent très rapidement l'alerte au feu. Les dépenses ainsi engagées s'élèvent chaque année à 1.600 millions de francs, ce qui représente un effort considérable.

Pour terminer, on fera également remarquer que la forêt méditerranéenne a été moins bien entretenue que la forêt landaise dans la mesure où, malgré quelques initiatives qu'il convient de souligner, elle est beaucoup moins productive. Les propriétaires sont donc moins incités à faire des efforts (1).

### 3. ANALYSE DES ACTIONS MENÉES EN 1979

Les mesures prises pour améliorer l'efficacité de la lutte sont allées cette année dans trois directions : la prévention, la prévision et la lutte.

#### a) La prévention.

Les actions tendent dans ce domaine à diminuer le nombre de mises à feu ou à limiter leurs effets lorsqu'elles se produisent en organisant l'autodéfense des massifs et en facilitant la lutte. Le

---

(1) Il n'empêche que le peu d'empressement des propriétaires de la région landaise à s'acquitter de leurs obligations a été signalé sur plusieurs bancs lors du débat du 30 octobre.

ministère de l'Agriculture est maître-d'œuvre en la matière mais le ministère de l'Intérieur est intervenu pour renforcer son action en donnant en particulier des directives en début de campagne pour que soit respectée la réglementation, spécialement en matière de dépôts d'ordures et d'écobuage (circulaire n° 79-233 du 3 juillet 1979).

Le Ministère a également subventionné la création de deux unités nouvelles de forestiers-sapeurs portant le nombre de ces unités à 16. Ces nouvelles unités sont chargées de la construction et de l'entretien des ouvrages protégeant les massifs forestiers et de participer éventuellement à la lutte. Des militaires ont également participé au débroussaillage des zones particulièrement sensibles.

Le Ministère a renforcé le système de surveillance en mettant en place en Corse une deuxième cellule de reconnaissance aérienne et en renforçant les patrouilles de surveillance effectuées par la Gendarmerie, tout en maintenant le système déjà existant de tours de guet.

#### **b) La prévision.**

Cette action vise à préparer le dispositif de lutte pendant la période hivernale. A titre d'exemple, on notera que les préfets des départements de l'ex-zone de défense sud ont participé à des séances de travail en présence des ministres de l'Agriculture et de l'Intérieur. Il leur a été notamment imparti d'établir un ordre d'opérations, élaboré par les responsables des services départementaux concernés par les feux de forêts. Des équipements permettant aux services de lutte d'exploiter les données météorologiques ont été subventionnés. Des stages visant à la formation et à l'information des personnels à tous les niveaux ont été organisés de façon à les familiariser avec certaines techniques nouvelles (observations aériennes, produits retardants).

Un peu plus avant dans la saison, il a été procédé à un renforcement des moyens disponibles dans tous les départements. Ces efforts ont porté leurs fruits dans le courant du mois d'août et on a vu intervenir dans les trois départements des Bouches-du-Rhône, du Var et du Vaucluse 31 colonnes départementales de secours, soit environ 1.000 sapeurs-pompiers. Le détachement de lutte contre les feux de forêts en Provence a été renforcé par une unité mobile de sécurité et un détachement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. De nombreuses unités militaires ont été incorporées au dispositif de lutte. Des recherches ont été effectuées dans le cadre du programme « Prométhée » pour essayer de déterminer les causes des feux. Le rapport de rationalisation des coûts budgétaires, réalisé sous le contrôle de l'inspecteur général Raphaël Petit, en 1976, a mis en évidence, dans l'ordre, les causes suivantes :

- écobuage mal contrôlé : 25 à 40 % ;
- imprudences : 15 à 35 % ;
- incendies volontaires : 20 à 30 % ;
- dépôts d'ordures et divers : 15 à 20 %.

**c) La lutte active.**

Les efforts ont porté sur l'organisation et sur l'amélioration des moyens disponibles. C'est ainsi qu'au niveau du commandement, le Centre interrégional de coordination opérationnelle de la sécurité civile (C.I.R.C.O.S.C.), destiné à assurer la gestion opérationnelle des moyens nationaux et la mise en œuvre d'une colonne de secours, a été renforcé. 440.000 F ont été engagés pour subventionner la création et l'amélioration de postes de commandements fixes et mobiles dans les départements. Enfin, des efforts particuliers ont été consentis pour assurer des transmissions convenables entre les trois niveaux de commandement, P.C. interrégional, P.C. fixe départemental, P.C. mobile.

**4. LES ACTIONS NÉCESSAIRES A MOYEN TERME**

a) Malgré les progrès évidents qui ont permis par exemple à M. Christian Bonnet d'annoncer au Sénat qu'au titre du seul aménagement de la forêt, il existait aujourd'hui 6.000 kilomètres de pistes, 1.000 points d'eau, 22 hectares de pare-feu, 7 périmètres de défense contre les incendies couvrant 200.000 hectares, que 5.000 hectares avaient été replantés chaque année et que les massifs étaient surveillés par 44 patrouilles permanentes et 63 tours de guet, l'action de la sécurité civile dans le Midi méditerranéen est encore insuffisante. Elle nécessite une action dans cinq directions : la première, qui semble bénéficier à l'heure actuelle de la priorité, au moins au niveau des intentions du Ministère, est l'aménagement de la forêt.

Le Ministre a pu constater que les pare-feu qui ont été dressés sont encore insuffisants « parce qu'ils ont été conçus pour faciliter la progression des secours plutôt que pour arrêter un incendie poussé par le vent ».

L'action doit consister à la fois dans la plantation d'essences feuillues ou de résineux d'ombre tels que les cèdres ou les pins méditerranéens de préférence aux résineux. L'institut national de la recherche agronomique poursuit à l'heure actuelle des recherches de façon à définir les essences à la fois les plus productives et les plus résistantes. Certes, les points d'eau sur les chemins de circulation

doivent être multipliés mais il convient aussi, dans la mesure du possible, d'engager une politique de réanimation pastorale et agricole. A cet égard, il convient de faire une place à part au *Règlement pris par le Conseil des ministres des Communautés européennes le 6 février dernier*. Ce Règlement a pour but d'instaurer une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté de façon à conserver et améliorer le sol, la faune, la flore et le régime des eaux mais aussi à accroître la productivité des terrains agricoles par la constitution de brise-vent et d'abris et par une action sur l'hydrographie et la climatologie régionales.

Les régions intéressées sont en France les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Côte d'Azur et Corse ainsi que les départements de l'Ardèche et de la Drôme. Il semble que la France devrait bénéficier d'environ un tiers des crédits alloués pour cette action, l'Italie recevant les deux tiers restants.

Cette action, qui devrait se développer sur cinq années, devra intervenir dans le cadre d'un programme défini par les Etats membres et soumis à la Commission et devrait se traduire sur le plan financier par une subvention en capital du Fonds européen d'organisation et de garantie agricole, section orientation. L'Etat membre devra prendre à sa charge au moins 40 % de la dépense et le propriétaire du terrain 5 %.

Les crédits seront répartis entre quatre actions principales suivant le tableau ci-dessous :

- boisement ;
- travaux préparatoires ;
- amélioration des forêts dégradées ;
- chemins forestiers.

Mesure forestière	Superficie concernée pendant la période de cinq ans	Coût moyen	Coût total (M.U.C.E.) (1)	Dont 50 % F.E.O.G.A. (M.U.C.E.) (1)
1. Boisement .....	88.000 ha	1.700 U.C.E./ha	149,6	75
2. Travaux préparatoires (terrassement protection contre le feu) .....	80.000 ha	850 U.C.E./ha	68	34
3. Amélioration des forêts dégradées .....	96.000 ha	1.250 U.C.E./ha	120	60
4. Chemins forestiers .....	2.400 km	10.000 U.C.E./km	24	12
5. Travaux préparatoires .....	»	»	6	3
<b>Total .....</b>	»	»	<b>368</b>	<b>184</b>

(1) En millions d'unités de compte européennes.

L'Assemblée s'est également saisie de la question à la suite d'une proposition de résolution commune au groupe socialiste et au groupe démocrate-chrétien lors de sa séance du 27 septembre dernier. Cette résolution invite notamment la Commission à promouvoir et à coordonner entre les deux Etats concernés l'utilisation des moyens aériens de lutte contre l'incendie. Elle demande également de prendre sans plus tarder des mesures pour venir en aide aux régions touchées par les incendies. Malgré ces différentes décisions, qui se sont traduites par exemple par l'inscription, au titre des secours d'urgence, d'un crédit de 5 millions d'unités de compte (chapitre 59), on peut regretter qu'aucun crédit n'ait à l'heure actuelle encore été versé.

Les autorités communautaires estiment d'autre part que 50 % des crédits disponibles pour 1979 ne seront pas utilisés et seront donc reportés en 1980.

Il convient de former le vœu que ces retards initiaux soient rattrapés et que la mesure trouve une application rapide grâce à une action énergique des autorités compétentes françaises.

b) La deuxième orientation est **d'améliorer le dispositif de détection des feux et d'alerte**. Il conviendrait, comme l'ont suggéré nos collègues Palmero, Courrière et Francou, que le nombre des avions de surveillance et de guet armé, c'est-à-dire aptes à transporter quelques centaines de litres d'eau, soit multiplié, de préférence aux vigies terrestres. Ces appareils, qui sont financés conjointement par l'Etat et les collectivités locales, n'étaient qu'au nombre de 6 en 1979

c) La troisième orientation est dans le **renforcement des moyens aériens lourds**. Il convient d'attendre les suites qui seront données à la suggestion européenne de coopération entre la France et l'Italie au sujet d'une éventuelle mise en commun des Canadair. On peut craindre toutefois que cette mise en commun n'ait pas toute l'efficacité souhaitée puisque les besoins se feront sentir simultanément au cours des mêmes périodes.

L'on sait, comme le Ministre l'a rappelé devant notre Commission, que l'achat d'un treizième Canadair est désormais impossible avant au moins deux ans en raison de l'interruption de la chaîne de montage de ces appareils. On se souvient par ailleurs que, dès l'année dernière, le Gouvernement avait vanté les mérites de l'avion D.C. 6, préalablement aménagé. Moins onéreux à l'achat, le D.C. 6 — que la flotte aérienne des Etats-Unis possède à 60 exemplaires — est beaucoup plus cher à l'entretien. En revanche, il vole à une vitesse près de deux fois supérieure à celle du Canadair : 407 kilomètres/heure, et sa capacité est également deux fois plus grande. Il a également l'avantage de pouvoir emporter des mélanges retardants, ce qui en fait un excellent appareil de première attaque.

On ne peut que regretter que le budget de cette année ne comporte pas de crédits nouveaux permettant l'achat ou, au moins, la location d'appareils supplémentaires de ce type. *Votre Commission forme le vœu que les déclarations de M. Christian Bonnet laissant entendre, en réponse à une question de M. Andrieux (1), que plusieurs D.C. 6 seront disponibles en 1980, seront effectivement suivies d'effet.*

d) La quatrième orientation est le **renforcement et la formation des unités au sol**. Cette action s'est déroulée en 1979 de façon relativement satisfaisante grâce à l'ouverture effective de l'Ecole des sapeurs-pompiers de Nainville-les-Roches : 142 stages ont eu lieu en un an au profit des sapeurs-pompiers ; sur ces 142 stages, 36 ont eu pour objet la prévention de l'incendie.

157 stages ont également bénéficié aux moniteurs de secourisme, en application de la réforme décidée par le décret du 4 janvier 1977 relatif à l'enseignement et à la pratique du secourisme.

Deux unités d'instruction de la sécurité civile (U.I.S.C.) (2) ont réalisé un programme d'instruction et de formation à l'usage, d'une part, des jeunes recrues au nombre de 531, et d'autre part au personnel de la préparation militaire terre, option sécurité civile. Sur 23 candidats, 22 ont été reçus en 1979.

---

(1) J.O. débats Sénat, p. 3628.

(2) Créée par le décret n° 78-333 du 15 mars 1978, la seconde n'a commencé ses activités qu'au 1<sup>er</sup> février 1979.



e) L'utilisation des unités de sapeurs-pompiers devrait subir certaines modifications de façon à ce que ces unités puissent se trouver dans les massifs à titre préventif. Cela suppose la définition d'une nouvelle méthode mais aussi le renforcement des équipements, notamment en matière de liaison radio. Cela nécessite également la réalisation d'une cinquième direction : **une meilleure coordination** que votre Commission réclame régulièrement.

On peut s'étonner, en effet, que n'existe pour l'instant aucun document de synthèse concernant la meilleure utilisation possible des effectifs et la coordination des différents moyens. Un Règlement de manœuvre « feux de forêts » devrait être mis en œuvre en 1980 par la Direction de la sécurité civile. D'autre part, la « mission d'études pour la programmation des dispositifs de surveillance d'alerte et de lutte contre les feux de forêts », créée par le Comité interministériel qui s'est tenu le 2 octobre 1979, a siégé pour la première fois le 22 octobre et devrait en principe combler les lacunes constatées au niveau de la coordination des secours.

## B. — Les autres actions.

### 1. LA SÉCURITÉ EN MONTAGNE

On a dénombré en 1979, activités d'hiver et activités d'été confondues, 173 morts et 1.233 blessés. Le coût, pour le seul ministère de l'Intérieur au titre des compagnies républicaines de sécurité et de ses moyens aériens propres, a été de 10 millions de francs environ, et pour avoir une appréciation exacte du coût croissant de ces interventions, que souligne à juste titre M. Raybaud dans son rapport au nom de la commission des Finances, il convient d'ajouter à ces sommes les 15 millions de francs dépensés par la gendarmerie.

En ce qui concerne les causes des accidents, dont le nombre a été sensiblement le même que celui des années précédentes malgré une fréquentation plus grande de la montagne, on constate que 101 personnes ont été emportées par 41 avalanches. Les accidents de ski ont été la cause de 19 décès et de 1.280 blessés. L'alpinisme d'hiver a causé la mort de 26 personnes. L'alpinisme d'été, les randonnées ou les promenades ont été à l'origine de 113 morts et de 463 blessés.

On se souvient que des études avaient été entreprises dans les années passées par la Direction de la sécurité civile, afin de prévenir, notamment, le déclenchement des avalanches. Une cartographie

des zones d'avalanches a été établie. Les prévisions météorologiques ont été complétées et mieux diffusées. Des chiens d'avalanche ont été formés et, dans certains cas, des avalanches ont été déclenchées artificiellement à titre préventif. Le résultat est que parmi les 101 personnes emportées, on n'a relevé que 22 morts et 12 blessés.

Sans préjudice de cette action importante, une action plus diffuse destinée aux skieurs et aux alpinistes d'été et d'hiver s'est poursuivie sous forme de conseils prodigués par voie d'affiches, de tracts, de presse, de radio ou de télévision. Des répondeurs automatiques de prévision météo ont été mis en place. Des refuges et des gîtes de montagne ont été aménagés.

## 2. LES OPÉRATIONS DE SAUVETAGE EN MER

Le ministère de l'Intérieur dispose à cette fin d'un groupement aérien constitué d'hélicoptères « Alouette III » qui sont basés au Havre, à Granville, Quimper, Lorient, La Rochelle, Bordeaux, Perpignan, Marignane, Nice et Ajaccio. Ces moyens s'ajoutent à ceux mis en œuvre par les ministères de la Défense et des Transports, et par le service des Douanes du ministère des Finances.

C'est, bien sûr, pendant l'été que l'action du ministère de l'Intérieur est la plus mise à contribution. Grâce aux maîtres-nageurs sauveteurs C.R.S., auxquels les municipalités font appel pour tenir des postes de secours, 682 interventions ont permis de sauver 506 personnes indemnes et d'en ramener 113 autres qui étaient blessées. On a constaté la mort par noyade de 243 personnes. Le groupement aérien, pour sa part, a effectué 259 heures de vol en mission de sauvetage en mer. En liaison avec l'antenne de gendarmerie des services d'information et de relations publiques des armées, une pochette de fiches relative à la sécurité en vacances a été éditée en juin 1979. Enfin, la Direction de la sécurité civile va procéder à une étude des zones côtières pouvant présenter des risques particuliers, afin de renforcer les mesures de prévention.

## 3. LA LUTTE ANTIPOLLUTION

A la suite de la catastrophe de l'*Amoco-Cadiz* et des propositions de la commission d'enquête du Sénat dont les suites sont, examinées par les rapporteurs pour avis de la commission des Affaires culturelles et de la commission des Affaires économiques,

une unité de sécurité civile antipollution basée à Rennes a été créée. Elle a été dotée d'un matériel spécifique. D'autre part, cinq sections déjà existantes dans les unités d'intervention de sécurité civile de Paris et de Brignoles ont été mieux équipées, de façon que la mission traditionnelle de lutte contre les feux de forêts soit complétée par une mission de lutte contre la pollution. Ces unités ont participé aux manœuvres « Embruns 79 » et « Manchex 79 » afin de tester les nouveaux plans Polmar des départements. Leur mission est d'intervenir immédiatement, sur demande des préfets, d'entamer les premières opérations de lutte et de participer aux expérimentations des matériels et à l'élaboration des techniques de lutte avec l'aide des organismes spécialisés nationaux, tel le Centre de documentation, recherche et expérimentations contre les pollutions accidentelles des eaux (C.E.D.R.E.).

Examinant ces actions, la Commission a regretté que le ministère de l'Intérieur ne mette plus au rang de ses priorités celle de la lutte contre le bruit, comme cela avait été le cas il y a deux et trois ans.

## II. — LES PERSONNELS

### A. — Les sapeurs-pompiers des corps communaux et départementaux.

#### 1. EFFECTIFS

Au 31 décembre 1978 les effectifs étaient les suivants :

- Sapeurs-pompiers volontaires . . . . . 190.000 environ,
- Sapeurs-pompiers professionnels . . . . . 14.423.

A ce total, s'ajoutent les sapeurs-pompiers à statut militaire de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ainsi que le bataillon des marins-pompiers de Marseille.

De plus, deux unités d'instructions de la sécurité civile destinées à servir de renfort en cas de catastrophe totalisent 90 hommes et sont composées de militaires du contingent.

#### 2. LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

Les sapeurs-pompiers communaux bénéficient d'un statut particulier intégré au Code des communes.

Les sapeurs-pompiers professionnels ont leurs carrières alignées sur celles des emplois techniques communaux depuis 1968 pour les emplois d'exécution, et depuis 1977 pour les capitaines.

Les personnels des inspections départementales des services d'incendie et de secours sont régis par un *statut type* qui doit être adopté par les conseils généraux.

En 1979, les avantages accordés en septembre 1977 au personnel communal ont été étendus aux sapeurs-pompiers.

Cette réforme a été réalisée par arrêtés des 11 janvier, 24 janvier et 26 mars 1979 (*J.O.* du 20 janvier, du 7 février et du 13 avril 1979) pour les carrières des caporaux-chefs et des sous-officiers jusqu'au

grade d'adjudant-chef. Cette réforme a été poursuivie par l'alignement des carrières des lieutenants de sapeurs-pompiers sur les emplois correspondant aux adjoints techniques des villes (arrêtés du 15 mai 1979. *J.O.* du 3 juin 1979), et elle devrait se terminer très prochainement par celle des chefs de bataillon, lieutenants-colonels et colonels sur les emplois d'ingénieur principal et ingénieur en chef des villes.

Le tableau ci-joint retrace le détail des mesures intervenues cette année afin d'améliorer la situation de ces personnels, mesures dont la plupart ont été arrêtées à la suite des mouvements revendicatifs qui sont intervenus en début d'année. Elles ont été approuvées lors de la réunion de la Commission nationale paritaire des sapeurs-pompiers professionnels du 8 juin 1979.

### 3. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

Les mesures prises en leur faveur ont été approuvées par la Commission nationale paritaire du 22 juin dernier. Comme pour les sapeurs-pompiers professionnels, on trouvera le détail des mesures accordées dans le tableau ci-dessous :

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980, le taux des vacances horaires allouées aux sapeurs-pompiers volontaires sera porté de 24,50 F à 27,50 F pour les officiers, de 19,50 F à 22,50 F pour les sous-officiers, de 16 F à 18 F pour les sapeurs. Quant à l'allocation de vétérance susceptible d'être allouée aux anciens sapeurs-pompiers volontaires, le taux maximum de cette allocation, fixé par l'arrêté du 18 janvier 1977 à 750 F, sera porté à 1.000 F à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980.

Arrêtés et décrets	Journal officiel	Page	Dispositions
Arrêté du 29 décembre 1978	7 janvier 1979	199 N.C.	Nouveau classement indiciaire des officiers supérieurs.
Arrêté du 11 janvier 1979	20 janvier 1979	716 N.C.	Durée de carrière des adjudants et adjudants-chefs. (Modifie l'arrêté du 18 novembre 1968 relatif à la durée de carrière des sapeurs-pompiers.)
Modifié par arrêté du 16 mars 1979	13 avril 1979	3.219 N.C.	Date d'effet du 1 <sup>er</sup> janvier 1978.
Arrêté du 11 janvier 1979	20 janvier 1979	716 N.C.	Le calcul du nombre des caporaux et sous-officiers pouvant chevronner doit être établi par groupe de rémunération et non par grade. (Modifie l'arrêté du 3 décembre 1970 concernant l'organisation de carrière de sapeurs-pompiers.)
Arrêté du 11 janvier 1979	20 janvier 1979	717 N.C.	Classement des caporaux-chefs dans le groupe VI. (Modifie l'arrêté du 3 décembre 1970 relatif aux échelles de rémunération.)
Modifié par arrêté du 24 janvier 1979	7 février 1979	1.263 N.C.	
Modifié par arrêté du 26 mars 1979	15 avril 1979	3.279 N.C.	Date d'effet du 1 <sup>er</sup> janvier 1978.
Arrêté du 11 janvier 1979	20 janvier 1979	717 N.C.	Nouvel échelonnement indiciaire des adjudants et adjudants-chefs. (Modifie l'arrêté du 10 janvier 1977 sur le classement indiciaire.)
Modifié par arrêté du 26 mars 1979	13 avril 1979	3.279 N.C.	Date d'effet du 1 <sup>er</sup> janvier 1978.
Arrêté du 6 mars 1979	25 mars 1979	2.740 N.C.	Nouvelles échelles indiciaires des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours. (Abroge l'arrêté du 18 janvier 1977 sur le même sujet.)
Arrêté du 15 mai 1979	3 juin 1979	4.690 N.C.	Réforme des conditions d'avancement des lieutenants professionnels de sapeurs-pompiers aux emplois de lieutenant chef de section et lieutenant chef de section principal. (Abroge l'arrêté du 10 janvier 1977.)
Arrêté du 15 mai 1979	3 juin 1979	4.691 N.C.	Durée de carrière des lieutenants chefs de section et lieutenant chefs de sections principaux. (Modifie l'arrêté du 18 novembre 1963 relatif à la durée de carrière des sapeurs-pompiers.)
Arrêté du 15 mai 1979	3 juin 1979	4.691 N.C.	Echelonnement indiciaire des lieutenants chefs de section et lieutenants chefs de section principaux. (Modifie l'arrêté du 18 janvier 1977 portant classement indiciaire des adjudants officiers professionnels.)
Arrêté du 3 juillet 1979	21 juillet 1979	6.215 N.C.	Uniforme des sapeurs-pompiers féminins.
Arrêté du 5 juillet 1979	21 juillet 1979	6.217 N.C.	Nouveau classement des départements permettant la promotion des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours à la hors classe. (Abroge l'arrêté du 1 <sup>er</sup> mars 1978.)

Arrêté et décrets	Journal officiel	Page	Dispositions
Arrêté du 25 juillet 1979 .....	4 août 1979		Diplôme de l'Ecole nationale supérieure de sapeurs-pompiers.
Décret du 3 août 1979 .....	19 août 1979	2.062	Modifie le statut pour les sapeurs-pompiers professionnels : — augmentation du nombre des sous-officiers ; — recrutement des sapeurs-pompiers après examen ; — nomination de caporal-chef et sergent-chef au 6 <sup>e</sup> échelon ; — congés de maternité, post-natal et d'adoption ; — fonctionnement des conseils de discipline et des conseils d'administration.
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.528 N.C.	Recrutement officiers de sapeurs-pompiers volontaires. (Modifie l'arrêté du 17 juillet 1953.)
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.526 N.C.	Nomination des caporaux volontaires — Suppression des dispenses. (Modifie l'arrêté du 16 juillet 1953 relatif au certificat d'aptitude.)
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.528 N.C.	Réforme de l'examen de sergent professionnel. (Modifie l'arrêté du 20 octobre 1971 relatif aux conditions de recrutement et d'avancement des sapeurs-pompiers professionnels.)
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.529 N.C.	Qualifications professionnelles des sapeurs-pompiers. (Abroge l'arrêté du 20 octobre 1969.)
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.530 N.C.	Majoration de 10 points aux sapeurs-pompiers volontaires désireux de devenir professionnels. (Modifie l'arrêté du 20 octobre 1971 relatif au recrutement des sapeurs-pompiers professionnels.)
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.530 N.C.	Abroge l'arrêté du 16 juillet 1953 relatif au régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels.
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.530 N.C.	Accorde une majoration de 10 points au concours d'accès à l'emploi de lieutenant chef de section principal pour les titulaires du diplôme de l'Ecole nationale supérieure de sapeurs-pompiers. (Modifie l'arrêté du 15 mai 1979 relatif aux conditions d'avancement des lieutenants.)
Arrêté du 10 août 1979 .....	1 <sup>er</sup> septembre 1979	7.530 N.C.	Fixe la taille minimum des sapeurs-pompiers féminins. (Modifie l'arrêté du 29 janvier 1960 relatif aux conditions d'aptitude physique des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.)

#### 4. ANALYSE DES PRINCIPALES MESURES INTERVENUES

Les problèmes posés par le syndicat des sapeurs-pompiers professionnels portaient sur trois aspects principaux : les conditions de travail, la durée de carrière, la retraite. D'importantes améliorations ont été obtenues :

##### a) Conditions de travail.

Le protocole d'accord, signé le 5 janvier 1978, entre l'Association des maires de France et les syndicats de sapeurs-pompiers professionnels communaux stipulait que le régime de travail suivant devait être atteint dans un délai de deux ans :

— 24 heures de garde suivies de 24 heures de repos pour le personnel logé en caserne, avec récupération du travail effectué les jours fériés et chômés ;

— 24 heures de garde suivies de 48 heures de repos pour le personnel non logé (sans récupération).

Ces deux objectifs se traduiront par un temps de présence hebdomadaire moyen de 84 heures pour les agents logés et de 56 heures pour les agents non logés. Cependant, cette tendance devra être modulée en fonction de plusieurs critères : volume d'activité des corps, risques du secteur à défendre, importance des effectifs professionnels de l'unité, servitudes particulières. Pour parvenir à un résultat équitable, la Commission nationale paritaire des sapeurs-pompiers professionnels réunie le 22 juin 1979 à la Direction de la sécurité civile, a décidé que chaque corps de sapeurs-pompiers *négozierait directement les conditions de travail avec l'employeur local*. A cet égard, de nombreux maires estiment qu'il leur revient en premier lieu, de fixer le nombre de jours de travail par an (cycles de 24 heures) en laissant ensuite les corps organiser, sous leur contrôle, l'emploi du temps proprement dit, qu'il paraît en effet plus logique d'établir en fonction des risques locaux et des charges saisonnières que suivant des normes uniformes pour l'ensemble du territoire.

##### b) Durée de carrière.

L'assimilation des carrières et des rémunérations des sapeurs-pompiers professionnels à celles des personnels des services techniques des villes a été effectuée par étape depuis 1968.



Elle a été précisée pour les sous-lieutenants, lieutenants et capitaines par l'arrêté du ministre de l'Intérieur en date du 18 janvier 1977. Les dispositions des arrêtés du 29 septembre 1977 aménageant la carrière des ouvriers et personnel de maîtrise des villes sont étendues aux caporaux et sous-officiers de sapeurs-pompiers à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978.

*Actuellement il ne reste en instance que la situation des officiers supérieurs.*

Sous réserve de quelques différences ponctuelles tenant à des particularités de statut, les conditions de recrutement, d'avancement, les échelles indiciaires et le déroulement de carrière des sapeurs-pompiers et personnel technique des communes sont maintenant semblables.

#### c) Retraite.

Certaines organisations demandent une bonification dans la limite de cinq ans pour la liquidation de la retraite des sapeurs-pompiers professionnels. Tel est d'ailleurs l'objet d'une proposition de loi n° 329 (1977-1978) présentée par M. Paul Séramy et plusieurs de ses collègues.



D'autres questions sont en cours ou déjà réglées :

#### d) Formation.

- *Officiers :*

Depuis le 16 octobre 1978 la formation des sous-lieutenants de sapeurs-pompiers professionnels nouvellement promus se déroule durant une scolarité de six mois dont deux mois en école interrégionale et quatre mois à l'Ecole nationale de Nainville-les-Roches ouverte le 1<sup>er</sup> janvier 1979. Chaque année deux promotions d'une cinquantaine d'élèves suivent cet enseignement.

- *Sous-officiers :*

L'examen d'admission au grade de sergent, qui n'était organisé jusqu'ici qu'au niveau local, sera désormais conçu au plan national.

**e) Organisation des corps départementaux.**

• *Statut des sapeurs-pompiers départementaux :*

Un projet de décret portant règlement d'administration publique, relatif à l'organisation des corps départementaux et aux statuts des sapeurs-pompiers départementaux, est actuellement examiné par les représentants de la profession.

Ce texte vise à la régularisation de la situation des corps départementaux existants et de leurs personnels.

Dans ce cadre sera également réglé le statut des adjoints techniques, officiers et sous-officiers professionnels, affectés à l'état-major des inspections départementales des services d'incendie et de secours.

**f) Statut des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours.**

Un projet de réforme du statut des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours fait l'objet de discussions avec les intéressés et la fédération nationale des sapeurs-pompiers français. Le texte, tout en transformant l'appellation d'inspecteur en celle de directeur, met en relief la vocation de ce chef de service départemental à assurer la Direction technique, administrative et financière du service d'incendie et de secours.

**g) Effectif et encadrement des corps.**

L'arrêté du 24 février 1969 fixant l'effectif, l'armement et l'encadrement des corps de sapeurs-pompiers communaux subit une refonte. Dans le projet apparaît la notion de garde journalière minimum à assurer par le personnel professionnel dans chacune des catégories de centres de secours. Ce noyau de base permet de calculer les effectifs des corps en fonction du régime de travail adopté. Enfin, le tableau d'encadrement en officiers, précédemment limité aux corps de 1.200 hommes, sera étendu jusqu'à des effectifs de 1.500 sapeurs-pompiers pour tenir compte du développement des formations des grandes agglomérations et des communautés urbaines.

## B. — Les cadres des inspections départementales.

### 1. EFFECTIFS

Il existe 97 inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours dont 29 cumulent leurs fonctions avec celles de directeur départemental de la protection civile, et 67 directeurs départementaux de la protection civile.

### 2. STATUT

Les inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours recrutés au niveau du grade de chef de bataillon de sapeurs-pompiers ont vu leurs fonctions se développer depuis 1955, date du décret qui a réorganisé les services départementaux de protection contre l'incendie.

A l'origine conseiller technique du préfet, inspecteur des corps de sapeurs-pompiers et directeur des secours en opération, l'inspecteur départemental a vu ses missions s'accroître considérablement. Il est donc devenu aujourd'hui un chef de service chargé, en plus de son rôle opérationnel, d'une véritable gestion administrative et technique. Un projet de décret en cours de préparation transformera le rôle et les fonctions des inspecteurs départementaux qui deviendront directeurs départementaux des services d'incendie et de secours. Il modifiera également les conditions de recrutement, d'avancement et de formation.

### 3. SITUATION INDICIAIRE

A compter du 1<sup>er</sup> août 1977 (1), l'échelonnement indiciaire des inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours

---

(1) Arrêté du 6 mars 1979 (*Journal officiel* du 28 mars 1979).

est analogue à celui des officiers supérieurs des sapeurs-pompiers (1), Ce dernier échelonnement sera lui-même modifié lorsque la carrière des officiers supérieurs aura été alignée sur celle des ingénieurs, ingénieurs principaux et ingénieurs en chef des villes.

**C. — Les cadres de la sécurité civile non sapeurs-pompiers.**

La sécurité civile dispose, dans les directions départementales de la protection civile, de fonctionnaires du cadre national des préfetures et des cadres départementaux. De plus, lui sont affectés 500 fonctionnaires des cadres en voie d'extinction des groupes mobiles de sécurité, fonctionnaires d'Etat rapatriés d'Algérie.

---

(1) Inspecteurs départementaux de classe normale : indices bruts : 531/750 ; inspecteurs départementaux hors classe : indices bruts : 662/850 ; échelons exceptionnels : 930/990.

### III. — LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

#### 1. LES PERSONNELS

L'effort des collectivités locales n'a cessé de croître. On a vu, en particulier, dans le chapitre précédent, que nombre des cadres de la sécurité civile non sapeurs-pompiers étaient des personnels départementaux. En ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels, l'effort de recrutement accompli par les collectivités locales dans ces deux dernières années a été considérable. Le nombre total des sapeurs-pompiers professionnels a en effet progressé de 12.105 à 14.423 entre le 15 juin 1977 et le 31 décembre 1978, soit une augmentation de près de 20 %.

Le ministère de l'Intérieur, pour sa part, participe à la formation de spécialistes en prévention de secourisme et de sapeurs-pompiers. Il prête également le concours de l'ensemble de ses personnels spécialisés et de ses matériels, notamment sous la forme de son groupement aérien. Peuvent également être considérés comme constituant l'aide du ministère de l'Intérieur aux collectivités locales, en matière de sécurité civile, la mise à disposition des 2 unités d'intervention stationnées à Paris et à Brignoles, celle des deux détachements de lutte contre les feux de forêts constitués de personnels de ces deux unités et qui sont mis en place du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre, celle du service de déminage, composé de 43 équipes de sécurité réparties sur le territoire national et de 19 centres de déminage. Au total, on peut considérer que cette participation directe de l'Etat au service public de la sécurité civile représente un montant de l'ordre de 374 millions de francs.

L'intervention de l'Etat est également indirecte à travers sa participation au fonctionnement et à l'équipement des services départementaux de lutte contre l'incendie et de secours. Ces centres constituent l'armature de base de l'organisation de la sécurité civile (1). Les modalités de leur financement permettent de mesurer la part relative des collectivités locales et de l'Etat. Le budget pour 1980 permet de relever que cette dernière participation est en baisse sensible. En effet, alors que les dépenses d'équipement et de fonction-

---

(1) L'organisation générale de la sécurité civile a déjà été traitée en 1978 dans l'avis n° 79, pp. 48 à 51.

nement de ces directions s'élèvent à 2 milliards 53 millions de francs, la participation de l'Etat n'est que de 25,4 millions de francs. Au sein des collectivités locales, la part respective des départements et des communes s'établit globalement à 65 %, d'une part, et 35 % d'autre part.

## 2. BILAN DE LA DÉPARTEMENTALISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

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

Les avantages de cette formule sont indéniables tant sur les plans de l'efficacité que sur le plan économique. La gestion des matériels, leur répartition en fonction des risques à couvrir sont ainsi mieux assurés. L'entretien, les remplacements, les achats groupés peuvent être réalisés selon des plans fonctionnels et une unité de conception très appréciables.

Si en 1976, la départementalisation à des degrés divers n'intéressait que 30 départements, ce chiffre atteint **82 en 1979** dont 4 départements d'outre-mer.

La répartition des départements concernés peut se faire selon quatre caractéristiques principales :

a) *Départements dont le budget du service d'incendie et de secours prend en charge la totalité des dépenses de personnels et de matériel (au nombre de 13 et 2 D.O.M.) :*

Alpes de Haute-Provence, Aveyron, Charente-Maritime, Indre-et-Loire, Lot, Lozère, Pyrénées-Atlantique, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Vaucluse, Vendée, Essonne, Val-d'Oise.

D.O.M. : Guadeloupe, Martinique.

7 d'entre eux ont constitué un corps départemental de sapeurs-pompiers après dissolution des corps communaux transformés en centres d'intervention. Il s'agit de l'Indre-et-Loire, de la Seine-et-Marne, des Deux-Sèvres, de la Vendée, de l'Essonne, du Val-d'Oise et de la Guadeloupe.

b) *Départements dont le budget du service prend en charge l'intégralité de l'achat de matériels et au moins 50 % des dépenses de personnels (au nombre de 7) :*

Aube, Cher, Eure-et-Loir, Gers, Indre, Loire-Atlantique, Yonne.

c) *Départements assurant uniquement la totalité des dépenses de matériel* (au nombre de 24 et 1 D.O.M.) :

Ardèche, Bouches-du-Rhône, Corrèze, Corse du Sud, Haute-Corse, Dordogne, Haute-Garonne, Gironde, Jura, Landes, Haute-Loire, Loir-et-Cher, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Orne, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vienne, Haute-Vienne.

D.O.M. : La Réunion.

d) *Départements couvrant au moins 50 % des dépenses de matériel et parfois des charges de personnels* (au nombre de 34 et 1 D.O.M.) :

Aisne, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardennes, Ariège, Aude, Calvados, Cantal, Charente, Côte-d'Or, Côtes-du-Nord, Creuse, Doubs, Finistère, Gard, Ille-et-Vilaine, Isère, Loiret, Maine-et-Loire, Manche, Marne, Haute-Marne, Oise, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Savoie, Somme, Var, Vosges, Territoire de Belfort, Yvelines.

D.O.M. : Guyane.

Il ne reste donc, à ce jour, que les 14 départements ci-dessous, ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon, où la départementalisation n'a pas encore commencé :

Ain, Allier, Drôme, Eure, Hérault, Loire, Lot-et-Garonne, Morbihan, Moselle, Nièvre, Nord, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Rhône.



Au total, compte tenu de la participation de l'Etat aux dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, les charges respectives de l'Etat, des départements et des communes en matière de sécurité civile s'établissaient en 1978 aux chiffres suivants :

— Etat :	
• Ministère de l'Intérieur . . . . .	414.799.442
• Autres ministères . . . . .	68.434.163
— Départements (1) . . . . .	632.507.020
— Communes (1) . . . . .	1.459.689.516
<b>Total . . . . .</b>	<b>2.575.430.141</b>

(1) Les chiffres de 1978 n'étant pas connus pour les départements et les communes. Ce sont ceux de 1977 qui ont été majorés de 10,50 %.

#### IV. — LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

##### A. — Bilan pour 1978 et les huit premiers mois de 1979.

L'année 1978 a été l'année la moins meurtrière depuis quinze ans.

En 1978, il a été enregistré 12.137 tués sur les routes de France, soit 967 de moins qu'en 1977 (— 7,4 %). Ce résultat a été acquis malgré un accroissement de 5 % de la circulation. Il faut remonter à 1964 pour trouver un bilan à peu près identique, alors que depuis cette date la circulation a été multipliée par 2,5 environ.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'en juin 1972 le rythme annuel atteignait 16.909 tués sur les routes, soit près de 5.000 de plus qu'actuellement, et ce malgré le fort accroissement du trafic (environ + 35 %) intervenu depuis cette date.

Si l'on examine de plus près les résultats de l'année, l'on constate que l'amélioration s'est surtout produite au cours du second trimestre c'est-à-dire immédiatement après la promulgation de la nouvelle loi sur la conduite sous l'empire de l'alcool (12 juillet 1978) (1).

En effet, si, au cours des six premiers mois, l'on recense, par rapport à la même période de 1977, 139 tués en moins, c'est un gain de 828 tués que l'on enregistre pour le deuxième trimestre de 1978 par rapport à celui de l'année précédente. Il est à noter que les progrès enregistrés se situent aussi bien sur le réseau de rase campagne surveillé par la gendarmerie nationale (— 7,9 % de tués) que sur le réseau urbain de la police nationale (— 7,3 % de tués).

**La tendance à la diminution du nombre des victimes ne s'est pas poursuivie pendant les premiers mois de 1979.**

C'est ainsi que le bilan des huit premiers mois de 1979 comparé aux huit premiers mois de 1978 fait apparaître une sensible augmentation du nombre des tués : + 278.

Si l'on compare les trois mois d'été : juin, juillet et août, on constate que cette année, le nombre des tués a augmenté de 247 (+ 7,5 %) par rapport à 1978, celui des accidents de 2.864 et celui des blessés de 5.391.

---

(1) Voir ci-dessous le bilan d'application de cette loi pages 66 à 72.



S'il reste très inférieur à celui atteint en 1975 ou 1976, le niveau des accidents de l'été 1979 se trouve proche de celui qui avait été enregistré en 1977 pendant la même période (3.560 tués contre 3.533).

## B. — Analyse de quelques actions particulières.

### 1. LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE

De 1973 à 1978, les consommations observées dans le secteur des transports ont été les suivantes :

Années	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Mtep (1) .....	31,8	31	31,4	33,6	34,6	35,2

(1) Millions de tonnes équivalent pétrole.

Le tableau ci-dessus permet de constater une certaine stagnation de la consommation. Cette stagnation est le résultat, pour partie, de diverses actions qui concernent aussi bien les automobilistes, les constructeurs et les transporteurs :

— actions sur les automobilistes : par limitations de vitesse, apprentissage de la conduite économique, normalisation de la consommation de carburant des véhicules, procédure d'homologation d'économiseurs de carburant ;

— actions sur les constructeurs : par une nouvelle méthode de calcul de la puissance fiscale, incitation pour une réduction de la consommation sur les modèles construits, promotion pour des appareillages de contrôle de consommation, programme de soutien à l'innovation en vue de la construction de modèles plus performants sur le plan de la consommation ;

— actions de sensibilisation envers les Fédérations de transporteurs : par le suivi des consommations, l'optimisation de la gestion du parc, l'information et la formation des chauffeurs.

A ces efforts propres aux conducteurs, il convient de noter pour mémoire et surtout pour pouvoir apprécier les chiffres relevés dans le deuxième tableau ci-dessous, que les économies réalisées dans le domaine des transports publics (S.N.C.F. et R.A.T.P.) ont été de 240.000 tonnes équivalent pétrole (T.E.P.), économies réalisées par rapport aux extrapolations portant sur la consommation probable d'énergie.

Années	1974	1975	1976	1977	1978
Economie Mtep (1) .....	»	1,5	1,5	2	2,5

(1) Millions de tonnes équivalent pétrole.

Une enquête S.O.F.R.E.S. réalisée du 12 au 17 septembre 1979 (1) permet de mesurer plus qualitativement et plus sûrement l'impact des différentes campagnes menées auprès des automobilistes.

a) 94 % des automobilistes ont vu, lu ou entendu des publicités pour la conduite économique des voitures. Ce pourcentage témoigne du très fort impact de la campagne réalisée par l'Agence pour les économies d'énergie.

Si la télévision (66 %) et la radio (58 %) ont constitué, ainsi qu'il était prévisible, les meilleurs supports de la campagne, il convient de souligner le très bon impact qu'ont eu les messages diffusés dans la presse locale (17 %) et nationale (16 %).

b) 78 % des automobilistes estiment que l'Agence pour les économies d'énergie a eu raison d'organiser la campagne ; 63 % reconnaissent son utilité. Toutes les catégories d'automobilistes, quelles que soient la puissance de leur véhicule ou leur fréquence de conduite, portent un jugement très favorable sur la campagne présente et sur l'organisation des campagnes futures.

c) 44 % des automobilistes déclarent qu'ils conduisaient déjà avant la campagne de la manière conseillée ; 42 % qu'ils ont modifié leur manière de conduire en fonction des conseils donnés et 12 % seulement qu'ils n'en ont pas tenu compte.

Enfin 66 % des automobilistes souhaitent que soit organisée, l'année prochaine, une nouvelle campagne sur la conduite économique.

---

(1) Echantillon national de 1.000 personnes représentatives des utilisateurs de voitures particulières. Méthode des quotas (sexe, âge, puissance fiscale des véhicules) et stratification par régions et catégories d'agglomérations.

## 2. LES RENFORCEMENTS DES CONTROLES DE VITESSE

Le Gouvernement, dans le double souci de sécurité et de limiter les dépenses d'énergie, a décidé d'accroître les contrôles de vitesse par des opérations dites : « Contrôles renforcés et inopinés de vitesse » (C.R.I.V.). Des instructions ont été adressées à cet effet aux préfets, les invitant à organiser dans leur département des opérations « C.R.I.V. ». Ces opérations consistent à organiser une surveillance accrue de certains itinéraires décidés à l'avance avec tous les moyens dont disposent les responsables de la gendarmerie nationale et ceux de la police nationale. La concentration des agents verbalisateurs sur des axes déterminés permet ainsi un renforcement des contrôles des automobilistes et de procéder dans toute la mesure du possible à l'interpellation des contrevenants afin d'éviter toute contestation ultérieure.

Afin que les efforts demandés aux services verbalisateurs pour constater les infractions ne soient pas dépourvus d'effet, il a été demandé aux préfets de prendre toutes mesures nécessaires pour que les commissions de suspension soient saisies et puissent se prononcer sur chaque cas dans un délai maximum de trois semaines après la constatation de l'infraction.

En vue de ne pas donner à ces opérations un caractère essentiellement répressif, les préfets ont été également invités à donner à titre préventif le maximum de publicité sur le déclenchement de ces opérations afin d'en prévenir les automobilistes et, dans un second temps, d'annoncer le résultat des sanctions qui auraient été effectivement prononcées à la suite d'une opération de contrôle déclenchée trois semaines auparavant.

Pour une période de trois mois et demi, les préfets ont ainsi organisé 510 opérations de contrôles renforcés et inopinés de vitesse. 58.590 procès-verbaux d'excès de vitesse ont été dressés qui ont été sanctionnés par 20.150 mesures de suspension ou d'avertissement enregistrées au Fichier national des permis de conduire.

Il convient de souligner que ces chiffres s'ajoutent au nombre de procès-verbaux dressés mensuellement pour excès de vitesse, et qui s'élève à quelque 80.000 dans le cadre des opérations normales de contrôles effectués par la gendarmerie nationale et la police nationale.

L'Agence pour les économies d'énergie estime à 500.000 tonnes par an les économies potentielles dues à l'application de la réglementation de la vitesse. Cette évaluation est faite dans l'hypothèse où la réglementation des limitations de vitesse n'aurait pas été instituée. En fait, 250.000 tonnes de carburant seulement ont déjà été économisées par les conducteurs qui respectent les limitations de vitesses.

On évalue à 250.000 tonnes les économies qui résulteraient d'un renforcement des contrôles de vitesse dans les six mois à venir.

Il convient de rappeler d'autre part qu'en 1978 le nombre de procès-verbaux relevés pour non-respect des limitations générales de vitesse s'était élevé à près d'un million (985.613). Or, le nombre des procès-verbaux pour les contraventions de cette même nature devrait en 1979 — si l'on se réfère aux informations centralisées à ce jour — être au moins égal au chiffre de 1978.

Ainsi est mise en relief, l'action des services de surveillance qui ont reçu au cours de cette année des directives précises, pour que dans le cadre de leurs actions générales de contrôle routier, les dépassements de vitesse, en raison de leur incidence très directe sur les accidents, soient constatés avec vigilance. Cette action de contrôle a mobilisé le maximum de moyens en personnel et en matériel dont disposent ces services.

Il n'en demeure pas moins, si l'on se réfère à quelques sondages effectués notamment en ville et dans les petites agglomérations, que **les limitations de vitesse paraissent jusqu'à une récente date relativement moins bien observées en 1979.**

Les causes présumées de ce relâchement de discipline peuvent être les suivantes :

— une prise de conscience moins nette que les années précédentes en ce qui concerne l'efficacité des limitations de vitesse en relation avec la publication de chiffres traduisant une évolution favorable de la courbe des accidents et plus spécialement des tués en 1978, cette évolution étant elle-même en relation avec les mesures prises pour lutter plus efficacement contre l'alcoolémie au volant ;

— l'interprétation donnée, et qui a trouvé une large audience, selon laquelle certaines dispositions législatives concernant notamment le régime de suspension des permis aboutirait à pénaliser moins strictement que par le passé les dépassements de vitesse, tant au plan administratif, qu'au plan judiciaire.

Ainsi serait confirmée la constatation selon laquelle la sécurité routière repose tout autant sur un ensemble de facteurs, tels que l'amélioration de l'infrastructure, celle de l'information ou de l'éducation, que sur la rigueur des sanctions encourues et davantage encore la probabilité de son application.

La Commission s'est félicitée de ces résultats mais elle a cru devoir observer que le renforcement des contrôles avait eu, dans de nombreux cas, pour effet de détourner certains personnels et, en particulier, ceux de la gendarmerie nationale de leur mission traditionnelle. Elle s'est demandé s'il ne serait pas possible d'affecter au

moins une part des économies réalisées au titre des limitations de vitesse à un recrutement de personnels complémentaires qui seraient chargés plus particulièrement de les faire respecter.

### 3. BILAN D'UNE ANNÉE D'APPLICATION DE LA LOI DU 12 JUILLET 1978, TENDANT A PRÉVENIR LA CONDUITE D'UN VÉHICULE SOUS L'EMPIRE D'UN ÉTAT ALCOOLIQUE

Une des principales lacunes de la législation française sur la conduite en état d'imprégnation alcoolique était, jusqu'en 1978, la limitation des possibilités de contrôle.

Les agents de la force publique ne pouvaient, en effet, soumettre à des opérations de dépistage de l'imprégnation alcoolique par l'air expiré (alcootest) que les seuls conducteurs qui avaient commis certaines infractions au Code de la route ou qui étaient impliqués dans un accident.

L'innovation la plus marquante de la réforme du 12 juillet 1978 a constitué à introduire, dans notre législation, le dépistage préventif de l'alcoolémie des conducteurs.

Le procureur de la République peut désormais faire procéder à des épreuves de dépistage de l'imprégnation alcoolique à titre préventif, c'est-à-dire en l'absence d'accident ou d'infraction préalable.

Depuis la fin de juillet 1978, les opérations se sont poursuivies dans l'ensemble des ressorts des tribunaux de grande instance à la cadence moyenne d'un contrôle par mois.

Parallèlement, on a enregistré une diminution du nombre des accidents par rapport à l'année précédente et l'on a constaté une baisse sensible du pourcentage des dépistages positifs après accident, ainsi qu'il résulte du tableau suivant :

	juillet 1977- juillet 1978	juillet 1978- juillet 1979	Evolution en pourcentage
<b>Evolution de la sécurité routière :</b>			
— nombre d'accidents corporels ..	277.483	271.813	— 2,04
— nombre de blessés .....	383.385	374.379	— 2,34
— nombre de tués .....	14.166	13.443	— 5,10
<b>Résultats des contrôles d'alcooplémie en cas d'accidents corporels :</b>			
— dépistages pratiqués .....	385.526	390.139	+ 1,19
— dépistages positifs .....	21.777	16.508	— 24,19
— proportion (en pourcentage) ....	5,64	4,23	— 25
<b>Conducteurs appréhendés en état d'ivresse manifeste .....</b>			
	29.845	27.501	— 7,85

Faut-il attribuer ces résultats fort positifs sur le plan de la sécurité routière à une modification du comportement des conducteurs provoquée par la loi du 12 juillet 1978 ?

La comparaison de l'évolution du nombre des tués et de l'évolution du nombre des accidents pourrait permettre d'abonder en ce sens. En effet, alors qu'entre juillet 1978 et juillet 1979 le nombre des blessés a baissé de 2,04 %, le nombre des tués a diminué de plus du double (— 5,10 %). Or les études entreprises avant le vote des nouvelles dispositions ont permis d'affirmer *que l'importance du rôle de l'alcool augmentait avec la gravité des accidents.*

Cette première constatation paraît devoir être confortée par :

— une comparaison des résultats constatés au cours des premiers semestres 1977 et 1978, à une époque où la loi n'était pas en vigueur, avec ceux des seconds semestres de ces années, la loi ayant ses premières incidences dès la fin juillet 1978 ;

— une récente enquête par sondage effectuée par l'organisme national de la sécurité routière.

a) *Comparaison des résultats des premiers semestres 1977 et 1978 et des deuxièmes semestres des mêmes années.*

Les différences constatées entre les deuxièmes semestres 1977 et 1978 traduisent une amélioration de la sécurité routière nettement plus sensible que celle qui résulte des différences constatées au cours des premiers semestres des mêmes années.

Les tableaux ci-dessous permettent facilement de s'en rendre compte :

	Premier semestre 1977	Premier semestre 1978	Différence	Evolution en pourcentage
Blessés .....	166.455	163.865	— 2.590	— 1,55
Tués .....	5.792	5.653	— 139	— 2,39

	Deuxième semestre 1977	Deuxième semestre 1978	Différence	Evolution en pourcentage
Blessés .....	188.460	174.649	— 13.811	— 7,32
Tués .....	7.312	6.484	— 828	— 11,32

	Premier semestre 1977	Deuxième semestre 1977	Différence	Evolution en pourcentage
Blessés .....	166.455	188.460	+ 22.005	+ 13,21
Tués .....	5.792	7.312	+ 1.520	+ 26,24

	Premier semestre 1978	Deuxième semestre 1978	Différence	Evolution en pourcentage
Blessés .....	163.865	174.649	+ 10.784	+ 6,59
Tués .....	5.653	6.484	+ 831	+ 14,70

Du rapprochement de toutes ces données, on peut déduire que si l'augmentation du nombre des blessés qui a été de 13,21 % entre le premier et le deuxième semestre 1977 avait été identique en 1978, leur nombre aurait dû passer de 163.865 à 185.528. Or la progression n'a été que de 6,59 % (soit 174.649 blessés).

En ce qui concerne les tués, leur progression entre le premier et le deuxième semestre 1977 a été de 26,24 %, alors que leur nombre est passé de 5.653 au cours du premier semestre 1978 à 6.484 lors

du deuxième semestre (soit une augmentation de 14,70 %). Une augmentation identique à celle de 1977 se serait, quant à elle, traduite par un nombre de 7.136 tués.

On peut donc considérer que près de 10.000 usagers de la route n'ont pas été blessés et que plus de 500 ont évité la mort au cours du deuxième semestre 1978 grâce à la loi du 12 juillet 1978.

b) *Une enquête par sondage effectuée au cours du deuxième semestre 1979 par l'Office national de la sécurité routière (O.N.S.E.R.) confirme l'ensemble de ces données.*

Alors qu'il résultait d'une précédente enquête effectuée en 1977 que près de 3,4 % des automobilistes conduisaient avec un taux d'alcoolémie égal ou supérieur au taux légal, les premiers résultats de l'enquête menée aux mois de mai et juin 1979 permettent de constater une diminution de près de la moitié du pourcentage des alcoolisés.

Toutes ces constatations qui traduisent l'efficacité de la loi du 12 juillet 1978, ne doivent pas cependant conduire pour l'avenir à un optimisme sans nuance.

L'examen détaillé des données chiffrées permet, à cet égard, de se rendre compte que les résultats du premier semestre 1979 sont moins favorables que ceux du deuxième semestre 1978 ; en les comparant aux résultats des mêmes périodes de référence de l'année précédente (voir tableaux ci-dessous) on note, en effet, que le nombre des accidents des blessés et des tués a, de nouveau, tendance à augmenter.

Si la baisse du pourcentage des dépistages positifs après accident, tout en étant moins nette, continue de rester très significative et doit incontestablement être attribuée aux effets des contrôles préventifs, il convient, cependant, de rechercher l'origine de l'affaiblissement de l'impact des nouvelles dispositions sur la sécurité routière.

c) *Les raisons de l'affaiblissement des effets de la loi.*

L'effet d'émoussement constaté ne saurait être mis sur le compte d'une diminution du nombre des opérations de contrôle ordonnées par les parquets dont le rythme est resté constant depuis la mise en application de la loi.

Sans doute résulte-t-il, plutôt, d'une moins grande sensibilisation de l'opinion publique.

Il est évident que la très large place accordée par les médias au déroulement des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi ainsi que les nombreux reportages consacrés par la presse écrite et parlée aux premières opérations de contrôle ont fortement contribué à la modification du comportement des conducteurs.



A cet égard, il est intéressant de noter que les recherches médicales les plus récentes, en établissant qu'un tiers seulement des personnes ayant un taux d'alcoolémie élevé sont des buveurs d'habitude, confirme la grande réceptivité de la majorité des usagers de la route aux efforts qui peuvent être entrepris par les pouvoirs publics pour mieux les informer et montrent que c'est moins le contrôle que la perspective d'être contrôlé qui incite le conducteur à prendre ses responsabilités.

Il apparaît donc nécessaire de continuer à mobiliser l'attention des usagers de la route et de donner une importante publicité aux opérations de contrôle organisées par les parquets.

En développant l'action préventive, on pourra ainsi contribuer à limiter l'importance du contentieux routier qui reste la principale source des poursuites répressives. On ne saurait trop insister sur le fait que la délinquance de la route a été à l'origine de 39 % des condamnations prononcées par les cours d'appels et les tribunaux correctionnels en 1976 (derniers chiffres connus).

	juillet 1977- juillet 1978	juillet 1978- juillet 1979	Evolution en pourcentage
<b>Evolution de la sécurité routière :</b>			
— nombre d'accidents corporels . . . . .	135.331	127.547	— 6,8
— nombre de blessés . . . . .	188.460	174.649	— 7,9
— nombre de tués . . . . .	7.312	6.484	— 11,3
<b>Résultats des contrôles d'alcoolémie en cas d'accidents corporels :</b>			
— dépistages pratiqués . . . . .	184.319	199.293	+ 8,1
— dépistages positifs . . . . .	11.067	8.099	— 26,8
— proportion (en pourcentage) . . . . .	6	4,06	— 32,3
<b>Conducteurs appréhendés en état d'ivresse manifeste . . . . .</b>	<b>14.676</b>	<b>12.480</b>	<b>— 15</b>

	Juillet 1977- juillet 1978	Juillet 1978- juillet 1979	Evolution en pourcentage
Evolution de la sécurité routière :			
— nombre d'accidents corporels	142.152	144.266	+ 1,48
— nombre de blessés	194.925	199.730	+ 2,46
— nombre de tués	6.854	6.959	+ 1,53
Résultats des contrôles d'alcoolémie en cas d'accidents corporels :			
— dépistages pratiqués	201.207	190.846	— 5,14
— dépistages positifs	10.710	8.409	— 21,48
— proportion (en pourcentage)	5,32	4,40	— 17,29
Conducteurs appréhendés en état d'ivresse manifeste	15.169	15.021	— 0,97

*d) Le coût d'application de la loi.*

En ce qui concerne le *coût des nouvelles mesures* les précisions suivantes peuvent être apportées :

En 1978, les dépistages de l'alcoolisme effectués par la police nationale et la gendarmerie nationale se répartissaient comme suit :

Dépistages pratiqués (alcootest)	Dépistages positifs	Prélèvements sanguins
1.393.441	58.710	65.703

Le coût moyen d'un alcootest étant, à l'époque, de 1,57 F le montant des dépenses de matériels a été de l'ordre de 2.187.702 F pour l'année 1978.

En 1979, pour permettre l'application de la loi du 12 juillet 1979 (contrôles préventifs notamment) la gendarmerie nationale a augmenté de près de 50 % ses achats d'alcootests qui se sont élevés à 1.600.000 tubes, tandis que la police nationale réalisait l'acquisition de 600.000 tubes.

En outre, à partir de 1980, il convient de noter la mise en place des premiers analyseurs d'haleine fournissant la preuve légale avec lecture digitale directe, imprimante et échantillon de contrôle.

Le coût de chaque appareil devrait se situer aux alentours de 10.000 F.

Enfin, une partie de la Commission s'est élevée une nouvelle fois contre l'obligation du port de la ceinture de sécurité et contre la généralisation de cette obligation, plusieurs systèmes actuellement utilisés étant loin d'offrir toutes les garanties nécessaires. De même, il lui a paru que l'initiative récente du Comité interministériel de la sécurité routière, tendant à obliger les automobilistes à utiliser leurs feux de croisement en ville n'était pas particulièrement heureuse et méritait peut-être d'être revue.

---

## CHAPITRE IV

---

### LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'année 1979 aura été dominée, au niveau du Sénat tout entier, par la préparation, puis par la discussion en séance publique des trois volets de la réforme proposée par le Gouvernement. Ces trois projets de loi ont permis, sans pour autant porter un jugement sur la valeur de telle ou telle de leurs dispositions, de passer en revue l'ensemble des relations entre l'Etat et les collectivités locales. La discussion n'est pas encore achevée, mais d'ores et déjà on peut retenir par exemple que certains chapitres qui revenaient de manière lancinante dans l'avis de votre Commission, n'ont plus de raison d'être puisque le Sénat a voté la prise en charge par l'Etat des dépenses de justice et des contingents de police.

Pour l'avenir, deux points paraissent devoir plus particulièrement retenir l'attention du Sénat :

— la subordination de l'entrée en vigueur des nouvelles compétences en matière sociale à une révision du barème de répartition fixé en 1955 entre l'Etat et les départements. Ce préalable est demandé avec beaucoup de détermination par votre Commission et par la commission des Affaires sociales ;

— la prise en charge par l'Etat de l'indemnité de logement des instituteurs. La réalisation de cette condition paraît d'autant plus indispensable qu'après la commission des Lois et la commission des Affaires culturelles, le président de l'Association des maires de France, M. Alain Poher, vient à son tour de l'exiger.

Tout en contenant des mesures positives, le projet de loi sur la fiscalité directe locale est encore en discussion et il est trop tôt pour faire état dans le détail des dispositions nouvelles qu'il introduit.

Votre Rapporteur vous renvoie donc sur l'ensemble des questions abordées par le projet de loi cadre et par le projet aménageant la fiscalité directe locale, aux très importants rapports de M. de Tinguy d'une part, et de M. Fourcade d'autre part.

En ce qui concerne le bilan de l'application de la dotation globale de fonctionnement, il vous invite à vous référer au rapport très complet sur ce sujet de M. Joseph Raybaud, fait au nom de la commission des Finances. Il tient à vous signaler également la qualité des études effectuées en ce qui concerne l'évolution des budgets locaux dans ce même rapport et dans l'avis présenté par M. Aurillac au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, le rapport de cette année s'attachera essentiellement à faire le point sur l'évolution des structures, donnera un aperçu très général sur l'évolution des budgets locaux et se préoccupera de quelques questions très spécifiques telles par exemple les suites de la promesse faite par le ministre de l'Intérieur, en réponse à une demande de M. Lionel de Tinguy, de réfléchir à la meilleure manière de prendre en compte la population saisonnière pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement ou, par exemple, les nouvelles dispositions récemment adoptées sur la suggestion de MM. Boyer-Andrivet, Vade pied, Touzet, Berchet et Beaupetit qui permettent de répartir entre les communes membres d'un groupe-ment les ressources tirées d'une réalisation économique faite en commun.

## I. — L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES

### A. — La coopération intercommunale.

#### 1. LE CONTEXTE LÉGISLATIF

Le rapport des années passées avait constaté un mouvement parfaitement divergent qui ne faisait que confirmer la position depuis longtemps exprimée par le Sénat : le peu d'enthousiasme pour les fusions de communes, la volonté sans cesse réaffirmée par les élus locaux de coopérer selon des formules souples et adaptées aux diverses situations locales.

Votre Rapporteur ne peut donc que se réjouir que le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales ait, dans son titre V relatif à la coopération intercommunale, marqué sans équivoque son choix en faveur du maintien de l'autonomie communale. Pour s'en convaincre, il suffira de rappeler que toute idée de fusion autoritaire est abandonnée et que des formules très souples sont désormais offertes aux élus locaux. On citera par exemple la consécration législative des secteurs d'études et de programmation longtemps demandée par l'Association des maires de France, la suppression de toute distinction entre syndicat à vocation unique et syndicat à vocation multiple, l'organisation d'une sorte de coopération « à la carte » permettant notamment à une commune de n'adhérer ou de ne participer qu'à une seule partie des missions ou des activités d'un syndicat.

Les conditions de retrait introduites par la loi de 1977 sont maintenues et prolongées par une disposition permettant la renégociation du contrat de coopération dans les six mois qui suivent un renouvellement général des conseils municipaux.

La notion de contrat prend définitivement le pas sur la notion de statut imposé. L'autorité compétente « constate » désormais plus qu'elle ne suscite ou, *a fortiori*, approuve l'accord des collectivités locales pour coopérer.

## 2. LA FIN DES FUSIONS

Le rapport sur le projet de budget pour 1979 avait permis de constater que le nombre des communes avait recommencé à augmenter. En effet, après quelques tâtonnements, certaines communes étaient parvenues à revenir sur les fusions qui leur avaient été imposées. Ce mouvement s'est confirmé cette année puisqu'au total on constate que **29 communes fusionnées en application de la loi du 16 juillet 1971, ont retrouvé leur autonomie (1)**.

Il est apparu en effet que des demandes de sortie de fusion pouvaient être examinées dans le cadre de la procédure de modification des limites territoriales des communes prévue par les articles R. 112-17 à R. 112-30 du Code des communes. Cette position a été confirmée par un jugement devenu définitif, du tribunal administratif de Châlons-sur-Marne, rendu en juin 1978.

La procédure prévue par ces articles comporte une enquête publique, l'élection, dans la portion de territoire en cause, d'une commission syndicale chargée de donner son avis, ainsi que l'avis du conseil municipal. L'avis du conseil général est requis si la commission syndicale et le conseil municipal ne sont pas d'accord sur le retour à l'autonomie de la portion de territoire en cause.

## 3. LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION VOLONTAIRE

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et le 1<sup>er</sup> janvier 1978 (derniers chiffres connus), le nombre de syndicats de communes à vocation multiple est passé de 1.243 à 1.893, soit une augmentation de plus de 50 % ; le nombre de communes membres d'un S.I.V.O.M. passant quant à lui de 12.659 à 18.437 (+ 45,64 %).

Quant aux syndicats n'exerçant qu'une compétence, leur nombre est passé de 9.289 à 10.814 soit une augmentation de 16,41 %.

Pendant la même période, le nombre de districts est passé de 95 à 154, soit une augmentation de plus de 60 % ; le nombre de communes membres d'un district est de 1.348 contre 769 au 1<sup>er</sup> janvier 1972, soit une augmentation de 75 %.

Ainsi en six ans, plus de 6.000 communes ont adhéré à un S.I.V.O.M. ou à un district.

---

(1) Sur 2.007 communes fusionnées dans le cadre de 827 fusions, 80 % de celles-ci cependant ont été faites sous le régime de la fusion-association.

En outre, 9 communautés urbaines ont été créées depuis la loi du 31 décembre 1966, dont une (Brest) en application de la loi de 1971.

Au plan quantitatif, le bilan de la coopération intercommunale apparaît ainsi largement positif puisque plus de 20.000 communes comptant plus de 30 millions d'habitants font partie aujourd'hui d'une communauté urbaine, d'un district ou d'un S.I.V.O.M.

Les résultats de la coopération intercommunale sont également positifs au plan qualitatif. La coopération s'exerce aujourd'hui dans les domaines les plus divers.

Sans doute, ces différents groupements n'ont-ils pas tous le même degré d'efficacité. C'est ainsi par exemple qu'un nombre assez élevé de S.I.V.O.M. n'ont qu'une activité assez réduite en définitive. Toutefois, le bilan apparaît dans l'ensemble satisfaisant. En particulier, de nombreux S.I.V.O.M. et districts ont modifié les clés de répartition de leurs charges afin de renforcer la solidarité entre les communes. Ainsi, la proportion de S.I.V.O.M. retenant le « potentiel fiscal » comme critère de répartition des charges continue à augmenter : 27,15 % au 1<sup>er</sup> janvier 1978 contre 22,38 % au 1<sup>er</sup> janvier 1977 et 17 % au 1<sup>er</sup> janvier 1972. Il en est de même pour les districts ; 46,75 % au 1<sup>er</sup> janvier 1978 contre 30,32 % au 1<sup>er</sup> janvier 1977.

En ce qui concerne les moyens financiers mis en œuvre par l'Etat en faveur du regroupement communal, et qui ont trait aux majorations de subventions, les crédits inscrits au chapitre 67-52 sont déconcentrés et délégués globalement aux préfets de département. Les autorisations de programme ouvertes au budget au cours des cinq dernières années, à ce titre, se sont élevées à :

- 1975 : 125 MF ;
- 1976 : 129 MF ;
- 1977 : 109,77 MF ;
- 1978 : 131,77 MF ;
- 1979 : 131,77 MF.

Il est prévu de reconduire en 1980 la dotation de 1979.



#### 4. MESURES DE NATURE A FACILITER LA COOPÉRATION ADOPTÉES RÉCEMMENT PAR LE SÉNAT

On se souvient que le Sénat avait vigoureusement repoussé, lors de la discussion en première et deuxième lectures du projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement, les incitations au regroupement que proposait le Gouvernement. Cela ne signifiait nullement que la Haute Assemblée était hostile à la coopération intercommunale, mais simplement qu'elle souhaitait que celle-ci soit consentie et non imposée.

Les débats qui ont suivi ont montré qu'elle n'ignorait pas les problèmes concrets que rencontraient les communes, confrontées, surtout dans les zones rurales, aux exigences des populations permanentes ou saisonnières, aux problèmes d'équipement, à la perte de substance que représente, hélas, l'exode rural.

C'est ainsi que tout en acceptant l'institution de la dotation globale d'équipement proposée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, la Haute Assemblée a prévu que les communes pourraient décider d'affecter à l'organisme de coopération auquel elles appartiennent tout ou partie de la dotation qui leur serait attribuée.

De même, il a été prévu dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 235-11 du Code des communes, que ces versements pourraient faire l'objet « de compensations ultérieures en travaux, au profit des investissements intéressant la commune renonçante ».

Plus récemment, au cours de la discussion en deuxième lecture du projet de loi aménageant la fiscalité directe locale, le Sénat a adopté un article de nature à résoudre le problème souvent difficile de la répartition de la taxe professionnelle liée à la création d'une zone d'activité économique par un groupement. Désormais, il sera possible, par délibération concordante du comité du syndicat ou du conseil de district statuant à la majorité qualifiée et des conseils municipaux des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activité économique, de transférer tout ou partie de la part communale de la taxe professionnelle à l'organisme de coopération. La commune renonçante ne sera pas pour autant pénalisée. En effet, son potentiel fiscal se trouvera réduit à due proportion de la part de ses bases qui aura été transférée aux autres communes. De même, il sera tenu compte des transferts qu'elle aura effectués au moment de l'application éventuelle de l'article 1648-A du Code général des impôts qui fixe les conditions de la péréquation départementale. Ainsi, la péréquation de la taxe professionnelle pourra, si les communes le souhaitent, devenir une péréquation de proximité, donc une péréquation mieux acceptée.

## B. — Les communautés urbaines.

L'évolution de ces institutions avait suscité ces dernières années un certain nombre d'inquiétudes tant en raison des coûts supplémentaires qu'elles avaient entraînés que de certaines difficultés de fonctionnement. Ces difficultés semblent en voie de solution et l'évolution des budgets au cours de l'exercice 1977 paraît plus satisfaisante. On observe en effet parmi les dépenses de fonctionnement une tendance à la diminution de la part des frais de personnel.

Un certain nombre de réformes sont néanmoins nécessaires et une réflexion de fond s'imposait 13 ans après le vote de la loi. Cette réflexion, qui avait été confiée à M. Griotteray, n'a pu être menée à bien en temps opportun pour que les mesures puissent être proposées dans le cadre du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. Elles devraient être proposées sous forme d'un projet particulier au cours de l'année prochaine.

L'évolution récente des communautés urbaines, conformément aux objectifs définis par le législateur, qui avait voulu créer un établissement public agissant dans le cadre de l'agglomération urbaine afin de corriger les effets du morcellement communal, confirme l'importance de leur effort d'équipement et le maintien d'une politique d'investissement active.

Bien qu'en diminution, *leur taux d'investissement*, exprimé en pourcentage des recettes ordinaires, demeure élevé puisque, pour l'exercice 1977 (dernière année pour laquelle les chiffres globaux sont connus), il était encore de 42,25 % contre 46,08 % en 1976. Cet effort peut aussi être mesuré par le rapport existant entre le montant total des dépenses d'équipement brut et la population. Celui-ci est en moyenne de + 6 % en 1977.

Quant aux *dépenses de fonctionnement*, si l'on observe une forte croissance de ces dépenses (+ 17,20 % en 1977), leur composition s'est toutefois relativement modifiée depuis quelques années avec une tendance à la diminution de la part des frais de personnel et, en revanche, une augmentation sensible du montant des intérêts versés qui représentent en 1977 13,12 % des dépenses de fonctionnement.

Le rapport, remis au Premier ministre par M. Griotteray en mai 1978, dressait tout d'abord le bilan de l'action des communautés urbaines. Il montrait l'efficacité de l'institution communautaire au regard des objectifs définis par le législateur dans le domaine des équipements, ainsi que l'effort de cohérence de l'action des communautés sur le plan de l'agglomération.

Il examinait ensuite les problèmes posés par l'application de la loi de 1966 tant sur le plan technique de l'exercice de certaines compétences qu'en ce qui concerne les relations entre la communauté et les communes.

Enfin, il dégagait les orientations d'une réforme souhaitable, préconisant notamment un aménagement des compétences des communautés urbaines en matière de politique d'agglomération et de gestion concrète, des améliorations de leur statut financier et des amendements des règles concernant la vie de l'institution.

Le 19 mai 1978, le Premier ministre recevant à Lyon les présidents de communautés urbaines leur indiquait que le Gouvernement arrêterait sa position à l'égard des problèmes posés après concertation entre eux et l'administration.

Un certain nombre d'études préparatoires ont depuis lors été conduites, qui ont permis l'élaboration d'un avant-projet de loi.

Cet avant-projet, dans l'esprit du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, a pour objet de modifier le régime des communautés urbaines :

— en fondant l'action de la communauté sur un consensus aussi large que possible. A cette fin, il prévoit notamment d'assurer dans tous les cas la représentation de toutes les communes au conseil de communauté et de rendre nécessaire une majorité qualifiée pour les délibérations les plus importantes du conseil de communauté ;

— en redéfinissant le rôle des communes et de la communauté pour que les communes restent compétentes chaque fois que le caractère d'une activité ne justifie pas sa gestion dans le cadre communautaire ;

— en adaptant dans le domaine particulier de la dotation globale d'équipement les moyens financiers des communautés urbaines. Celle-ci serait attribuée selon un mécanisme particulier tenant compte de la vocation des communautés en matière d'aménagement et d'équipement.

Cet avant-projet de loi a été présenté aux présidents de communautés urbaines au cours d'une réunion de travail, par M. Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, le 26 septembre dernier et, conformément aux engagements pris par le Premier ministre, une concertation est en cours sur les mesures qui, en définitive, feront l'objet d'un projet de loi de réforme des communautés urbaines.

## C. — Les villes nouvelles.

### 1. UNE RÉFLEXION NOUVELLE

Les dix agglomérations nouvelles créées en application de la loi du 10 juillet 1970 sont elles aussi, semble-t-il, parvenues à un tournant en raison du changement de la conjoncture économique. Il était donc nécessaire, comme pour les communautés urbaines, de procéder à une analyse d'ensemble. Cette analyse a été confiée au début de 1979 à M. Goetze, président du groupe central des villes nouvelles. Entre temps, en particulier au niveau de la région Ile-de-France, qui comprend cinq d'entre elles (Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Melun-Sénart et Marnes-la-Vallée), une prise de conscience de leurs difficultés est intervenue et leurs problèmes ont été évoqués en particulier par le président du Conseil régional, M. Michel Giraud. Tout en prenant acte que la population des villes nouvelles de la région n'avait atteint que la moitié des chiffres prévus en 1965 (750.000 habitants au lieu de 1.620.000), les élus de la région ont à tour de rôle réaffirmé leur volonté de régler les problèmes de façon pragmatique : « L'heure n'est plus à la contestation des options d'origine » (Michel Giraud), « ce sont des adolescentes qui ne demandent qu'à grandir » (Edouard-Frédéric Dupont) « même s'il faut les poursuivre plus par nécessité que par attachement » (André Petit).

Les élus se sont donc prononcés nettement en faveur du maintien par l'Etat de son engagement financier tant que les villes nouvelles ne seront pas parvenues à un équilibre satisfaisant. En réponse, le ministre de l'Environnement et du Cadre de vie, M. Michel d'Ornano, a affirmé devant le Conseil régional la volonté du Gouvernement « d'assurer un développement régulier des villes nouvelles » ; cette volonté pourrait prendre la forme de « contrats pluri-annuels passés entre les villes, la région et l'Etat ».

M. Goetze, président du groupe central des villes nouvelles, a été chargé, au début de 1979 par les ministères de l'Environnement et du Cadre de vie, et de l'Intérieur, de mener, en concertation avec les présidents de syndicats communautaires d'aménagement et d'ensemble urbain, une étude d'ensemble des différents problèmes posés par le fonctionnement des structures des agglomérations nouvelles et des différentes solutions à leur apporter. Les travaux du groupe de travail, présidé par M. Goetze, se sont déroulés pendant tout le premier semestre de cette année.

M. Goetze a remis son rapport aux ministres de l'Environnement et du Cadre de vie et de l'Intérieur au mois de juillet dernier. Les propositions de réforme ainsi faites sont actuellement étudiées par les différents services concernés.

A l'issue de ces travaux, le Gouvernement sera appelé à se prononcer sur les adaptations susceptibles d'être apportées au régime des villes nouvelles.

## 2. DONNÉES FINANCIÈRES RELATIVES AUX STRUCTURES D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE

Les tableaux ci-dessous font apparaître les principales données financières intéressant les collectivités concernées par les agglomérations nouvelles : données budgétaires, caractéristiques fiscales et aides reçues de l'Etat.

### DONNÉES BUDGÉTAIRES RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

(En milliers de francs.)

Agglomérations nouvelles et communes assimilées	Budget de fonctionnement		Budget d'investissement	
	1977	1978	1977	1978
S.C.A. de Gergy-Pontoise .....	52.192,5	78.457,1	254.045	253.385,7
S.C.A. Evry .....	36.689,8	42.320	92.452,5	113.468,2
S.C.A. Val-Maubué .....	27.989,2	48.415,5	196.796,4	190.439,5
Commune Noisy-le-Grand .....	41.150,4	53.741,2	46.089,4	42.937,8
S.C.A. Grand-Melun .....	9.195	15.376,2	36.289,5	91.493,8
S.C.A. Rougeau-Sénart .....	3.672,5	5.482,9	8.278,1	4.864,8
S.C.A. Sénart-Villeneuve (1) .....	21.233,3	27.642,4	24.757,2	26.049,3
S.C.A. Saint-Quentin-en-Yvelines ..	88.059,3	123.073,7	332.479,5	348.061,3
S.C.A. nord-ouest de l'Etang-de-Berre .....	137.132,4	210.844	210.607,5	292.868,3
Commune de Vitrolles .....	25.418	42.788,7	24.851,9	22.600,4
S.C.A. l'Isle-d'Abeau (1) .....	27.268,6	33.550,1	»	4.006,9
Ensemble urbain du Vaudreuil (1) .	12.192,8	16.855	53.410,2	13.942,2
Commune de Villeneuve-d'Ascq (1) .	27.444,6	37.187,8	5.554,6	6.046

(1) Budget prévisionnel en 1978.

**CARACTÉRISTIQUES FISCALES DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES**

(Exercice 1978.)

	Produit fiscal	Valeur du centime 1978-1977	Nombre de centimes 1978-1977
S.C.A. Gergy-Pontoise .....	30.409.857	148,6722 + 41	204.543 + 18,8
S.C.A. Evry .....	9.744.055	65,2995 + 71,4	149.221 + 19,1
S.C.A. Val-Maubuë .....	10.038.735	39,3281 (× 3,4)	255.256 + 18
Commune de Noisy-le-Grand .....	18.327.000	72,3289 + 13,9	253.384 + 10
S.C.A. Grand-Melun .....	3.984.145	20,4602 + 83,4	194.727 + 17,8
S.C.A. Rougeau-Sénart .....	2.143.000	15,5111 + 33,3	138.159 + 19,7
S.C.A. Sénart-Villeneuve .....	7.690.000	30,2623 + 6,2	254.112 + 20,9
S.C.A. Saint-Quentin-en-Yvelines ..	42.707.266	118,4300 + 19	360.612 + 37,5
S.C.A. nord-ouest de l'Étang-de- Berre .....	120.527.107	514,0836 + 1,3	234.450 + 19,2
Commune de Vitrolles .....	26.765.870	109,8391 + 2,6	243.682 + 32,1
S.C.A. l'Isle-d'Abeau .....	13.939.169	46,8809 + 17,1	297.331 + 25,4
Ensemble urbain du Vaudreuil .....	4.199.765	20,7759 + 13,4	202.146 + 15,3
Commune de Villeneuve-d'Ascq .....	15.446.917	89,5239 + 16,6	172.545 + 17,1

**AIDES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT**

Autorisations de programme accordées par l'État depuis l'origine  
jusqu'au 31 décembre 1978.

(En millions de francs.)

Ville nouvelle de	Investissements directs (1)	Subventions d'équipement	Aides exceptionnelles (2)	Totaux
Cergy-Pontoise .....	281,1	(3) 353,8	80,5	715,4
Evry .....	217,6	(3) 312,3	98,2	618,1
Marne-la-Vallée .....	316,4	(3) 544,9	88,9	950,2
Melun-Sénart .....	161,6	146,2	70,4	378,2
Saint-Quentin-en-Yvelines .....	255,2	(3) 367,2	113,7	736,1
Rives de l'Étang-de-Berre .....	224,6	388,6	187,6	800,8
Liège-Est .....	104,8	(3) 236,7	63,7	405,2
L'Isle-d'Abeau .....	234,9	131,9	114,4	481,2
Le Vaudreuil .....	105,6	(3) 88	89,9	284,5

(1) Action foncière, voirie primaire.

(2) Dont avances aux collectivités locales, moyens d'équilibre aux budgets des collectivités locales et de leurs groupements, subventions aux organismes d'aménagement.

(3) Y compris desserte gérée externe.

## II. — ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX ET DES CONCOURS DE L'ÉTAT

### A. — Evolution des budgets.

Les débats récents relatifs à la fiscalité directe locale, surtout il est vrai à l'Assemblée nationale, ont été marqués par une préoccupation nouvelle, celle de la progression jugée parfois excessive des budgets locaux et par conséquent de la nécessité de limiter cette progression par un moyen ou par un autre.

Il semble cependant que la traduction législative de cette volonté, qui s'est manifestée par l'adoption d'une nouvelle rédaction de l'article 3 du projet de loi, ne soit pas encore au point.

Votre Commission se contentera de livrer à votre réflexion les chiffres cités par M. Aurillac dans son rapport pour avis fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale. Il ressort de son étude que les dépenses totales des communes exprimées en francs courants auraient été multipliées par 2,5 depuis 1970 contre 1,96 pour les dépenses civiles de l'Etat. Parmi elles, il convient de noter qu'après un accroissement moyen de 17 %, les dépenses d'investissement n'auraient augmenté que de 2 % en 1977 et de moins de 10 % en 1978.

Cette dernière constatation est tout à fait frappante. Elle ressort également de l'excellente analyse faite par M. Raybaud dans son rapport au nom de la commission des Finances et peut être déduite également du tableau ci-joint qui donne pour 1976 et 1977, mais à partir des mouvements budgétaires des comptes, la ventilation des dépenses totales des communes et des départements, Paris inclus.

**VENTILATION DES DEPENSES TOTALES DES COMMUNES, DES DEPARTEMENTS ET DE PARIS POUR 1976 ET 1977**  
 Métropole uniquement - (Calculs effectués sur les mouvements budgétaires des comptes.)

(En millions de francs.)

	Communes et Communautés urbaines						Départements				Paris (Préfecture de police exclue)				
	1976	1976-1975 en %	1977-1976 en %	1977	1976	1976-1975 en %	1977-1976 en %	1977	1976	1976-1975 en %	1977-1976 en %	1977	1976	1976-1975 en %	1977-1976 en %
					(100 %)				(100 %)						
Dépenses réelles de fonctionnement .....	43.856	(+ 18)	+ 16	50.766	27.833	(+ 20)	+ 15	31.922	5.974	(+ 16)	— 5	5.656			
dont :															
— fournitures et services .....	8.826	»	+ 18	10.439	2.643	»	+ 28	3.389	634	»	+ 9	694			(12,3 %)
— frais de personnel .....	18.758	»	+ 14	21.354	2.824	»	+ 15	3.242	1.669	»	+ 3	1.713			(30,3 %)
— transferts .....	8.215	»	+ 19	9.749	19.058	»	+ 21	23.130	2.238	»	— 3	2.178			(38,5 %)
— intérêts .....	4.946	»	+ 23	6.098	1.025	»	+ 25	1.286	327	»	+ 3	337			(5,9 %)
— autres .....	3.111	»	+ 1	3.126	2.283	»	— 62	875	1.106	»	— 37	734			(13 %)
Dépenses réelles d'investissement .....	31.380	(+ 16)	— 1	31.170	11.156	(+ 14)	+ 6	11.853	1.564	(+ 11)	+ 14	1.778			(100 %)
dont :															
— acquisitions mobilières, et immobilières .....	4.158	»	+ 5	4.386	858	»	— 1	814	237	»	— 28	171			(9,6 %)
— travaux neufs .....	19.565	»	— 5	18.670	4.105	»	+ 1	4.554	728	»	+ 20	874			(49,2 %)
— remboursements de dettes .....	4.691	»	— 7	5.036	1.342	»	+ 19	1.600	351	»	+ 5	370			(20,8 %)
— autres .....	2.966	»	+ 4	3.078	4.851	»	+ 1	4.885	248	»	+ 46	363			(20,4 %)
Total général des dépenses .....	75.236	(+ 17)	+ 9	81.936	38.989	(+ 18)	+ 12	43.775	7.538	(+ 15)	— 1	7.434			



On s'aperçoit en particulier que les sommes consacrées à l'engagement de travaux neufs sont en diminution ainsi que les dépenses réelles d'investissement des communes et des communautés urbaines. *L'effort d'équipement des collectivités locales semble surtout avoir été le fait, au cours de ces derniers mois, des départements.*

Il est à noter également que, contrairement aux années précédentes, *l'augmentation des frais de personnels, qui était l'un des éléments dominants du développement des dépenses de fonctionnement des communes, est plus faible* que les autres postes de la section de fonctionnement. *Ce sont maintenant les intérêts de la dette qui augmentent le plus*, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant pour l'équilibre des budgets locaux.

## B. — Les concours de l'Etat.

### 1. EVOLUTION GLOBALE DES RESSOURCES NON AFFECTÉES

Votre Rapporteur ne reprendra pas le détail des transferts globaux. Il renverra pour cela, une nouvelle fois, au rapport de M. Raybaud. Il rappellera simplement que l'ensemble des concours aux collectivités locales sera cette année en progression de 15,7 % et que, parmi ceux-ci, les transferts non affectés connaîtront une hausse particulièrement sensible. Ils représenteront au total 44 milliards en 1980, soit 70 % de la fiscalité directe locale levée en 1979.

Cette progression sera due d'abord à la dotation globale de fonctionnement qui s'élèvera cette année à près de 38 milliards, soit 16,7 % d'augmentation par rapport à 1979.

A cette augmentation de 16,07 %, il convient de faire également une place aux 3 % que les collectivités locales pourront inscrire à leur budget primitif au titre de la régularisation de la taxe à la valeur ajoutée. La référence à ce grand impôt d'Etat apparaît donc pour sa première année d'application particulièrement intéressante pour les collectivités locales qui retrouvent ainsi le petit supplément qu'elles pensaient avoir perdu avec l'abandon du versement représentatif de la taxe sur les salaires. Votre Rapporteur tient également à souligner que ce milliard supplémentaire correspond à la demande du Sénat en 1975, demande qui n'avait pas jusqu'ici reçu satisfaction. Cette mesure, importante en elle-même, marque donc ainsi la fin d'un contentieux.

La dotation du fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée en passant de 3,2 milliards à 5 milliards, connaît une progression spectaculaire de 56,25 %. Elle permettra de rembour-

ser plus de 80 % de la taxe à la valeur ajoutée payée par les collectivités locales sur leurs investissements en 1978. Ce pourcentage est à comparer aux 46,45 % de 1978 et aux 62,67 % de 1979.

Cette progression importante donne à penser que la promesse faite par le ministre de l'Intérieur de réaliser une compensation intégrale en 1981 sera tenue.

## 2. ANALYSE D'UN PROBLÈME PARTICULIER : LA PRISE EN COMPTE DE LA POPULATION SAISONNIÈRE

On se souvient que, lors de la discussion du texte adopté par la commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi instituant une dotation globale de fonctionnement, le ministre de l'Intérieur s'était engagé auprès de M. de Tinguy à faire procéder à une étude sur la meilleure façon de prendre en compte la population saisonnière. On sait cependant — et cette mesure s'est avérée particulièrement heureuse pour les communes rurales — qu'il avait été décidé d'augmenter la population municipale d'une unité par résidence secondaire.

Cet avis budgétaire permet de faire le point sur les travaux en cours à partir des renseignements qui nous ont été fournis par le Ministère.

Une étude a été entreprise pour savoir s'il est possible de définir de façon à la fois simple et sûre l'importance de la population saisonnière et, en cas de réponse affirmative, pour mettre au point une méthodologie permettant d'y parvenir.

A cette fin, il a d'abord été procédé à l'inventaire de l'ensemble des sources d'informations disponibles en la matière ainsi qu'à leur analyse quant à la finalité recherchée et à la fiabilité de leurs résultats. En effet, malgré les difficultés qu'il y a à les saisir, les migrations touristiques constituent un phénomène socio-économique particulièrement important dont la connaissance est nécessaire pour la détermination de volume de certains équipements ou services (assainissement, voirie, transports publics).

C'est pourquoi, différents types d'enquêtes aboutissent à des approches particulières des populations saisonnières sont apparus successivement pour répondre aux besoins spécifiques des utilisateurs. Selon leur champ d'application, une première classification peut être établie selon que ces enquêtes sont réalisées au niveau national ou au niveau local ; à l'intérieur même de cette classification une distinction s'impose selon le type d'enquêtes employé, sondage, recensement, utilisation d'indicateurs.

**a) Les enquêtes par sondage.**

Dès 1965, l'Institut national de la statistique et des études économiques a mis en place un système d'observation des vacances d'été, étendu en 1969 aux vacances d'hiver, dans le but d'étudier le comportement des Français face aux vacances, au travers de taux considérés comme particulièrement significatifs, tels le taux de départs en vacances, la ventilation des séjours par mode d'hébergement et par zone démographique.

Cette étude dite « enquête vacances » est le complément de l'enquête « attitudes et intentions d'achats des particuliers », programmée trois fois par an, en janvier, en juin et novembre. Elle porte sur un échantillon aléatoire de 10.000 ménages représentatifs de l'ensemble des ménages français (20 millions). L'échantillon est tiré parmi les feuilles de logements du recensement général de 1975 et parmi les feuilles de logements construits après cette date. D'autre part les ménages sélectionnés reçoivent la visite d'un enquêteur de l'I.N.S.E.E. qui remplit un questionnaire détaillé. Les résultats obtenus sont pondérés et redressés pour être extrapolés à l'ensemble de la population.

En raison du mode d'établissement de l'échantillon, seul est étudié le comportement des personnes vivant en France. Par ailleurs, il n'est tenu compte que des séjours d'au moins quatre jours consécutifs passés hors du domicile pour des raisons d'agrément ; sont donc exclus les déplacements et séjours de fin de semaine, professionnels, d'études ou de santé.

Les résultats consistent essentiellement en des ventilations des vacanciers par mode, lieu et durée de séjour. *Représentatives au niveau national, ces ventilations ne peuvent être considérées comme fiables au niveau local sans vérification et comparaison par des méthodes plus fines.*

**b) Les enquêtes par recensement communal : les unes ont lieu au niveau national, les autres au niveau local.**

• *Les études au niveau national.*

Deux enquêtes ont utilisé ou utilisent cette méthode : le recensement général de l'agriculture mené par le ministère de l'Agriculture en 1970 et l'inventaire communal réalisé conjointement par le ministère de l'Intérieur (Direction générale des collectivités locales) et l'I.N.S.E.E. Ces inventaires ont pour but d'obtenir une description

aussi fidèle que possible de toutes les communes et de leurs caractéristiques : situation géographique, environnement, activité économique, population...

L'enquête porte sur l'ensemble de la population présente, sans distinction de motif ou de durée de séjour. Un questionnaire comportant des rubriques nombreuses et variées est adressé à chaque commune. Cette méthode implique nécessairement des demandes d'éclaircissement des communes, correspondances, corrections, redressements.

Pendant l'étude de la population saisonnière n'y est qu'accessoire et découle des rubriques portant sur les populations résidentes et maximales.

• *Les études au niveau local.*

Destinées principalement à apprécier l'importance des équipements collectifs nécessaires à l'animation d'une région touristique, elles sont réalisées à la demande d'organismes d'aménagement tels que les agences régionales de bassin, les missions d'aménagement régional (Aquitaine et Languedoc-Roussillon).

Ces enquêtes portent donc sur un champ géographique limité : les communes touristiques d'un secteur donné, une région particulière (enquête Bretagne 1979) ou même d'ensemble des principales stations du littoral français (enquête sur la capacité d'hébergement touristique du laboratoire de géographie humaine du C.N.R.S. en 1974). Pour répondre à leur objectif, elles dénombrent et classent par nature d'hébergement les personnes présentes à un endroit donné en période de pointe. Les dénombrements sont effectués par catégorie d'hébergement sur la base d'un échantillon de communes représentatif à la fois de l'ensemble des communes et de leur capacité d'accueil. La totalité de la population présente est prise en compte, quelle soit la nationalité, les motifs et la durée de séjour. Les résultats de ces études ne sont fiables que pour une zone et une capacité d'hébergement déterminées ; au-delà ils doivent être extrapolés pour pouvoir être appliqués à la population totale.

Qu'il s'agisse de recensements effectués au niveau national ou au niveau local, *leurs résultats ne peuvent pas être utilisés*. En effet, les informations tirées du recensement général de l'agriculture de 1970 sont maintenant dépassées en raison de leur ancienneté. Quant à celles de l'inventaire communal actuellement en cours, elles ne seront disponibles que dans plusieurs mois.

*Les enquêtes des fréquentations ne peuvent pas non plus être utilisées de manière simple à l'échelle nationale* car les moyens à mettre en œuvre sont beaucoup trop importants. Elles supposent,

en effet, l'envoi sur place d'enquêteurs présents pendant les périodes de pointe, soit fin juillet-début août pour les stations littorales, soit début janvier pour les stations de sports d'hiver.

Indépendamment des délais nécessaires à leur réalisation et à l'exploitation de leurs résultats, le coût de telles enquêtes est de l'ordre de 20.000 F par commune ; même réalisé à l'échelon du centième, ce qui paraît être le minimum nécessaire pour obtenir des renseignements transposables à l'échelle nationale, le coût d'une telle enquête serait de plus de 7 millions de francs.

### c) L'utilisation d'indicateurs.

Le principe de cette méthode est d'essayer d'utiliser des observations concernant des grandeurs facilement mesurables appelées indicateurs, pour estimer indirectement, à l'aide d'un modèle, la population saisonnière d'une zone géographique ou d'une commune donnée.

Les indicateurs les plus fréquemment mentionnés sont :

- la consommation de farine ;
- la consommation de timbres-poste ;
- la consommation d'électricité ;
- le nombre de billets de banque remis à la Banque de France.

Des enquêtes par indicateurs sont réalisées périodiquement par certains organismes d'aménagement régionaux pour étudier les flux touristiques et les fréquentations dans leur zone d'activité. Elles sont en effet utilisées pour obtenir des indications, par mois et par département, sur la population résidente. L'obtention de chiffres en valeur absolue pose des problèmes d'une autre ampleur car il faut alors avoir des points de repère (population sédentaire correspondant aux valeurs minimales des indicateurs et population en période de pointe) obtenus par d'autres méthodes pour pouvoir faire des observations dignes d'intérêt.

Ces enquêtes par la méthode des indicateurs ne se conçoivent pas isolément, mais comme compléments d'autres méthodes et généralement des enquêtes par sondage afin de fournir des actualisations périodiques d'information. Leur coût est faible puisqu'elles reposent sur l'utilisation de données statistiques. Toutefois, il est très difficile, voire même impossible d'obtenir des statistiques précises à l'échelon communal, ce qui pose le problème de la fiabilité des résultats obtenus.

Ces résultats sont en effet de nature plus qualitative que quantitative les évolutions de population sont bien retracées ; mais relier cette courbe d'évolution à des chiffres de population en valeur absolue, suppose de nombreuses hypothèses et nécessite, en général, des mesures extérieures servant de référence.

C'est pourquoi l'utilisation d'indicateurs paraît être aussi difficilement utilisable pour obtenir des évaluations de population saisonnière à l'échelon communal.

De cet examen d'ensemble des méthodes actuellement utilisées, il apparaît qu'il n'existe pas à ce jour de moyens simples et rapides permettant d'obtenir une estimation fiable des populations saisonnières au niveau communal. Il convient donc, à partir de l'ensemble des données existantes, de mettre au point un dispositif spécifique de mesure de ces populations.

**d) La mise au point d'une méthode d'évaluation des populations saisonnières.**

Deux approches de ce problème sont possibles, l'une à long terme, l'autre à court terme.

• *A long terme*, seule une amélioration de l'appareil statistique et de mesure des fréquentations touristiques peut permettre d'aboutir à la précision voulue.

Dans un tel contexte, des enquêtes de fréquentations devraient être effectuées sur des échantillons de communes ; elles seraient généralisées à l'échelle départementale puis régionale au moyen des coefficients de pondération à définir. Des recensements périodiques, identiques aux recensements complémentaires de population pourraient être utilisés pour confirmer les chiffres obtenus par la méthode précédente et fournir des évaluations particulières pour certains types d'hébergement.

• *A court terme*, la rapidité d'une détermination des populations saisonnières sur la base des données existantes l'emporterait sur les précisions des résultats obtenus.

Il est possible en effet en procédant en quatre temps de parvenir à une estimation approchée des populations saisonnières :

*Premier temps* : détermination du parc d'hébergement touristique par commune et par type d'hébergement.

Cela suppose la détermination, par commune, du nombre :

- d'hôtels ;
- de campings et villages de vacances ;
- d'autres hébergements collectifs ;
- de résidences secondaires ;
- éventuellement de résidences principales des parents et amis.

Si les trois premières données sont répertoriées de façon précise dans l'ensemble, sauf en ce qui concerne les hôtels dits de préfecture, il n'en est pas de même, en revanche, des résidences principales des parents et amis et des résidences secondaires utilisées à des fins touristiques (locations meublées). Il est donc nécessaire de procéder à cette estimation à l'aide des résultats des enquêtes déjà effectuées.

*Deuxième temps* : détermination, par zone et pour la France entière, du jour de plus grande fréquentation et des taux d'occupation correspondants par type d'hébergement.

*Troisième temps* : calcul, jour par jour, du profil des courbes d'évolution de la fréquentation touristique :

- par région tous hébergements confondus ;
- par catégorie d'hébergement toutes régions confondues ;
- pour la France entière tous hébergements confondus.

*Quatrième temps* : application du profil d'évolution régional d'abord, national ensuite, aux parcelles communales d'hébergement et évaluation des populations saisonnières communales.

Toutefois cette méthode présente l'inconvénient de fournir plusieurs évaluations de la population saisonnière à l'échelon communal, sans que l'on puisse déterminer à priori quelle est la plus fiable.

Malgré ses imperfections qu'il est nécessaire de souligner, cette méthode est la seule qui permette actuellement de parvenir à une estimation des populations saisonnières de chaque collectivité.

C'est dans cette direction que les études sont actuellement poursuivies. Il serait nécessaire que leurs résultats soient communiqués suffisamment tôt pour qu'il puisse en être tenu compte au moment du nouveau débat sur la dotation globale de fonctionnement.

### 3. LES SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES :

Il s'agit essentiellement des subventions inscrites au titre VI du budget du ministère de l'Intérieur, auxquelles il convient d'ajouter les sommes attribuées au titre du Fonds spécial d'investissement routier et de l'entretien du réseau routier national déclassé qui figurent au budget du ministère des Transports.

#### a) Les subventions spécifiques propres au ministère de l'Intérieur.

L'excellent rapport de M. Raibaud les analysant en détail, il suffira de rappeler que les chapitres budgétaires concernés connaissent une reconduction pure et simple, voire une régression. C'est le cas, en particulier, pour les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale. Les subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains, qui ont pour objet d'encourager les opérations liées aux travaux d'assainissement et d'épuration, bien que bénéficiant d'une certaine priorité, connaissent elles aussi une légère réduction.

Il y a là une évolution qui serait préoccupante si elle devait être poursuivie. Il ne faudrait pas, en effet, que le montant de la future dotation globale d'équipement, dont le principe a été voté par le Sénat, en subisse les conséquences puisqu'elle est appelée à se substituer à ces mêmes subventions. A cet égard, on ne peut que regretter que le Sénat n'ait pas adopté le texte de l'article 37 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales dans la rédaction que proposait sa commission des Lois car il contenait d'importantes garanties pour les collectivités locales : assurance que la dotation globale d'équipement serait attribuée pour un montant d'au moins 2 milliards de francs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1980 ; assurance que le transfert total des crédits serait achevé pour le 1<sup>er</sup> janvier 1984, sauf en ce qui concerne « les subventions d'investissement nécessitées par l'aménagement du territoire ou par des actions tant ponctuelles que régionales, d'intérêt national qu'international » (1) ; assurance enfin et surtout que le montant des subventions spécifiques servant de référence au moment du transfert bénéficierait d'une indexation au cours de la période 1980-1985.

---

(1) Pour le détail des subventions spécifiques susceptibles d'être globalisées, on se portera aux pages 69 et 71 du tome III du rapport de M. Lionel de Tinguy sur le projet de loi (n° 307) pour le développement des responsabilités des collectivités locales.



SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES D'ÉQUIPEMENT ATTRIBUÉES PAR L'ÉTAT EN 1961

Chapitres	Autorisations de programme	Crédits de paiement
67-50 — Voirie départementale et communale	5.250	74.150
65-50 — Réseaux urbains	533.504	462.100
65-52 — Habitat urbain	35.000	38.200
67-50 — Constructions publiques	44.220	39.381
67-51 — Travaux divers d'intérêt local	25.000	25.000
67-52 — Incitations financières	111.770	85.000
67-54 — Calamités publiques	5.000	5.000
F.S.I.R. 02 — Voirie départementale	181.000	108.000
F.S.I.R. 03 — Voirie urbaine	285.000	211.000
F.S.I.R. 04 — Voirie communale	180.360	161.000
F.S.I.R. 05 — Ponts détruits par faits de guerre	4.000	20.000
Total	1.310.104	1.228.831

Les chiffres totaux se comparent en ce qui concerne les autorisations de programme à 1.285.424 et en ce qui concerne les crédits de paiement à 1.254.350 qui figuraient au budget de l'année dernière.

**b) Les subventions inscrites au budget du ministère des Transports.**

Elles font l'objet d'une analyse très détaillée dans le rapport pour avis de M. Ehlers, au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan.

Cette analyse fait apparaître une stagnation des crédits du Fonds spécial d'investissements routier et la faible progression (455 millions au lieu de 430 millions) des subventions allouées aux départements pour l'entretien de la voirie nationale déclassée.

Le rapport de notre collègue souligne également à juste titre l'inconvénient que représente pour les collectivités locales l'inscription de ces crédits au budget du ministère des Transports. Sur le plan de la technique budgétaire, en effet, la subvention au réseau routier déclassé est imputée sur le chapitre 01 du Fonds spécial d'investissements routier puis transférée, en général vers le printemps, au chapitre 63-51 du ministère de l'Intérieur. Ainsi que le souligne M. Ehlers, « les crédits ne sont donc effectivement versés aux départements qu'au début de l'été ». Il se prononce donc, comme l'avait fait le rapporteur de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, pour un rattachement de ces crédits au ministère de l'Intérieur. Votre Commission ne peut qu'approuver cette initiative.

### III. — LES OPÉRATIONS D'EMPRUNTS RÉALISÉES EN 1979 ET 1980

Comme cela avait été précisé l'an dernier, il n'est pas possible d'indiquer quels montants d'emprunts ont été réalisés par les collectivités locales tant que l'année n'est pas terminée : les établissements de crédit n'établissent en effet leurs statistiques qu'au début de l'année suivante. Seules des prévisions établies sur la base des programmes prévisionnels de prêts des établissements de crédit peuvent être avancées. En revanche, peuvent être fournis avec précision les résultats concernant les emprunts réalisés au cours de l'année précédente, en l'occurrence 1978.

1. **Emprunts réalisés** par les départements, communes, établissements publics régionaux et locaux et organismes bénéficiant de leur garantie.

#### a) Montant par catégorie d'établissement prêteur :

(Versements en millions de francs.)

Années	Caisse des dépôts et caisses d'épargne	C.A.E.C.L.	Crédit agricole	Autres emprunts	Total
1978 .....	19.204	6.286	(1) 2.741	4.966	33.197
1979 (prévisions) .....	22.400	6.800	(1) 3.200	4.500	36.900

(1) Y compris les emprunts sur émissions obligataires « Provinces de France » placées avec le concours du Crédit agricole (354 millions de francs en 1978 et 520 millions de francs en 1979).

#### b) Taux d'intérêt pratiqués :

● *Caisse des dépôts. — Caisses d'épargne* (taux inchangés depuis début 1975) :

— 6 ans au plus .....	8	%
— 7 à 12 ans .....	8,75	%
— 13 à 20 ans .....	9,25	%
— plus de 20 ans .....	9,75	%

● *C.A.E.C.L.*

*Prêts sur comptes de dépôts (taux inchangés depuis le début 1975) :*

— 6 ans au plus .....	8 %
— 7 à 10 ans .....	8,75 %
— 15 ans .....	9,25 %

*Prêts sur émissions « villes de France » (15 ans) :*

— 10,20 % de septembre 1978 à janvier 1979 ;
— 9,70 % de janvier 1979 à juin 1979 ;
— 11,25 % de juin à septembre 1979.

*Prêts sur émissions propres (15 ans) :*

— 10,20 % de septembre 1978 à janvier 1979 ;
— 9,70 % de janvier 1979 à juin 1979 ;
— 11,25 % de juin à septembre 1979.

*Prêts pour réserves foncières :*

— à long terme (17 ans) .....	8 %
— à moyen terme (10 ans avec possibilité d'un différé de 4 ans) .....	8,75 %

● *Crédit agricole.*

Prêts bonifiés pour opérations subventionnées par l'Etat (5, 10 et 20 ans) ..... 6,25 et 7,25 % suivant la nature des opérations.

Prêts bonifiés ordinaires (15 ans au plus) (opérations non subventionnées par l'Etat) . 8,25 %

Prêts non bonifiés (15 ans au plus) (opérations non subventionnées par l'Etat) .... taux maximum autorisés par les emprunts des collectivités locales.

● *Emprunts auprès d'organismes privés ou de particuliers (évolution des taux maximum de fin 1978 à octobre 1979) :*

— de 2 à 6 ans .....	8,65 à 10,40 %
— de 6 à 10 ans .....	9,25 à 11,00 %
— de 10 à 15 ans .....	9,75 à 11,50 %
— de 15 ans et plus .....	10,15 à 11,90 %

## 2. BILAN DE LA GLOBALISATION DES PRÊTS

Expérimentée à partir de 1976 sur un nombre croissant de collectivités locales par l'ensemble constitué par la Caisse des dépôts, les caisses d'épargne et la C.A.E.C.L., la procédure de globalisation des prêts a été appliquée en 1979, sauf exception, à l'ensemble des communes et organismes de coopération de plus de 10.000 habitants, ainsi qu'aux départements.

Les résultats ont été les suivants pour 1978 et les six premiers mois de 1979 :

### a) Résultats de 1978 :

- 711 communes et organismes de coopération ;
- 24 départements ;
- 8.485 millions de francs de prêts (soit 33,3 % de l'ensemble des prêts aux collectivités locales du groupe constitué par la Caisse des dépôts, les caisses d'épargne et la C.A.E.C.L.).

### b) Premier semestre 1979 :

- 631 prêts globalisés en faveur de communes et d'organismes de coopération ;
- 70 prêts globalisés en faveur de départements ;
- 8.870 millions de francs de prêts.

Ces statistiques ne tiennent pas compte des nouvelles mesures applicables depuis février en faveur des communes de moins de 10.000 habitants.

Votre Rapporteur espère que la procédure sera reconduite et intensifiée en 1980 en faveur des communes rurales.

## ANNEXE

---

### PREMIER BILAN DE L'UTILISATION DE L'INFORMATIQUE PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

On se souvient que l'emploi de l'informatique pour la gestion municipale et pour la gestion départementale avait fait l'objet de travaux des deux comités spécialisés de la commission « Informatique et libertés ». Ces deux comités spécialisés étaient présidés par M. Lionel de Tinguy, à l'époque président de l'Association des maires de France.

Ce problème a également été évoqué lors de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, à l'occasion de l'examen du titre IV où l'attention du Parlement a été attirée sur la situation particulière des personnels chargés de procéder à l'informatisation et à l'occasion du titre VI relatif à l'information et à la participation dans la vie locale. Il a fait l'objet d'un amendement de notre collègue Rudloff après l'article 151 du projet. Cet amendement proposait que « des conventions soient conclues entre l'Etat et les collectivités locales pour régler les conditions de leur collaboration en matière de collecte, de mise à jour et de traitement des données présentant un intérêt commun ».

Cet amendement a permis au Secrétaire d'Etat de confirmer qu'une mission d'études avait été confiée à M. Pallez afin d'étudier les conditions d'informatisation des collectivités locales. Les conclusions de ce rapport devraient être prochainement remises et, selon les propos de M. Marc Bécam, « elles devraient permettre d'aller dans le sens que préconise M. Rudloff dans son amendement » (1).

---

(1) *J.O. Débats Sénat*, 8 novembre 1979, page 3803.

## A. — L'informatique communale.

### 1. LES ÉQUIPEMENTS

Avec environ 400 équipements en 1978, les mairies ont abordé depuis une dizaine d'années et avec prudence le passage à l'informatique, selon un décalage de trois ans par rapport au secteur privé. Depuis cinq ans le développement se fait de façon constante avec un taux de croissance annuelle d'environ 30 % ; cette évolution prouve toutefois que l'ordinateur a trouvé sa place dans les collectivités locales. Toutes les villes de plus de 100.000 habitants et une ville sur deux parmi celles de plus de 10.000 habitants disposent d'un ordinateur. La répartition par classe d'ordinateurs s'effectue avec un glissement au profit des petits systèmes et l'équipement autonome est la solution la plus recherchée, même si elle n'est pas la plus économique. La valeur moyenne des petits systèmes est de 400.000 F, alors que la moyenne de l'ensemble du parc est de 870.000 F.

La valeur de l'ensemble du parc est de plus de 300 millions de francs, mais les charges informatiques dans les communes ne représentent que 6 % de celles supportées par les administrations de l'Etat. Ce déséquilibre est important, comparé au rôle des collectivités locales dont les dépenses globales dépassent le tiers de celles de l'Etat et dont les investissements sont supérieurs aux investissements civils de l'Etat.

Pourtant la part moyenne du budget de fonctionnement que les communes réservent à l'informatique (matériels et études) varie de 0,6 à 1,2 % soit le même ordre de grandeur que dans le secteur privé.

En nombre d'ordinateurs, C.I.I.-H.B. se situe en tête suivi par I.B.M., Burroughs, N.C.R. et Lagabax ; la répartition en valeur est de 46 % pour I.B.M., 27 % C.I.I.-H.B. et 6 % Burroughs.

La diversité du parc entre les différents constructeurs prouve que l'autonomie des collectivités locales est respectée et qu'elles pratiquent l'appel à la concurrence pour choisir librement leur équipement, sous les seules réserves du respect de la réglementation budgétaire et du Code des marchés publics. En contrepartie de cette indépendance, elles sont fortement sollicitées et subissent les assauts commerciaux des fournisseurs.

## 2. LES PROGRAMMES MIS EN ŒUVRE

Au regard des techniques informatiques, les applications peuvent se classer en un certain nombre de catégories :

— les traitements de gestion interne, qui sont exploités par lots ;

— les traitements d'interrogation : sur la situation budgétaire, les administrés ... qui nécessitent des dispositifs d'accès direct et un stockage des données sur disque ;

— les traitements destinés au grand public (services guichets par terminaux) et qui sont susceptibles, à terme, de donner lieu à des installations d'informatique domestique (télé-distribution).

Dans un premier temps, les mairies ont avant tout cherché à automatiser un certain nombre de tâches répétitives qui ne pouvaient plus relever des procédés manuels. L'acquis et les services rendus sont indéniables et doivent être étendus à un plus grand nombre possible de communes.

Malgré la diversité des communes, on retrouve un tronc commun : la paie, la comptabilité, les élections. Cette démarche correspond à un besoin urgent d'allègement des charges administratives et à la volonté de maîtriser d'abord la gestion courante.

— Les villes qui sont parties des applications de base, ont étendu leur automatisation pour introduire progressivement des procédures complémentaires comme : l'engagement des dépenses, la gestion du personnel, la comptabilité analytique, les emprunts.

Le développement a ensuite été privilégié dans la gestion des services publics : H.L.M., eau et assainissement...

— Quelques villes ont abordé la conception de bases de données ; comme celles liées à l'urbanisme, mais elles rencontrent de grandes difficultés pour maîtriser les systèmes d'information mis en œuvre.

## 3. LES PARTENAIRES

La promotion de l'informatique communale s'est faite sous diverses impulsions selon les préoccupations des différents intervenants, constructeur, administration, Caisse des dépôts...

Pour sa part, depuis 1972, la Direction générale des collectivités locales dispose d'une mission informatique au sein du service conseil

des maires et des élus locaux. Cette mission n'intervient que sur la demande des responsables municipaux, pour :

- conseiller sur le choix des moyens informatiques dans une optique de défense des utilisateurs face aux fournisseurs (sans privilégier aucun constructeur) ;

- inciter les échanges de logiciel grâce au développement d'une programmation communale qui se traduit par la diffusion gratuite des applications dont le Ministère est copropriétaire ;

- promouvoir des études générales ; dossier sur les états comparables de l'instruction M12 adaptés aux techniques informatiques, modèle de cahier des charges, étude sur le bureautique...

Elle s'efforce d'établir des liens permanents avec les autres organismes pour que la promotion de l'informatique soit faite de façon cohérente.

Le ministère de l'Industrie a favorisé, en 1973, la création au sein de l'université de Strasbourg du Centre d'études et de recherche sur les collectivités locales en Europe (C.E.R.C.L.E.).

Cet organisme est doté d'un conseil scientifique où sont représentés tous les partenaires concernés (administrations, villes, centre de formation...)

Des actions ont été engagées autour des thèmes fondamentaux :

- la constitution d'un fonds commun de documentation et diffusion de l'information ;

- l'animation de séminaires spécialisés pour les responsables municipaux et les élus ;

- des études générales.

4. L'ORIENTATION du développement de l'informatique s'effectue selon un double courant : le premier flux porte les préoccupations des grandes villes, déjà équipées, sur les secteurs techniques (base de données urbaines) et sur les services auprès des administrés (état civil, bibliothèque...) avec une extension de leurs équipements vers des systèmes de télétraitement. Le second flux correspond à l'apparition des mini-ordinateurs qui, de moins en moins chers (diminution d'environ 15 % par an), sont très attractifs pour les villes de moindre importance qui souhaitent limiter leur automatisation aux tâches courantes de gestion ou pour les villes qui s'orientent vers une informatique répartie, mieux adaptée aux structures et qui évitent les problèmes inhérents à la concentration des tâches sur un seul matériel.



Les deux fonctions locales essentielles sont d'une part l'accès aux renseignements portant sur le fonctionnement de la commune et la connaissance de la population, d'autre part, la circulation des informations avec les administrations.

C'est donc vers la prise en charge simultanée des fonctions d'information, de gestion et de coordination que doivent s'orienter les réalisations.

## B. — L'informatique départementale.

Au niveau départemental, 49 ordinateurs sont en service dans 42 préfectures, ainsi que 7 terminaux lourds mis en place dans 7 départements de moyenne importance et connectés à des ordinateurs installés dans des préfectures chefs-lieux de région.

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

En métropole, 17 préfectures chefs-lieux de région sur 22 sont équipées, auxquelles il convient d'ajouter les préfectures des Antilles et de la Réunion.

En outre, des études conduisant à la création d'un centre informatique sont en cours dans 14 préfectures dont 2 sont déjà équipées de terminaux lourds.

Enfin, 4 préfectures sont équipées d'ordinateurs dits de bureau (équipement léger).

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

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

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

Ce même décret a prescrit l'élaboration, dans chaque ministère, d'un schéma directeur de développement de l'informatique.

Cette étude a été entreprise au ministère de l'Intérieur, sur la base d'une méthodologie définie sur le plan interministériel sous l'égide du ministère de l'Industrie.

Ce schéma définira des orientations, en matière de développement de l'informatique à l'administration centrale et dans les préfetures, en tenant compte notamment d'une évolution technologique qui permet d'une part la constitution de réseaux, et d'autre part, l'utilisation de mini-ordinateurs, dans des conditions techniques et financières intéressantes.

## CHAPITRE V

### L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE

#### I. — LES PRÉFECTURES

Après les espoirs soulevés lors de la discussion du projet de budget pour 1979 concernant la prise en charge par l'Etat des personnels de préfecture affectés à des tâches départementales, le présent projet traduit une certaine déception dans la mesure où il ne comporte que 24 créations d'emplois dont 3 de catégorie B et 21 de catégorie C. La seule justification qui puisse être donnée est que la solution à cette irritante question, soulevée chaque année par votre Rapporteur, dépend en grande partie des solutions qui seront apportées dans le cadre de la discussion du titre II du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales qui propose une nouvelle répartition des compétences entre ces collectivités et l'Etat.

Les mesures envisagées dans le titre II et déjà partiellement votées par le Sénat en première lecture posent en réalité un problème nouveau : celui des garanties à apporter aux personnels actuellement en fonction afin que les éventuels transferts de compétence ne puissent pas porter préjudice à leurs droits acquis. Cette question a fait l'objet d'un examen très attentif par la commission des Lois et, en ce qui concerne les personnels régis par le Code de la santé publique, par votre commission des Affaires sociales.

Cette double réflexion s'est traduite par le dépôt de deux amendements qui ont été adoptés par le Sénat. Le premier, qui est devenu l'article 124 bis, prévoit que « dans les six mois qui suivront la promulgation de la présente loi, une loi ultérieure portera statut du personnel départemental. Cette loi donnera au personnel départemental titularisé la qualité de fonctionnaire et des avantages équivalant à ceux qui sont accordés aux fonctionnaires de l'Etat. Elle devra de plus faire bénéficier le personnel départemental des possibilités offertes (1) aux fonctionnaires communaux par les articles 121 et 122, moyennant réciprocité ».

---

(1) Il s'agit de la possibilité pour un fonctionnaire communal d'être détaché puis éventuellement intégré dans la fonction publique d'Etat.

Le second est devenu un alinéa du nouvel article 78 *septies* qui définit les questions qui devront être réglées par la loi complémentaire destinée à préciser les dispositions du chapitre III du titre II consacré à l'action sociale et à la santé. En application de cet alinéa, une loi ultérieure définira « les garanties accordées à ceux des personnels du service organisé en application de l'article 191 du Code de la famille et de l'aide sociale (1) qui pourraient éventuellement être appelés à changer de statut en application du présent chapitre, les personnels en fonction ayant le droit, s'ils le désirent, de conserver le statut dont ils relèvent ».

#### A. — Le corps préfectoral.

La plus grande rigueur de gestion de ce corps constatée l'année dernière semble se confirmer. L'apparente augmentation des effectifs par rapport à ceux qui figuraient dans l'avis de l'année dernière (2) résulte du fait que, cette année, le ministère de l'Intérieur a communiqué la situation des préfets et sous-préfets détachés, en disponibilité ou en congé spécial. Il est également intéressant de noter que, selon ses propres déclarations, « compte tenu du nombre des mutations intervenues en 1978 et 1979, la durée moyenne des séjours devrait augmenter au cours des prochaines années ». C'est une demande que votre Rapporteur avait déjà exprimée, rejoignant en cela les souhaits de beaucoup d'élus locaux qui voudraient que les préfets et les sous-préfets demeurent en poste plus longtemps dans le même arrondissement.

#### 1. SITUATION DES EFFECTIFS

Les effectifs réels des préfets et des sous-préfets au 8 octobre 1979 sont les suivants :

##### I. — *Préfets* :

— en activité (postes territoriaux, hors cadre, cabinets ministériels et missions diverses .....	143
— détachés .....	25
— en disponibilité .....	3
— en congé spécial .....	6
<b>Total .....</b>	<b>179</b>

---

(1) Il s'agit en fait des directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

(2) N° 79, p. 15.

II. — *Sous-préfets* :

— en activité (postes territoriaux, hors cadre, cabinets ministériels et missions diverses) .....	506
— détachés .....	73
— en disponibilité .....	2
— en congé spécial .....	4
Total .....	<u>585</u>

2. LE RECRUTEMENT AU TOUR EXTÉRIEUR

I. — Les préfets sont presque toujours nommés parmi les sous-préfets et les administrateurs civils, mais il se peut qu'ils appartiennent à d'autres corps ou même qu'ils ne soient pas fonctionnaires.

L'article 6 du statut dispose que les nominations de préfets au tour extérieur ne peuvent excéder le cinquième de l'effectif global du corps.

Actuellement ce pourcentage n'est pas atteint puisque cinq préfets sont issus du tour extérieur.

II. — Les sous-préfets sont recrutés, pour le plus grand nombre mais pas en totalité, parmi les administrateurs civils et les fonctionnaires des autres corps de l'Etat dont le recrutement est assuré normalement par l'Ecole nationale d'administration.

Les articles 8 et 9 du statut des sous-préfets déterminent les règles de recrutement au tour extérieur :

— en vertu de l'article 8, trois nominations de sous-préfets, au bénéfice principalement de directeurs ou attachés principaux de préfecture âgés de trente-cinq ans au moins et de cinquante ans au plus, peuvent être prononcées chaque année pour neuf administrateurs civils appartenant à la précédente promotion de l'E.N.A. détachés en qualité de sous-préfet au cours des douze mois suivant la fin de leur scolarité à l'Ecole ;

— au titre de l'article 9, peuvent être nommés sous-préfets, à raison de 2 au plus par an, des candidats âgés de trente ans au moins et cinquante ans au plus, titulaires d'un des diplômes requis pour le premier concours d'entrée à l'E.N.A.

Ces dispositions ont permis de recruter au titre du tour extérieur 8 sous-préfets en 1979, chiffre identique aux deux années précédentes (6 en vertu de l'article 8 et 2 en vertu de l'article 9).

Il convient, en outre, de tenir compte de la nomination chaque année d'officiers (en règle générale 4 par an, 3 en 1979).

Le recrutement des sous-préfets s'effectue, depuis quelques années, dans des conditions satisfaisantes grâce, en particulier, à l'accroissement du nombre des élèves de l'E.N.A. affectés dans le corps à leur sortie de l'Ecole, ce qui entraîne corrélativement une augmentation du nombre des sous-préfets recrutés au tour extérieur.

## B. — Les personnels de préfecture.

### 1. LES EFFECTIFS DU CADRE NATIONAL

Emplois	Effectif budgétaire 1979	Créations d'emplois 1980	Suppressions d'emplois pour 1980 (1)	Effectifs prévus pour 1980
Chef de service administratif .....	118	»	»	118
Directeur .....	288	»	»	288
Attaché principal .....	532	»	4	528
Attaché .....	3.008	»	17	2.991
<i>Totaux catégorie A .....</i>	<i>3.946</i>	<i>»</i>	<i>21</i>	<i>3.925</i>
Secrétaire en chef .....	527	»	2	525
Chef de section .....	882	»	4	878
Secrétaire administratif .....	2.637	3	23	2.617
<i>Totaux catégorie B .....</i>	<i>4.046</i>	<i>3</i>	<i>29</i>	<i>4.020</i>
Agent d'administration principal ...	6.015	18	54	5.979
Agent administratif et commis, sténo- dactylographe .....	1.712	3	»	1.715
Agent technique de bureau .....	1.306	»	»	1.306
<i>Totaux catégorie C .....</i>	<i>9.033</i>	<i>21</i>	<i>54</i>	<i>9.000</i>
Agent de bureau .....	518	»	»	518
Agent de service .....	598	»	»	598
<i>Totaux catégorie D .....</i>	<i>1.116</i>	<i>»</i>	<i>»</i>	<i>1.116</i>
<i>Totaux généraux .....</i>	<i>18.141</i>	<i>24</i>	<i>104</i>	<i>18.061</i>

(1) La quasi-totalité des emplois supprimés proviennent des cadres des ex-G.M.S. qui exerçaient des fonctions techniques. Les titulaires de ces emplois contribueront au fonctionnement de la sécurité civile.

Il est à noter que 483 emplois de préfecture avaient été créés au budget de 1977 pour accueillir ces personnels ex-G.M.S. précédemment rémunérés sur le budget des Charges communes.

## 2. LES ACTIONS DE RECRUTEMENT

Le recrutement du cadre national des préfectures présente deux caractéristiques principales qui ont eu une très nette tendance à s'accroître cette année : une inflation du nombre des candidats (ce qui montre l'intérêt des étudiants pour ce genre d'emploi et qui ne peut qu'en relever le prestige) et l'augmentation du pourcentage des candidats titulaires de diplômes supérieurs au niveau exigé. Il y a là une constatation qui recouvre celles qui sont faites dans la fonction publique en général et qui n'est pas sans soulever d'inquiétudes au niveau de l'adaptation des personnels recrutés à leurs conditions d'emploi.

### a) L'inflation du nombre de candidats.

Cela se traduit par une augmentation de la moyenne de candidats par poste offert. Si l'on ne tient compte que des concours externes qui sont, en l'occurrence, les plus significatifs, on obtient les rapports suivants :

	Candidats par poste offert		
	1975	1977	1979
Commis de préfecture .....	78	80	236
Secrétaire administratif de préfecture ..	40	54	71
Attaché de préfecture .....	32	36	61

### b) L'augmentation du pourcentage de candidats titulaires de diplômes supérieurs au niveau exigé.

— Au concours externe de secrétaire administratif de préfecture ouvert en 1979 aux titulaires du baccalauréat, 13 % des candidats inscrits sont titulaires d'une licence ou d'une maîtrise et 11,5 % sont titulaires d'un D.E.U.G. ou D.U.T. ou équivalent.

— Au concours 1978 de commis ouvert pour les titulaires du B.E.P.C., 18 % des candidats possèdent au moins une licence.

### 3. LES ACTIONS DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT

#### a) Les actions de formation :

Les actions de formation du cadre national des préfetures se présentent essentiellement sous deux formes :

— *La préparation aux concours des catégories A, B et C.* Elle comprend :

- une préparation par correspondance, constituée de fascicules et de corrections de devoirs et assurée par l'administration centrale ;
- une préparation orale organisée dans chaque préfecture sous l'autorité du correspondant de formation.

— *La formation initiale des fonctionnaires* du cadre national des préfetures. Elle s'étend peu à peu à toutes les catégories. Ainsi :

- *un stage national d'une semaine* vient d'avoir lieu pour la première fois pour les nouveaux secrétaires administratifs à l'instar de ce qui existe depuis plusieurs années pour tous les nouveaux attachés, attachés principaux et directeurs ;
- *les sessions interrégionales de formation* sont de plus en plus largement ouvertes aux cadres B ;
- *l'initiation des personnels de catégories C et D* commence à se développer dans les préfetures et sous-préfetures à l'exemple de ce qui se passe à l'administration centrale (recours aux méthodes audio-visuelles principalement).

#### b) Les actions de perfectionnement :

En ce qui concerne le perfectionnement, plusieurs types d'actions sont organisés :

— *Stages nationaux.*

Destinés essentiellement aux cadres A. L'accent est particulièrement mis sur la comptabilité et la gestion d'entreprises, la documentation administrative, la communication écrite et orale.

— *Sessions interrégionales.*

Neuf, bientôt dix équipes de formateurs appartenant au cadre national des préfetures (catégorie A) et au corps préfectoral animent des cycles annuels de cinq sessions ouverts aux cadres A et B et portant sur des sujets d'actualité les plus divers.



— Dans le cadre départemental :

— action de sensibilisation, basée sur les méthodes audiovisuelles et portant sur l'amélioration des relations de l'administration avec les administrés (catégories C et D) ;

— actions spécialisées de formation englobant l'ensemble du personnel d'une préfecture ou d'une sous-préfecture.

#### 4. LES MESURES RÉCENTES CONCERNANT LA CONDITION STATUTAIRE DU PERSONNEL

Les personnels de préfecture appartenant aux catégories B, C et D relèvent de statuts interministériels. Les mesures qui interviennent pour l'ensemble des agents de la Fonction publique de ces catégories sont donc applicables aux personnels du cadre national.

Les fonctionnaires de *catégorie A* sont soumis à un statut particulier.

Ce statut de la *catégorie A* va faire l'objet de modifications concernant notamment l'accès au grade d'attaché, d'attaché principal et de directeur et le déroulement de carrière. Le projet de décret correspondant est actuellement soumis au Conseil d'Etat.

*Catégorie B* : le décret n° 78-1056 du 30 octobre 1978 et la circulaire d'application du 31 juillet 1979 ont permis de prendre en compte, lors du reclassement des secrétaires administratifs recrutés par la voie du concours interne, les services accomplis en qualité d'agent des collectivités locales.

Par ailleurs, un projet de décret a été transmis au Conseil d'Etat pour aménager le statut des secrétaires en chef de préfecture, en vue d'augmenter la proportion des nominations au choix.

*Catégories C et D* : le reclassement des commis de préfecture provenant des collectivités locales a pu être effectué en exécution de l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> septembre 1975 puis pour l'application du décret du 2 juin 1975. Une circulaire du 30 août 1979 a été diffusée à cet égard dans les préfectures.

## II. — LES PROBLÈMES ÉLECTORAUX

L'avis de l'année dernière s'était longuement étendu sur la question, analysant notamment les divers fichiers détenus par le ministère de l'Intérieur et faisant le point des différentes réformes envisagées en matière électorale.

### A. — Etat des réformes en cours.

Ces réformes, dont certaines avaient été annoncées avec solennité, n'ont guère progressé. Il convient de noter toutefois que deux projets de loi ont été adoptés par le Conseil des ministres dans le courant de l'année. Le premier, déposé à l'Assemblée nationale le 19 juin 1979, modifie certaines dispositions du Code électoral en vue de favoriser la participation des femmes aux élections municipales ; le second est plus récent puisqu'il a été déposé le 2 octobre 1979. Il institue une aide publique aux partis politiques, prévoit un mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds alloués par l'Etat et interdit, notamment, aux partis politiques de recevoir des subventions d'un Etat ou d'une organisation étrangère.

L'aide de l'Etat serait limitée aux seules dépenses de fonctionnement des partis mais aurait l'inconvénient de ne concerner que les plus importants d'entre eux. D'ores et déjà, il convient cependant de rappeler qu'existe une aide de l'Etat aux candidats aux élections, sous la forme du remboursement des dépenses de propagande qu'ils ont exposées. A ce titre, le ministère de l'Intérieur a accordé cette année une aide de 37 millions de francs pour les élections cantonales et une deuxième aide d'un montant de 40 millions de francs pour l'élection européenne du 10 juin.

En ce qui concerne le problème de la limitation des cumuls des mandats, le Premier ministre a procédé cette année à une large consultation des présidents des groupes parlementaires, afin de recueillir leur avis. Aucun projet n'a encore cependant été arrêté.

**B. — Bilan de l'application des nouvelles dispositions législatives concernant le vote des Français de l'étranger.**

Ce bilan complète celui qui avait été fait pour la première fois dans l'avis de l'année dernière (1).

**a) Evolution du nombre des inscrits.**

Le nombre des Français de l'étranger inscrits sur les listes électorales à l'issue des opérations de la révision 1978-1979 était de 148.887.

A la différence de ce qui s'était passé durant la révision précédente, qui faisait suite à la publication de la loi, les inscriptions des Français établis hors de France ne paraissent pas avoir donné lieu à difficulté à l'occasion de la révision 1978-1979. Si des contestations ont pu être portées devant les juges d'instance, elles ne concernaient donc que des cas isolés.

Par ailleurs, les recours contentieux examinés par le ministère de l'Intérieur et déposés à la suite des deux consultations générales de 1979 (les élections cantonales de mars et l'élection européenne du 10 juin) ne mettent pas en cause, à une exception près, les votes émis par des Français établis hors de France.

**b) Problèmes posés par l'acheminement des procurations de vote.**

Les modalités de l'acheminement des procurations de vote données par les Français de l'étranger ont été précisées par le décret du 10 mai 1979 qui a modifié en particulier l'article R. 75 du Code électoral. On sait, en effet, que l'acheminement à découvert de procurations en provenance de l'étranger et transitant par le ministère des Affaires étrangères avait donné lieu à un contentieux lors des élections législatives de mars 1978. Le nouveau texte de l'article R. 75 du Code électoral est conforme au sens des décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur ce point.

**c) Fonctionnement des centres de vote.**

Pour la première fois à l'occasion de l'élection européenne du 10 juin 1979, les centres de vote prévus par la loi organique du 31 janvier 1976 ont été ouverts dans les ambassades et les consulats, tout au moins dans les pays qui avaient donné leur accord.

---

(1) N° 79 (1978-1979) p. 20.

C'est ainsi que, sur 48.000 Français de l'étranger inscrits sur les listes de centre de vote, 21.300 ont effectivement voté dans ces centres.

Cette procédure n'a pas soulevé de difficulté particulière et n'a pas donné lieu à contestation.



Bien que se situant dans une période de profondes transformations pour les collectivités locales, il est juste de constater que ce budget de l'Intérieur pour 1980 n'est pas un budget d'attente. Il coïncide avec des résultats globalement satisfaisants au niveau de l'application de la dotation globale de fonctionnement et, d'une manière générale, par une progression satisfaisante des concours non affectés de l'Etat aux collectivités locales. A ce titre, il constitue un progrès.

Le point qui soulève le plus d'inquiétudes est que les sommes affectées aux subventions spécifiques d'équipement poursuivent une régression déjà constatée les années précédentes. Cette évolution laisse mal présager des conditions dans lesquelles pourrait être créée la dotation globale d'équipement.

Il convient de noter également qu'à l'effort en faveur des collectivités locales s'ajoute un effort en faveur des personnels, en particulier de police. Il s'agit de la poursuite normale des engagements pris par le Gouvernement en 1978, au cours de la campagne pour les élections législatives. En revanche, si le débat actuellement en cours au Sénat sur le projet pour le développement des responsabilités des collectivités locales peut sembler justifier l'arrêt de créations d'emplois dans le cadre national des préfectures, il ne l'explique pas tout à fait.

Enfin, ce budget pose deux questions fondamentales qui dépassent quelque peu les aspects financiers :

La mise en place d'un effort global et cohérent pour lutter de façon efficace contre les incendies de forêt dans le Midi méditerranéen ; l'avenir de la juridiction administrative.

Sous le bénéfice de ces observations et de celles qui sont présentées à l'occasion des différents chapitres de ce rapport, votre commission des Lois donne un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur pour 1980.

