

N° 103

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1980.

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 1981, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Leon Jozeau-Marigné, *président*; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoulle, Charles de Cuttoli, *vice-présidents*; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Baudouin de Hautecloque, *secrétaires*; Alphonse Arzel, Germain Authie, Marc Bécam, Roger Boleau, Raymond Bouvier, Lionel Cherner, Félix Ciccolini, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darias, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Jacques Laroze, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyon, Paul Pilet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiele, Franck Serusclat, Edgar Tailhades, Raymond Tarcy, Jacques Teyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : 1333 et annexes, 1976 (annexes 25 et 26), 1980 (tome II) in-8° 359.

Sénat : 97 et 98 (tome III, annexes 16) (1980-1981).

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

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
CHAPITRE PREMIER. — La justice administrative	5
I. — <i>Les effectifs</i>	5
II. — <i>L'activité contentieuse</i>	6
III. — <i>Les raisons de l'encombrement des tribunaux administratifs et les remèdes possibles</i>	8
CHAPITRE II. — L'ordre public	11
I. — <i>La lutte contre la délinquance</i>	11
A. — <i>L'évolution de la délinquance</i>	11
B. — <i>La lutte contre le banditisme</i>	13
C. — <i>La lutte contre le terrorisme</i>	14
II. — <i>Les effectifs</i>	15
A. — <i>Leur situation</i>	15
B. — <i>Leur formation</i>	18
C. — <i>Leur utilisation</i>	19
III. — <i>Les matériels et l'armement</i>	20
CHAPITRE III. — L'administration territoriale	23
I. — <i>Le corps préfectoral</i>	23
A. — <i>Le nombre des sous-préfets chargés de l'arrondissement chef-lieu</i>	24
B. — <i>Le recrutement au tour extérieur</i>	25
C. — <i>Pour une plus grande stabilité du corps préfectoral</i>	26
II. — <i>Les personnels de préfecture</i>	27
A. — <i>Les effectifs</i>	27
B. — <i>Le recours aux agents départementaux</i>	29
CHAPITRE IV. — Les collectivités locales	31
I. — <i>La situation financière des collectivités locales</i>	31
A. — <i>Les concours financiers apportés par l'Etat aux collectivités locales</i>	31
B. — <i>Les emprunts des collectivités locales</i>	35
C. — <i>La baisse du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales</i>	36

	Pages
II. — <i>La situation des villes nouvelles</i>	37
A. — Observations générales	37
B. — Le régime juridique	41
III. — <i>Le développement des responsabilités des collectivités locales</i>	43
A. — L'allègement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales et la création d'une dotation globale d'équipement	43
B. — La répartition et l'exercice des compétences	45
C. — Les dispositions assurant aux élus locaux les crédits et les moyens d'exercer leur mandat	51
D. — L'amélioration du statut du personnel des collectivités locales ..	53
E. — La coopération intercommunale	54
F. — L'information et la participation dans la vie locale	55
G. — Les dispositions diverses	55

Annexes :

● Utilisation des crédits du chapitre 57-40 pour l'informatique communale	57
● Répartition des crédits affectés à l'élection présidentielle	58

« Il nous manque une bonne définition de la liberté. Il me semble que l'homme, sortant de l'état naturel pour arriver à l'état social, perd son indépendance pour acquérir plus de sûreté : la liberté est donc l'effet d'un contrat entre l'indépendance et la sûreté. »

RIVAROL.

MESDAMES, MESSIEURS,

Ce n'est pas sans une certaine appréhension que votre Rapporteur formule pour la première fois l'avis qu'il a la charge de présenter au nom de la commission des Lois. D'une part parce qu'il succède à M. Jean Nayrou qui connaissait à merveille tous les détours des fascicules budgétaires, d'autre part parce que les délais qui lui ont été impartis pour aborder ce sujet ne lui ont laissé que quelques brèves semaines pour en analyser et assimiler l'essentiel.

Il convient de souligner qu'il a été aidé dans cette tâche par M. le ministre de l'Intérieur et ses services, qui ont bien voulu répondre, dans des délais extrêmement brefs, aux nombreuses questions posées. Ils doivent en être remerciés et votre Rapporteur tenait à leur rendre cet hommage mérité.

Après les votes intervenus à l'Assemblée nationale, le total des crédits alloués au ministère de l'Intérieur pour 1981 s'élève à 28.596,8 millions de francs contre 24.449,8 millions de francs en 1980, soit une progression de 16,86 %. Cette somme représente 4,4 % de l'ensemble du budget de l'Etat, au lieu de 4,5 % l'an dernier. Il convient d'ajouter les crédits qui ne transiteront plus désormais par le Fonds spécial d'investissement routier et qui s'élèvent à 1.108,8 millions de francs.

Les principales mesures contenues dans ce budget concernent :

- la poursuite de l'effort de recrutement en faveur des tribunaux administratifs ;
- l'augmentation des personnels de police ;
- le remboursement intégral de la T.V.A. versée par les collectivités locales.

Votre Rapporteur n'a pas pour ambition, ni d'ailleurs pour rôle, d'examiner au fond l'ensemble des crédits du ministère de l'Intérieur. C'est pourquoi cet avis est beaucoup plus établi dans le sens d'une analyse des problèmes qui sont du ressort de la commission des Lois que dans celui d'une analyse spécifiquement financière. C'est dans cet esprit qu'ont été élaborés les développements qui vont suivre.

CHAPITRE PREMIER

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

1. — LES EFFECTIFS

Le projet de loi de finances pour 1981 crée 25 emplois supplémentaires, ce qui doit porter l'effectif global de la juridiction administrative à 321 unités. En six ans, l'effectif aura été augmenté de 112 unités, ce qui marque un effort considérable.

Les postes créés par le projet de budget se répartissent de la manière suivante : 2 présidents hors classe, 3 présidents, 5 conseillers hors classe, 7 conseillers de première classe, 8 conseillers de deuxième classe. Ainsi, en 1981, les effectifs budgétaires, y compris ceux des départements d'outre-mer, seront-ils les suivants :

- 1 président du tribunal administratif de Paris ;
 - 1 vice-président du tribunal administratif de Paris ;
 - 21 présidents hors classe ;
 - 42 présidents ;
 - 66 conseillers hors classe ;
 - 95 conseillers de première classe ;
 - 95 conseillers de deuxième classe.
- soit 321 au total.

Il convient de noter que les effectifs réels ne coïncident pas exactement avec les effectifs budgétaires et que toutes les vacances résultant, soit des 31 créations d'emplois de 1980, soit des départs à la retraite, ne sont pas encore comblées. En effet, si 12 postes ont été pourvus par la voie de l'E.N.A., 7 par détachement, 2 au titre du recrutement des officiers et 6 au tour extérieur, il en reste 19 à pourvoir au titre du recrutement complémentaire prévu par la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980. Le décret d'application de cette loi étant actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat, les concours n'ont pas encore pu être ouverts.

De même, il est vraisemblable que les 25 emplois créés en 1981 ne pourront être pourvus qu'en cours d'année.

Malgré ces difficultés, six nouvelles formations de jugement ont pu être créées en 1980, soit une chambre supplémentaire à Lyon, Marseille, Nice, Strasbourg, Nantes et Toulouse.

II. — L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE

L'augmentation de l'effectif des magistrats n'a pas empêché un accroissement sensible du nombre des affaires en instance, lequel est passé de 66.612 à la fin de l'année judiciaire 1978-1979 à 74.155 à la fin de l'année judiciaire 1979-1980, soit une progression de plus de 12 %. C'est qu'en effet, pendant la même période, si le nombre des affaires jugées est passé de 27.898 à 30.934, celui des affaires enregistrées est passé de 35.658 à 39.267. Comme précédemment, le contentieux fiscal et celui de l'urbanisme et des travaux publics occupent la place la plus importante.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution de l'activité des différents tribunaux administratifs au cours des années judiciaires 1978-1979 et 1979-1980.

Tribunal	Affaires jugées au cours de l'année judiciaire		Affaires en instance		Effectifs au 31 décembre 1980
	1978-1979	1979-1980	au 15 septembre 1979	au 15 septembre 1980	
Amiens	598	562	1.473	1.788	5
Besançon	600	551	966	1.016	6
Bordeaux	1.123	1.337	1.643	1.601	9
Caen	669	763	1.288	1.399	5
Châlons-sur-Marne	540	735	643	515	4
Clermont-Ferrand	868	717	2.242	2.513	7
Dijon	462	620	839	1.107	5
Grenoble	1.024	1.050	2.393	2.972	11
Lille	978	1.064	2.329	2.789	11
Limoges	437	460	427	531	4
Lyon	1.124	1.304	2.693	2.821	12
Marseille	1.398	2.513	5.865	6.484	17
Montpellier	1.181	1.502	2.625	2.680	11
Nancy	609	632	905	1.111	4
Nantes	1.034	1.297	2.482	2.681	9
Nice	1.440	1.521	3.897	4.413	17
Orléans	837	1.064	2.951	3.208	10
Pau	731	748	1.238	1.388	6
Poitiers	1.512	1.221	2.159	2.235	8
Rennes	1.454	1.083	1.590	2.143	10
Rouen	590	593	1.482	1.686	6
Strasbourg	1.509	1.850	2.900	3.697	12
Toulouse	950	743	1.920	2.244	9
Versailles	1.382	1.397	4.264	5.429	17
Paris	3.902	4.527	12.388	13.817	57
Fort-de-France	»	738	»	431	4
La Réunion	238	342	1.597	1.456	3

On notera que le nombre des affaires en instance a augmenté dans la plupart des tribunaux administratifs, exception faite pour ceux de Bordeaux, Châlons-sur-Marne et Saint-Denis-de-la-Réunion.

III. — LES RAISONS DE L'ENCOMBREMENT DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET LES REMÈDES POSSIBLES

L'augmentation constante du nombre des affaires en instance, malgré l'indéniable effort de recrutement entrepris ces dernières années, ne peut que laisser perplexe ; il faudrait environ deux ans et demi pour apurer le contentieux actuellement en instance.

D'une certaine façon, les tribunaux administratifs sont victimes de la qualité de leur travail et il est tout à fait normal que les justiciables y aient un large recours. Mais, pour que la situation redevenue satisfaisante, il est absolument nécessaire que les jugements soient rendus beaucoup plus rapidement. Une justice lente n'a jamais été une bonne justice.

Il n'y a pas lieu de revenir cette année sur les diverses observations et suggestions que M. Jean Nayrou, depuis longtemps expert en cette matière, avait formulées l'an dernier à l'occasion de son avis budgétaire.

D'ores et déjà un certain nombre de mesures ont été prises. La plus importante est la loi du 7 juillet 1980, précédemment évoquée, et qui autorise le recrutement complémentaire d'un certain nombre de magistrats.

Par ailleurs, et c'est là aussi une mesure très positive, chaque tribunal est désormais doté d'un poste de documentaliste. Dans le même esprit, dès le 1^{er} janvier 1981, un attaché de préfecture, chargé « d'aider à la décision » sera mis à la disposition des présidents des tribunaux administratifs de Grenoble, Strasbourg et Rennes. Cette expérience ne pourra être convenablement appréciée qu'à partir de l'année prochaine. Il convient aussi de noter qu'afin d'accélérer les procédures le décret du 17 juin 1980 dispense certaines affaires de l'intervention du commissaire du Gouvernement.

Sur un plan plus général, le Gouvernement cherche à freiner la progression du contentieux. Dans une circulaire en date du 2 avril 1980, M. le Premier ministre a prescrit aux différentes administrations, d'une part de renforcer quantitativement et qualitativement leurs services contentieux, d'autre part de respecter très strictement les décisions juridictionnelles, l'application rapide d'une jurisprudence bien établie étant de nature à écarter la formation d'appels et de nouveaux recours.

Dans le même ordre d'idées, c'est avec grand intérêt que dans le budget de programmes pour 1981 (p. 95) votre Rapporteur a noté

que les autorités responsables se proposaient « d'informer les services de l'évolution de la jurisprudence des tribunaux et d'effectuer pour eux toutes études visant à limiter les erreurs sanctionnables par les diverses juridictions ». Voulant en savoir plus, il a eu communication d'un bulletin de documentation, établi par la Direction de la réglementation et du contentieux et qui, contenant notamment des synthèses de jurisprudence, fait le point de manière claire et précise sur différents problèmes juridiques (nomades, police des étrangers, immatriculation des véhicules automobiles, entre autres). Il semble, hélas ! que la publication de ce document ne soit pas encore allée au-delà du premier numéro, alors que l'idée est excellente et que l'entreprise mérite d'être poursuivie. On peut penser qu'une partie des crédits destinés à l'information et aux relations avec le public (chap. 34-03, art. 10, paragraphe 76) et qui s'élèvent en 1980 à plus de 2,5 millions de francs, pourrait être utilisé à cette fin. A moins que cette documentation ne puisse, d'une manière ou d'une autre, être intégrée dans le *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, créé par arrêté du 11 septembre 1980, et qui devrait alors faire l'objet d'une diffusion sensiblement plus large que celle qui est prévue.

Quoi qu'il en soit du résultat de ces mesures, il est vraisemblable que les effectifs devront encore être renforcés au cours des prochaines années et qu'il faut se préparer à poursuivre l'effort de recrutement. Il conviendra bien entendu que cet effort s'accompagne de la mise à la disposition des magistrats des locaux et des moyens en personnel et en matériel qui seront nécessaires.

Le bon fonctionnement de la justice administrative est une des conditions du bon fonctionnement de notre administration. Compte tenu de sa mission, votre commission des Lois est très attachée à l'un comme à l'autre ; c'est pourquoi elle souhaite que le Gouvernement reste très attentif à la situation des juridictions administratives.

CHAPITRE II

L'ORDRE PUBLIC

C'est là, on le sait, une des missions essentielles du ministère de l'Intérieur. Les crédits qui y sont affectés représentent plus de 11 milliards de francs : 11.043 milliards pour les dépenses de fonctionnement, soit 63 % de l'ensemble des crédits du titre III du Ministère et 216 millions de francs pour les dépenses en capital. Le souci de mieux assurer la sécurité des Français se traduit par un renforcement des effectifs alors que partout ailleurs, par souci d'économie, ceux-ci demeurent stables. Même si beaucoup reste encore à faire, le Gouvernement marque ainsi sa volonté de poursuivre les efforts entrepris en vue d'améliorer les moyens dont dispose notre police. Quelles que soient les critiques dont cette police a pu être l'objet, il convient de lui rendre hommage pour la qualité de son travail, sa loyauté, son courage et sa fidélité à l'Etat républicain auquel nous sommes tous attachés.

I. — LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE

A. — L'évolution de la délinquance.

Le tableau ci-après indique, par grandes catégories, l'évolution des différentes formes de criminalité au cours des cinq dernières années.

	1975	1976	1977	1978	1979
Criminalité globale (sous déduction des chèques sans provisions et délits non spécifiés)	1.597.681	1.597.345	1.772.350	1.805.845	1.957.847
Grande criminalité (vols à main armée, prise d'otages, etc.)	24.329	24.643	29.263	31.848	34.784
Criminalité moyenne (cambriolages par exemple)	287.413	266.079	297.195	299.216	332.025
Petite délinquance (vols divers)	1.285.959	1.306.623	1.445.992	1.474.781	1.591.038

La criminalité et la délinquance progressent de manière constante au cours des cinq dernières années, même si un ralentissement certain a pu être constaté en 1978. Pendant cette période, la criminalité globale augmente de 22,6 % mais la grande criminalité de 44,9 %, alors que le chiffre de la population reste à peu près stable.

D'après les estimations du premier semestre 1980, il semblerait que l'on assiste à une augmentation générale de la criminalité d'environ 12 à 14 %, soit un rythme plus rapide que celui constaté en 1979 (8,4 %).

Selon les cas et les années, le nombre d'affaires élucidées se situe entre 31 et 40 %, sauf pour les meurtres et assassinats, pour lesquels les résultats sont supérieurs à 80 %, sans doute parce que les effectifs affectés à ces affaires sont plus importants que ceux qui sont affectés aux autres.

Votre Rapporteur s'est interrogé sur l'harmonisation des statistiques entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. Pour un certain nombre de raisons, qui lui ont d'ailleurs été parfaitement expliquées, ces statistiques ne sont pas homogènes. Il lui a été rappelé que le Comité d'études sur la violence, la délinquance et la criminalité avait formulé les deux recommandations suivantes :

1. « Assurer une coordination des statistiques judiciaires et des statistiques du ministère de l'Intérieur (police judiciaire) afin d'en permettre une utilisation continue. »

2. « Diversifier les rubriques utilisées pour l'établissement des statistiques judiciaires de manière que la prise en compte des faits délictueux se fasse, à l'intérieur de chaque qualification légale, en considération des circonstances de fait les plus caractéristiques (notamment quant à la gravité et au mode de réalisation des infractions). »

Le Comité d'études sur la violence ayant déposé ses conclusions depuis plus de trois ans, il est permis de se demander si des suites ont été données aux recommandations précitées, ce que votre Rapporteur n'a pu déterminer au vu de la réponse qui lui a été fournie...

B. — La lutte contre le banditisme.

La lutte contre le banditisme (vols à main armée, vols avec violences graves contre les personnes, règlements de comptes, association de malfaiteurs, enlèvements, rackets...), bien qu'entrant dans la compétence de l'ensemble des services de police et de gendarmerie, est plus particulièrement du ressort des services spécialisés de la police judiciaire qui est dotée des structures, des méthodes d'action et des moyens — en personnels spécialisés notamment — adaptés à ces manifestations graves de la criminalité violente.

Au niveau central, l'*Office central pour la répression du banditisme* (O.C.R.B.), créé par un décret interministériel du 11 octobre 1975, d'une part recueille, exploite et redistribue les informations collectées en cette matière par l'ensemble des services du territoire, d'autre part, intervient directement sur le terrain grâce à ses groupes opérationnels de fonctionnaires très spécialisés. Il exerce cette action soit à la demande des autorités judiciaires ou des services territoriaux saisis, soit de sa propre initiative.

A l'échelon local, les dix-huit services régionaux de police judiciaire — dont les structures sont calquées sur celles de la Direction centrale — disposent chacun d'un *groupe de répression du banditisme* (G.R.B.), correspondant régional de l'O.C.R.B., qui assure pour la circonscription du S.R.P.J. les attributions de l'Office au plan national.

De plus, devant la montée inquiétante des manifestations violentes de la criminalité et la nécessité d'assurer une répression plus efficace, des unités spéciales, les *brigades de recherches et d'intervention* (B.R.I.), ont été créées, à Paris d'abord, puis à Lyon et à Nice, pour assurer une surveillance active et permanente des membres les plus actifs du milieu criminel localisé dans ces secteurs géographiques particulièrement sensibles. Les succès obtenus par ces unités, composées de fonctionnaires spécialement préparés à l'exécution des surveillances, filatures et interventions et disposant de moyens matériels adaptés, ont conduit à la création de groupes identiques dans plusieurs autres S.R.P.J.

Les effectifs affectés à la lutte contre le banditisme représentent — sur un total de 5.257 fonctionnaires actifs dont 2.339 à la Direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris et 2.318 à

la Direction centrale et dans les services régionaux de police judiciaire — un total de 537 fonctionnaires se répartissant comme suit :

— Office central pour la répression du banditisme ..	56
— Brigades et groupes de répression du banditisme ..	384
soit 131 à la B.R.B. (1) de la préfecture de police	
et 253 dans les G.R.B. (2) des S.R.P.J. (3).	
— Brigades de recherches et d'intervention	97
soit 48 à la préfecture de police et 49 à Lyon et	
Nice.	

Les résultats de la lutte contre le banditisme armé sont en progression constante : 1.552 personnes impliquées dans des affaires de vols à main armée ont été arrêtées en 1979 contre 1.396 en 1978, 1.180 en 1975 et 603 en 1972.

C. — La lutte contre le terrorisme.

Des événements récents particulièrement douloureux et encore présents dans toutes les mémoires ont démontré la nécessité de poursuivre vigoureusement la lutte contre le terrorisme. La coordination des actions est assurée par les services de la police judiciaire, qui ont à cette fin reçu des renforts en personnel et des dotations supplémentaires en matériel. En vue d'assurer une centralisation efficace des informations relatives au terrorisme, un comité permanent de coordination a été créé.

Sur le plan international le développement du terrorisme : conduit les autorités françaises et celles des pays concernés par ce problème à renforcer leur coopération. En cette matière, il y a lieu de citer :

— la coopération des polices notamment au niveau européen, dans le cadre des structures existantes telles qu'Interpol et les « bureaux de liaison » ;

— l'existence, depuis 1976, dans le cadre de la « C.E.E. » de groupes de travail, dits « TREVI » (1), dont l'un a pour objet l'échange d'informations sur les activités terroristes et l'entraide qui s'impose en ce domaine ;

(1) Brigade de répression du banditisme.

(2) Groupe de répression du banditisme.

(3) Services régionaux de police judiciaire.

(1) Cette appellation provient de ce que les groupes de travail se réunissent place Trevi à Rome.

— des réunions régulières des ministres et des hauts fonctionnaires de police de certains pays européens.

Il convient ici de noter que la loi du 2 juillet 1979 réprimant le défaut de déclaration de la disparition de produits explosifs, dont le projet avait été déposé le 3 avril 1979 a été définitivement votée le 25 juin 1979. Il est regrettable que le décret d'application prévu à l'article 3 n'ait pas encore été publié à ce jour, soit près de dix-huit mois plus tard.

L'évolution inquiétante du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance rend nécessaire l'amélioration des moyens, tant en personnels qu'en matériel, dont dispose notre police. C'est ce à quoi tend le budget qui nous est proposé, même si l'on peut penser que les mesures prises ne sont pas encore suffisantes.

II. — LES EFFECTIFS

A. — Leur situation.

La principale mesure contenue dans le budget de 1981 consiste en la création de 725 emplois nouveaux qui se ventilent comme suit :

- 680 emplois de personnels actifs de police dont :
 - 300 personnels en civil,
 - 380 personnels en tenue,
- 45 emplois de personnel des transmissions.

Par ailleurs, il a été décidé de créer 962 emplois de personnels administratifs, compensés par la suppression de 598 emplois de gardiens et de 63 emplois d'enquêteurs ; ainsi, 301 policiers, déchargés de leurs tâches administratives, devraient être rendus à leur mission de sécurité publique. C'est là aussi une politique qu'il importe de poursuivre activement.

Le tableau ci-contre retrace l'état des effectifs budgétaires par corps et par services des personnels de la Police nationale. On constatera que la police urbaine représente un peu plus des deux tiers du total des effectifs, tandis que les C.R.S. viennent loin derrière avec un peu plus de 13 % du même total. **La police de l'air et des frontières ne représente que 2.632 unités, ce qui paraît assez faible eu égard à la nécessité de mieux contrôler les entrées d'étrangers sur notre territoire.**

ANNEE 1981

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES PAR CORPS ET PAR SERVICES DES PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE

Emplois et grades	Police urbaine	C.R.S.	P.J.	R.G.	Police de l'Air et des Frontières	S.T.	Ecoles	Divers	Total
Personnels de direction et de contrôle	19	2	9	8	1	4	(1) 5	20	68
Commissaires	820	69	343	248	51	104	(1) 41 (2) 192	99	1.967
Inspecteurs	5.624	»	3.927	2.125	524	770	(1) 40 (2) 417	401	13.828
Enquêteurs	1.526	»	1.182	465	189	171	(2) 268	199	4.000
Contractuels	71	»	164	9	2	56	»	29	331
Commandants et officiers	1.231	513	»	»	21	»	(1) 57 (2) 77	54	1.953
Gradés et gardiens	63.363	13.112	»	»	1.582	»	(1) 622	955	79.634
Personnels administratifs et ouvriers	5.063	909	876	492	262	121	457	(3) 1.159	9.339
Total général	77.717	14.605	6.501	3.347	2.632	1.226	2.176	2.916	111.120

(1) Personnel enseignant.

(2) Elèves non encore répartis.

(3) Cet effectif comprend les postes affectés à l'administration centrale, y compris les directions actives, et aux services administratifs des secrétariats généraux pour l'Administration de la police, aux services médicaux régionaux et aux laboratoires.

Cette répartition concerne l'effectif métropolitain qui s'élève à 111.120. L'effectif total comprenant les départements et territoires d'outre-mer s'élève à 112.565.

Le projet de budget pour 1981 poursuit l'amélioration de la situation de certains personnels de police. C'est ainsi que les postes budgétaires de commissaires divisionnaires et de commandants sont augmentés par transformation d'emplois de commissaires et d'officiers.

La tranche 1981 de ces transformations d'emplois échelonnées sur cinq ans, de 1977 à 1981, conformément au plan établi, se traduit par :

— la création de 20 emplois de commissaires divisionnaires et de 19 commandants ;

— la suppression de 24 emplois de commissaires et de 8 officiers.

De même, la modification de la pyramide des corps des personnels administratifs de police a pour but de combler l'insuffisance d'emplois de niveau B par diminution des emplois de catégorie C et D. Pour 1981, la troisième tranche se traduit :

— par la création de 146 emplois soit 100 dans le corps des secrétaires administratifs et 46 dans le corps des agents techniques de bureau ;

— par la suppression de 146 emplois de catégories C et D.

En ce qui concerne particulièrement le recrutement des gardiens de la paix, les chiffres les plus récents sont les suivants :

Ensemble de l'année 1979 :

— Nombre de candidatures masculines déposées.	33.713
— Nombre de candidats convoqués	18.781
— Nombre de candidats présents	14.712
— Nombre d'admis	2.657

Concours du 19 novembre 1979 :

-- Nombre de candidatures masculines déposées.	6.714
— Nombre de candidats convoqués	4.000
— Nombre de candidats présents	2.992
— Nombre d'admis	696

Concours du 19 mars 1980 :

— Nombre de candidatures masculines déposées.	8.032
— Nombre de candidats convoqués	4.577
— Nombre de candidats présents	3.777
— Nombre d'admis	1.027

B. — Leur formation.

La durée globale des cycles de formation a été allongée, tant pour les inspecteurs que pour les gardiens de la paix.

Pour les inspecteurs, le cycle de formation est le suivant :

• pré-stage d'information	1 mois
• première période de scolarité	7 mois
• stage d'initiation aux pratiques de police judiciaire et administrative	3 mois
• deuxième période de scolarité	2 mois
• stage d'application dans les services	3 mois

soit 16 mois au lieu de 11.

Pour les gardiens de la paix, la scolarité dure cinq mois (dont une semaine de stage intermédiaire dans un commissariat) auxquels s'ajoute un stage d'application de quatre mois, soit une formation d'une durée totale de neuf mois.

Par ailleurs, les stages de franchissement de grade concernent désormais la totalité des personnels nouvellement promus : commissaires principaux et divisionnaires, inspecteurs principaux et divisionnaires, officiers de paix municipaux et commandants, brigadiers et brigadiers-chefs.

Votre Rapporteur s'est tout particulièrement attaché à connaître les conditions dans lesquelles la formation au tir est assurée. Sauf pour ce qui concerne les services les plus exposés (Office central de répression du banditisme, brigades anti-commando), l'entraînement reste insuffisant, même s'il est prévu d'augmenter très sensiblement la dotation affectée aux cartouches d'entraînement (8 millions de francs au lieu de 4,6 millions de francs).

Un effort important a été entrepris pour les stands de tir. En 1980, deux stands auront été achevés (Antibes) ou complétés (Montlignon). En 1981, cinq nouveaux stands seront mis en service. De plus, 10 millions de francs seront affectés en autorisations de programme et en crédits de paiement au lancement de six nouveaux stands supplémentaires : Lyon, Reims, Bordeaux, Toulouse, Le Chesnay, Lagny.

En tout état de cause, il est absolument indispensable que les policiers qui peuvent être amenés à utiliser leurs armes d'un instant à l'autre, bénéficient à l'avenir d'un entraînement beaucoup plus intensif qu'il ne l'est actuellement, afin de mieux les mettre en mesure de lutter contre des malfaiteurs et des terroristes qui disposent dans certains pays étrangers de véritables centres d'entraînement.

C. — Leur utilisation.

Il appartient bien sûr au ministre de l'Intérieur de déterminer les conditions d'emploi des effectifs mis à sa disposition. Pour sa part, votre Rapporteur est tout particulièrement attaché à la technique de l'ilotage, qui lui paraît présenter de grands avantages en ce qui concerne la prévention. Les effectifs qui y sont affectés ont d'ailleurs connu une évolution positive.

La technique initiale de l'ilotage à pied a été complétée ou remplacée par des variantes de ce procédé qui mettent en œuvre des moyens plus conséquents : il s'agit des « unités mobiles de sécurité » (U.M.S.) et des « unités légères de sécurité » (U.L.S.) qui, disposant de matériels roulants, peuvent intervenir de façon concentrée et inopinée avec un personnel nombreux et vigilant.

Créées en 1978, ces unités sont généralement composées de 32 fonctionnaires appartenant à la police en tenue.

En province, 11 unités mobiles de sécurité et 5 unités légères de sécurité ont été créées en avril et mai 1978. Actuellement il existe 27 unités mobiles et 11 unités légères de sécurité.

A Paris, les 20 unités mobiles de sécurité, recouvrant un effectif de 530 hommes lors de leur création puis de 622 hommes début 1979, ont été réorganisées le 5 mars 1979. Actuellement 1.264 gradés et gardiens sont répartis dans ces unités.

Enfin, 6 unités mobiles de sécurité sont en cours de création, soit 2 dans chacun des trois départements de la petite couronne.

Pour compléter cette catégorie de mesures, il conviendrait que les policiers soient logés près de leur lieu de travail, ce qui permettrait un meilleur enracinement des polices urbaines. Le problème est particulièrement criant à Paris, où les policiers doivent effectuer de longs trajets pour rejoindre leur service. Il conviendrait donc qu'un certain pourcentage des programmes de logement soit réservé à l'habitation des policiers exerçant leurs fonctions dans la circonscription.

Votre Rapporteur s'est également interrogé sur la nécessaire coordination entre les services de police d'une part, de gendarmerie d'autre part, étant précisé qu'il apprécie la qualité du travail des uns et des autres. Il a obtenu la réponse suivante, qu'il se contente de livrer à vos réflexions :

« Cette même Commission a d'autre part dégagé, dans son rapport de février 1979, à M. le Premier ministre, des conclusions et fait des propositions qui cherchaient à réaliser une étroite convergence dans l'action des services de police et de gendarmerie, afin d'améliorer leur coopération dans la lutte contre la violence. »

III. — LES MATÉRIELS ET L'ARMEMENT

Fort heureusement, les préoccupations de votre Rapporteur ont été davantage satisfaites en ce qui concerne les matériels et en particulier l'armement.

Pour les matériels de transport, les prévisions de remplacement annuel sont de l'ordre du quart pour les voitures, du cinquième pour les véhicules utilitaires et du sixième pour les engins à deux roues ; le renforcement du parc automobile des services actifs portera, pour sa part, conformément aux orientations du Plan quadriennal, arrêté en juillet 1979, sur environ 600 véhicules, soit 300 voitures et 300 deux roues.

Sur le titre V, les apports complémentaires de 6 millions de francs en autorisations de programme et de 5 millions de francs en crédits de paiement porteront respectivement les dotations de 41 et 35 millions de francs en 1980 à 47 et 40 millions de francs en 1981, soit une progression de 14 %. Ces crédits permettront l'achèvement, dans les délais prévus, du programme de renouvellement du parc lourd qui intéresse les véhicules des compagnies républicaines de sécurité, des sections d'intervention de la préfecture de police et des polices urbaines, ainsi que divers véhicules des départements et territoires d'outre-mer.

Pour les transmissions, un crédit supplémentaire de 2,7 millions de francs porte la dotation au titre III de 21,5 millions de francs en 1980 à 24,2 millions en 1981. La dotation du titre V qui était de 45,3 millions de francs en 1980 est majorée de 5 millions de francs en autorisations de programme et passe ainsi à 50,3 millions de francs en 1981. Ces crédits permettront un renouvellement du parc des postes portatifs ainsi qu'un accroissement de dotation portant sur 900 appareils destinés à renforcer la mobilité des personnels à pied.

Il importe également que, tout en respectant la liberté des citoyens, la police fasse encore davantage appel aux moyens informatiques, notamment pour l'interrogation des fichiers de personnes recherchées.

Pour l'armement, la situation actuelle est la suivante :

Armes de poing :

— 73.500 pistolets automatiques Unique 7,65 mm ;

- 17.500 pistolets automatiques Mac 50 ;
- 4.000 revolvers Smith & Wesson 38 spécial ou 357 magnum ;
- 8.000 revolvers Manurhin M.R. 73 9 mm.

Armes longues :

- 6.000 mousquetons ancien modèle 1892 modifié 1916 ;
- 10.700 pistolets mitrailleurs modèle 49 ;
- 4.000 mousquetons modernes de calibre 5,56.

En 1981, il est prévu d'acheter 5.000 revolvers Manhurin M.R. 73, ainsi qu'une nouvelle tranche de mousquetons A.M.D. 5,56 mm. Même si l'on ne peut que se réjouir de la majoration du nombre de revolvers à acquérir en 1981 (5.000 au lieu de 3.500 initialement prévus), il convient cependant de noter qu'à ce rythme il faudra encore quinze ans pour renouveler l'armement actuel, alors que les malandrins de tout poil et de tout acabit disposent en général d'un matériel moderne.

En résumé, et il importe de le souligner, l'effort entrepris en faveur de notre police est incontestable. Mais, il est évident qu'il devra être activement poursuivi au cours des années à venir, tant en ce qui concerne les effectifs (en priorité) que la formation au tir ou l'armement.

En particulier, la politique de **renforcement des effectifs** doit être maintenue, surtout si l'on continue d'affecter un grand nombre de gardiens et gradés à la police de la circulation. Un effort plus soutenu devra également être consacré à l'**entretien des immeubles**, alors que les crédits du chapitre 35-91, article 10, n'augmentent que de 0,3 %.

L'accueil des jeunes fonctionnaires mérite une attention particulière afin d'éviter l'isolement, voire le désarroi, que ressentent certains au début de leur carrière. Des instructions ont été données par les autorités compétentes afin qu'en matière d'habitat, d'information, de restauration, une aide immédiate soit apportée aux fonctionnaires intéressés ; dans le même esprit, il a été impérativement demandé aux chefs de service d'accueillir personnellement, par groupes ou individuellement, les nouvelles recrues ou les mutés. Il convient naturellement que soient mis en œuvre tous les moyens matériels nécessaires à cet accueil.

En même temps, l'action de notre police doit être mieux connue du grand public. Ce sont toujours les « bavures » qui sont montées en épingle, alors que tous les jours, un immense travail de prévention et de recherche est accompli par tous et à tous les échelons. Votre Rapporteur suggère qu'une brochure, qui pourrait s'intituler

« La police et le citoyen », et serait périodiquement publiée, rappelle l'action de la police en faveur de la sécurité des personnes et des biens. Ainsi l'opinion publique percevra mieux le rôle essentiel qu'elle joue dans notre pays.

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

I. — LE CORPS PRÉFECTORAL

Les effectifs réels des préfets et des sous-préfets au 28 octobre 1980 sont les suivants :

● *Les préfets :*

— en activité (postes territoriaux, hors-cadre : cabinets ministériels et missions diverses)	144
— détachés	22
— en disponibilité	4
— en congé spécial	9
— soit un <i>effectif total de</i>	<u>179</u>

● *Les sous-préfets :*

— en activité	494
(dont 458 en postes territoriaux, et 36 en position hors cadre)	
— détachés	79
— disponibilité, congé de longue maladie	4
— soit un <i>effectif total de</i>	<u>577</u>

Il convient d'observer qu'une trentaine de postes territoriaux de sous-préfets restent vacants chaque année (il s'agit principalement de postes de directeurs de cabinet qui sont occupés par des attachés principaux de préfecture).

A. — Le nombre des sous-préfets chargés de l'arrondissement chef-lieu.

Le statut des sous-préfets, qui a fait l'objet du décret n° 64-260 du 14 mars 1964, précise dans son article premier la mission des sous-préfets :

« Les sous-préfets assistent les préfets dans l'accomplissement de leur mission. Ils veillent, sous leur autorité, à l'application des textes législatifs et réglementaires et à la mise en œuvre des directives du Gouvernement.

« A ce titre, ils sont chargés de l'administration d'un arrondissement ou des fonctions de secrétaire général de préfecture, de directeur de cabinet de préfet, de chef de cabinet de préfet ou de toute autre mission entrant dans le cadre défini à l'alinéa précédent. »

Ainsi les sous-préfets sont les collaborateurs directs du préfet et l'assistent dans l'exercice de ses attributions de plus en plus nombreuses et complexes. Le préfet a besoin d'une équipe étoffée pour assumer ses missions traditionnelles et son rôle d'animateur de la vie économique du département.

Le secrétaire général, premier collaborateur du préfet et responsable de la bonne marche des services administratifs de la préfecture, est de droit le sous-préfet chargé de l'arrondissement chef-lieu. Centralisant l'information, coordonnant l'action des bureaux et chargé d'assurer la suppléance du préfet, le secrétaire général peut difficilement se déplacer dans l'arrondissement chef-lieu et tenir le rôle d'animation dévolu au sous-préfet d'arrondissement. Or, pour bien assurer leur mission de conseil et d'information des maires, il est souhaitable que les sous-préfets rencontrent souvent les élus locaux et se déplacent sur le terrain pour apprécier les éléments physiques des différents dossiers qu'ils ont à examiner, en matière d'urbanisme par exemple.

D'ores et déjà, dans 25 départements (1), un sous-préfet est spécialement chargé de l'arrondissement chef-lieu. Mais, dans une vingtaine d'autres, il n'existe pas de sous-préfet chargé de l'arrondissement chef-lieu, alors pourtant que l'importance démographique et économique de ces arrondissements (2) le justifierait. Il serait souhaitable qu'au-delà d'une population de 200.000 habitants ou d'un

(1) Seine-Saint-Denis, Gironde, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Isère, Seine-Maritime, Loire-Atlantique, Loire, Bas-Rhin, Ille-et-Vilaine, Var, Meurthe-et-Moselle, Essonne, Hérault, Seine-et-Marne, Calvados, Loiret, Côte-d'Or, Val-d'Oise, Maine-et-Loire, Somme, Doubs, Morbihan, Oise, Hautes-Alpes.

(2) Arrondissements de Bourg, Troyes, Angoulême, Bourges, Saint-Brieuc, Valence, Evreux, Brest, Nîmes, Toulouse, Tours, Reims, Pau.

certain nombre de communes, l'arrondissement chef-lieu soit doté d'un sous-préfet territorial. ce qui permettrait d'améliorer encore l'administration de cet arrondissement tout en libérant le Secrétaire général au profit de ses tâches d'animation et de coordination.

B. — Le recrutement au tour extérieur.

Les préfets sont en majorité nommés parmi les sous-préfets et les administrateurs civils. Dans la limite du cinquième de l'effectif global des préfets en poste territorial, ils peuvent provenir d'autres corps de fonctionnaires ou même ne pas appartenir à la fonction publique. Actuellement quatre préfets sont issus du tour extérieur.

Les sous-préfets sont recrutés, pour la plus grande part d'entre eux, 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.

Toutefois, les articles 8 et 9 du statut des sous-préfets (décret n° 64-620 du 14 mars 1964) déterminent les règles du 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.

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

Il convient de tenir compte également de la nomination chaque année d'officiers en application de la loi du 2 janvier 1970 (en principe quatre par an).

L'application de l'article 8 permet au Ministère de recruter six sous-préfets au tour extérieur en 1980, puisque dix-huit administrateurs civils appartenant à la précédente promotion de l'E.N.A. ont été détachés en qualité de sous-préfets. Pour l'instant, quatre ont été effectivement recrutés : un directeur de préfecture, deux attachés principaux de préfecture et un attaché d'administration centrale. Il reste donc deux postes à pourvoir au titre de 1980. En 1979, un poste sur les six réglementairement ouverts n'a pas été pourvu.

En 1979 et en 1980, aucune nomination au titre de l'article 9 n'a été effectuée alors que chaque année deux attachés de préfecture auraient pu en bénéficier.

Il convient, à cette occasion, d'insister sur la nécessité d'assurer un accès satisfaisant des attachés de préfecture au corps préfectoral afin d'améliorer les perspectives de promotion interne de cette catégorie d'agents de l'Etat.

La gestion de ce cadre en serait très certainement facilitée et le corps préfectoral pourrait ainsi bénéficier de l'expérience pratique de fonctionnaires formés sur le terrain qui connaissent très bien les institutions locales, la physionomie et les caractéristiques du département ainsi que le fonctionnement des services d'une préfecture.

C. — Pour une plus grande stabilité du corps préfectoral.

La mutation périodique des préfets et des sous-préfets répond certes aux nécessités du service. Mais cette fréquence tend à s'accroître et le nombre de mutations de sous-préfets intéressant des postes territoriaux prononcées au cours d'une année s'est accru en 1980 (environ 200 au lieu de 180 en 1979).

Afin d'assurer une plus grande stabilité du corps préfectoral, la durée moyenne de séjour en poste d'un préfet ou d'un sous-préfet devrait tendre à se fixer sur la base d'un plancher d'environ trois ans. Le changement trop fréquent peut entraîner des difficultés certaines en ce qui concerne le suivi des affaires du département, l'indispensable connaissance du terrain et le nécessaire contact avec les élus.

II. — LES PERSONNELS DE PRÉFECTURE

A. — Les effectifs.

La situation des effectifs budgétaires du cadre national des préfectures est retracée dans le tableau suivant :

Emplois	Effectif budgétaire 1980
Chef de service administratif	118
Directeur	288
Attaché principal	529
Attaché	2.995
Total catégorie A	3.930
Secrétaire en chef	525
Chef de section	878
Secrétaire administratif	2.619
Total catégorie B	4.022
Agent d'administration principal	1.505
Agent administratif	349
Commis	1.130
Sténodactylographe	1.720
Agent technique de bureau	1.306
Total catégorie C	9.010
Agent de bureau	518
Chef-surveillant	66
Agent de service	532
Total catégorie D	1.116
Total général	18.078

Le projet de loi de finances pour 1981 ne prévoit pas de création d'emplois nouveaux pour les préfectures. Les effectifs réels du cadre national des préfectures sont d'ailleurs inférieurs aux effectifs budgétaires. Près de 380 postes budgétaires étaient vacants au 1^{er} janvier 1980.

Les préfectures souffrent aujourd'hui d'un très grave problème en matière d'effectifs du cadre national. Le deuxième plan quadriennal de recrutement lancé en 1975 n'a pas été exécuté ; c'est ainsi que 63 emplois ont été supprimés au titre de l'année budgétaire 1980 alors que 41 emplois au moins auraient dû être créés.

Paradoxalement, cette diminution des effectifs du cadre national des préfectures coïncide avec une croissance des activités confiées par le Gouvernement aux préfets. Ainsi, au cours de l'année 1980, un guichet unique d'accueil a été mis en place dans les préfectures pour les créateurs d'entreprises. Par ailleurs, le nombre des commissions administratives, que le préfet doit présider et que les services de la préfecture doivent préparer, n'a cessé de croître. Certains départements ont vu leur activité touristique ou industrielle s'accroître sans qu'aucun effort substantiel de personnel leur soit apporté par l'Etat.

Les effets néfastes de cette absence de recrutement se font encore plus ressentir dans les sous-préfectures.

Il convient également de noter la très faible hiérarchisation des emplois du cadre national des préfectures : 3.930 emplois de catégorie A pour 4.022 emplois de catégorie B.

Dès 1974-1975, cette faiblesse avait été constatée et il avait été envisagé, par l'application d'un coefficient égal à 1,3, de corriger la distorsion existante entre les effectifs des catégories A et B. Cette correction n'a pas été faite, comme le montrent les chiffres de l'exercice 1980.

Les effets du faible effectif d'agents de catégorie B se constatent concrètement au sein des bureaux de préfecture. Les attachés de préfecture chefs de bureau ne disposant pas d'un nombre de secrétaires administratifs suffisant sont de plus en plus occupés à des tâches d'exécution alors qu'ils devraient se consacrer exclusivement aux dossiers les plus importants de leur service et contrôler le travail effectué par les secrétaires administratifs.

De plus, cette faible hiérarchisation nuit à la promotion interne des agents de catégorie B du cadre national. Très peu d'agents de catégorie B peuvent en effet accéder à la catégorie A ; aussi bien, le contraire aggraverait pour l'heure la distorsion existante.

A terme, la faiblesse des effectifs du cadre national des préfectures menace l'effort de déconcentration entrepris par le Gouvernement. Au surplus, il est prévu d'affecter 74 de ces fonctionnaires dans les greffes des tribunaux administratifs.

B. — Le recours aux agents départementaux.

L'habitude a été prise de compenser cette faiblesse des effectifs d'Etat par des recrutements complémentaires d'agents départementaux financés à partir des budgets départementaux. En 1980, près de 18.000 agents départementaux servent dans les préfetures, c'est-à-dire que la moitié du personnel administratif des préfetures relève des budgets départementaux. Les conseils généraux risquent sous peu de se lasser de procéder à ces recrutements, ce qui conduira à l'impasse.

Ce recours aux recrutements complémentaires d'agents départementaux conduit à la juxtaposition au sein d'un même bureau de fonctionnaires qui remplissent les mêmes fonctions, mais qui en raison de leur appartenance au cadre national ou au cadre départemental n'ont pas le même statut. Ces disparités de statut compliquent la gestion des personnels des préfetures et peuvent être génératrices de tensions tout à fait regrettables.

Cette situation grave a conduit le Premier ministre à faire savoir au Président de l'Assemblée des présidents de conseils généraux qu'il acceptait « d'étudier à partir de 1979 la prise en charge, par étapes, de certains agents rétribués sur les budgets départementaux dans le cadre des reclassements de compétences qui pourraient être opérés afin de développer les pouvoirs locaux ».

A cette fin, l'Inspection générale de l'Administration a effectué une étude qui avait notamment pour objet de déterminer le nombre des agents départementaux en fonction dans les services préfectoraux relevant des missions de souveraineté de l'Etat.

Cette étude a fait l'objet d'un premier examen au niveau interministériel. Le ministère de l'Intérieur devrait faire des propositions à ce sujet à l'occasion du vote du budget pour 1982.

En fonction des renseignements fournis par le ministère de l'Intérieur, les deux tableaux ci-après retracent la répartition des emplois et des financements entre l'Etat et les départements.

**RÉPARTITION PAR CATEGORIES DES EMPLOIS OCCUPÉS
DANS LES PRÉFECTURES ET LES SOUS-PRÉFECTURES**

Origine des emplois	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C-D auxiliaires		Total	
	Nombre d'emplois occupés	Pourcentage du total de la catégorie	Nombre d'emplois occupés	Pourcentage du total de la catégorie	Nombre d'emplois occupés	Pourcentage du total de la catégorie	Nombre d'emplois occupés	Pourcentage du total de la catégorie
Emplois d'Etat occupés	3.058	84,4	3.479	73,4	9.628	38	16.165	48
Emplois départementaux occupés.	564	15,6	1.262	26,6	15.675	62	17.501	52
Total des emplois occupés	3.622	100	4.741	100	25.303	100	33.666	100

**RÉPARTITION DE LA CHARGE BUDGÉTAIRE
ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS**

	Catégorie A			Catégorie B			Catégorie C et D auxiliaires			Total	
	Nombre d'emplois	Coût d'un emploi (1)	Coût total (2)	Nombre d'emplois	Coût d'emploi (1)	Coût total (2)	Nombre d'emplois	Coût d'emploi (1)	Coût total (2)	Nombre d'emplois	Coût total (2)
Emplois financés par l'Etat	3.058	79.864	244	3.479	58.158	202	9.628	41.423	399	16.165	845
Emplois financés par les départements	564	79.864	45	1.262	58.158	73	15.675	41.423	649	17.501	767
Financement total			289			275			1.048		1.612

(1) Coût brut annuel par agent au 1^{er} septembre 1978.

— Pourcentage dépenses Etat : 52,4 ;
— Pourcentage dépenses départements : 47,6.

(2) En millions de francs.

On notera que le nombre des agents départementaux est supérieur à celui des agents du cadre national (17.501 contre 16.165) mais qu'en revanche, compte tenu de la qualification des emplois occupés, les dépenses à la charge de l'Etat sont supérieures à celles qui sont à la charge des départements (respectivement 52,4 % et 47,6 %).

CHAPITRE IV

LES COLLECTIVITÉS LOCALES

I. — LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour l'année 1977, dernier exercice connu, le montant total des dépenses des collectivités locales s'élève à 136.749 millions de francs, à rapprocher du montant total des recettes, égal à 138.384 millions de francs. Les deux tableaux de la page suivante montrent la répartition et l'évolution des différents postes de recettes et de dépenses des communes et communautés urbaines, sans Paris. On notera que, de 1976 à 1978, les dépenses d'investissement stagnent, tandis que les participations et contingents, les intérêts des emprunts et les frais de personnel connaissent une progression supérieure à celle du coût de la vie. La hausse continue des taux d'intérêt explique pour l'essentiel l'augmentation de la charge de la dette et la diminution des investissements.

A. — Les concours financiers apportés par l'Etat aux collectivités locales.

1. *La dotation globale de fonctionnement.*

Pour 1981, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé à 45.022 millions de francs, soit 18,59 % de plus que le crédit prévu pour 1980 (37.966 millions). Il convient ici de souligner que la situation particulière faite aux communes de la région Ile-de-France, avec l'existence du Fonds d'égalisation des charges, ne va pas sans poser des problèmes pour la répartition finale.

RECETTES DES COMMUNES ET COMMUNAUTÉS URBAINES

(Sans Paris.)

(En milliards de francs.)

	1976	Pourcentage 1976-1975	1977	Pourcentage 1977-1976	1978 (*)	Pourcentage 1978-1977
<i>Recettes de fonctionnement</i>	51,5	+ 15,0	58,9	14,5	68,1	15,6
Produits de l'exploitation et du domaine ..	5,5	+ 17,2	6,3	+ 15,4	7,2	+ 14,5
Remboursements, subventions et participa- tions	2,8	+ 14,8	3,2	+ 17,1	3,8	+ 16,7
V.R.T.S.	16,3	+ 12,8	18,4	+ 12,7	21,0	+ 14,2
Impôts directs	23,3	+ 16,2	27,4	+ 16,1	32,0	+ 18,5
Autres recettes	3,6	+ 14,0	3,9	+ 8,6	4,1	+ 3,7
<i>Recettes d'investissement</i>	24,1	+ 7,7	24,7	+ 2,8	27,2	+ 9,9
Subventions	5,2	+ 5,8	6,1	+ 17,0	7,1	+ 16,7
Emprunts	15,8	7,4	15,5	- 2,4	16,7	+ 7,9
Autres recettes	3,1	+ 12,9	3,2	+ 5,5	3,4	+ 6,6
<i>Recettes totales</i>	75,6	+ 12,6	83,7	+ 10,7	95,3	+ 13,9

(*) Les chiffres de l'année 1978 sont estimés.

DÉPENSES DES COMMUNES ET COMMUNAUTÉS URBAINES

(Sans Paris.)

(En milliards de francs.)

	1976	Pourcentage 1976-1975	1977	Pourcentage 1977-1976	1978 (*)	Pourcentage 1978-1977
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	43,9	+ 17,8	51,3	+ 16,9	59,5	+ 16,2
Fournitures, services	81,8	+ 13,8	10,6	+ 19,6	12,0	+ 13,6
Frais de personnel	18,8	+ 17,8	21,6	+ 15,3	25,4	+ 17,4
Participations, contingents, allocations, sub- ventions	8,2	+ 20,7	9,9	+ 20,0	11,4	+ 15,9
Intérêts des emprunts	5,0	+ 22,0	6,2	+ 23,3	7,2	+ 17,6
Autres dépenses	3,1	+ 16,3	3,1	0	3,5	+ 14,5
<i>Dépenses d'investissement</i>	31,4	+ 15,6	31,6	+ 0,8	33,5	+ 5,6
Dépenses d'équipement	23,7	+ 19,3	23,3	- 0,7	24,3	+ 4,2
Remboursement d'emprunts	4,7	+ 11,1	5,4	+ 15,1	6,1	+ 12,2
Subventions versées	0,8	+ 4,9	0,7	- 6,7	0,8	+ 12,3
Autres dépenses	2,2	- 4,7	2,2	+ 5,5	2,3	+ 3,2
<i>Dépenses totales</i>	75,2	+ 16,9	82,9	+ 10,2	93,0	+ 12,2

(*) Les chiffres de l'année 1978 sont estimés.

L'indexation sur les recettes nettes de T.V.A. se révèle bénéfique puisqu'elle permet chaque année une augmentation sensible des sommes allouées aux collectivités locales. Le projet de loi qui vient d'être adopté par le Sénat reprend d'ailleurs les principes qui avaient été retenus lors de la création de cette dotation. Compte tenu des débats qui ont eu lieu récemment au Sénat, il n'y a pas lieu de s'arrêter plus longtemps sur ce point. Notons seulement qu'à titre exceptionnel en 1981, le remboursement, à hauteur du sixième, de l'indemnité de logement des instituteurs sera imputé sur le reliquat comptable normalement réparti entre les communes.

2. Les subventions de fonctionnement.

Leur montant atteindra 25.827 millions de francs en 1981 contre 22.758 millions en 1980, soit une augmentation de 13,48 %. Ces subventions se répartissent comme suit entre les différents ministères :

	1980	1981
Culture	199.000	232.005
Agriculture	320.835	372.635
Education	467.164	462.648
Equipement, Logement et Transports (1)	39.200	37.940
Intérieur	3.794.893	4.131.273
Santé	17.860.726	20.514.230
Départements d'outre-mer	68.387	68.387
Armées. — Marine	7.800	8.400
Total	22.758.005	25.827.518

En ce qui concerne le ministère de l'Intérieur, l'essentiel du crédit prévu est constitué par la contrepartie de l'exonération d'impôt foncier bâti, qui devrait s'élever en 1981 à 3,72 milliards de francs.

3. Le fonds de compensation de la T.V.A.

Conformément aux engagements pris, la T.V.A. versée par les communes pour leurs travaux d'investissement sera intégralement remboursée en 1981 ; à cette fin, un crédit de 6,2 milliards de francs,

(1) Ces crédits se répartissent comme suit :

— Environnement : chapitre 36-60. — Personnel de la voirie de la Seine : 8.498.000 F.

— Transports : chapitre 44-92. — Subventions pour l'entretien des chaussées de Paris : 29.432.000 F.

soit 1,2 milliard de francs de plus que l'an passé, est inscrit au chapitre 67-53. Il s'agit là, bien entendu, d'une mesure positive, mais il convient de noter que la T.V.A. faisant l'objet du remboursement sera celle qui a été versée au titre des travaux effectués en 1979. En francs constants, compte tenu de l'érosion monétaire, la valeur des sommes remboursées est inférieure à celle des sommes versées.

4. La diminution des subventions spécifiques.

En même temps que s'accroît la subvention globalisée que représente le remboursement de la T.V.A. sur les investissements, les subventions spécifiques stagnent ou diminuent. C'est ce qui ressort clairement du tableau ci-dessous :

(En milliards de francs.)

	F.C.T.V.A.	Subventions spécifiques	Total
1978	2	6,097.992	8,097.992
1979	3,2	7,240.223	10,440.223
1980	5	7,300.864	12,300.864
1981	6,2	6,464.594	12,664.594

Ainsi, pour 1981, le montant des subventions spécifiques sera à peine supérieur à ce qu'il était en 1978. Ce n'était sans doute pas l'objectif poursuivi par tous ceux qui, au Sénat notamment, ont combattu pour que soit remboursée la T.V.A. versée par les communes au titre de leurs dépenses d'équipement. Il faut pour le budget de 1982 opérer un redressement de cette situation qui, si elle se prolongeait, annulerait le bénéfice d'une mesure appréciée.

En ce qui concerne plus précisément les subventions gérées par le ministère de l'Intérieur, elles subissent la réfaction générale de 20 % et passent de 659,744 millions de francs en 1980 à 526,488 millions de francs en 1981.

Pour les autorisations de programme, la répartition est la suivante :

(En millions de francs.)

	1980	1981 (prévisions)
<i>Chapitres :</i>		
• 63.50. — Voirie départementale et communale	5,250	4,000
• 65.50 — Réseaux urbains	433,504	348,304
• 65.52. — Habitat urbain	35,000	21,700
• 67.50. — Constructions publiques	44,220	38,568
• 67.51. — Travaux divers d'intérêt local	25,000	23,500
• 67.52. — Incitations financières	111,770	89,416
• 67.54. — Calamités publiques	5,000	1,000
Total	659,744	526,488

Votre Rapporteur regrette tout particulièrement la diminution des crédits affectés aux réseaux urbains, lesquels comprennent les réseaux d'assainissement. L'effort entrepris dans ce domaine doit impérativement être poursuivi et il est bien évident que la diminution des crédits n'est pas le meilleur moyen d'aboutir au résultat recherché. Dès l'an prochain, ce problème devra être revu et votre commission des Lois y prêtera une attention toute particulière.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a supprimé le fonds spécial d'investissement routier dont les crédits doivent être répartis entre le ministère de l'Intérieur et le ministère des Transports. Certes, quelle que soit la formule juridique employée, le montant total des crédits reste le même, au moins pour 1981 ; mais, il est à craindre que la suppression de leur rattachement à la taxe sur les carburants ne les banalise et qu'ils ne subissent quelque jour un sort identique à celui des autres crédits d'équipement. Pour sa part, votre Rapporteur ne peut qu'espérer que ses craintes sont mal fondées.

B. — Les emprunts des collectivités locales.

Le montant total des emprunts souscrits par les collectivités locales en 1979 s'élève à 34.358 millions de francs, soit seulement 1,34 % de plus que l'année précédente, alors qu'auparavant le taux de progression se situait entre 7 et 9 %.

Les principaux organismes prêteurs restent la Caisse des dépôts, les Caisses d'épargne et la C.A.E.C.L. qui ont accordé en 1979 des prêts pour un montant supérieur à 26 milliards de francs, soit plus de 76 % du total.

La Caisse des dépôts et consignations a modifié l'an dernier le régime de ses prêts. Pour les communes et groupements de plus de 10.000 habitants, la procédure de globalisation est généralisée, ce qui permet une meilleure gestion financière.

Pour les collectivités de moins de 10.000 habitants, il existe désormais deux sortes de prêts :

— les prêts d'équipement courant, qui se substituent aux anciens prêts de voirie et d'éclairage public ; ils peuvent atteindre 100.000 F par commune jusqu'à 2.000 habitants et 50 F par habitant au-delà de 2.000 habitants ;

— les prêts spécifiques restent destinés à financer les autres opérations d'équipement. Ils sont calculés en fonction de la dépense réelle à financer et non plus en fonction de la dépense subventionnable ; de plus, il n'est plus nécessaire que la collectivité ait obtenu une subvention de l'Etat. Elle doit cependant justifier d'un minimum de ressources définitives fixé à 20 % s'il y a contribution de l'Etat, 30 % en cas de subvention régionale ou départementale et 35 % pour les opérations sans subvention.

C — La baisse du taux de cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Le taux de cotisation à la Caisse nationale des collectivités locales a été ramené par le décret n° 80-476 du 27 juin 1980 de 18 % à 6 % pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 1980 et à 13 % à compter du 1^{er} janvier 1981. Une telle mesure est positive puisqu'elle diminue substantiellement la charge des collectivités locales. Elle s'explique par l'excellente situation financière de la caisse, due au rapport très favorable du nombre d'actifs à celui des retraités (presque cinq actifs pour un retraité en 1979).

II. — LA SITUATION DES VILLES NOUVELLES

Les villes nouvelles ont été créées voilà un peu plus d'une dizaine d'années afin de canaliser et d'organiser la poussée urbaine tout en procurant aux habitants un cadre de vie mieux adapté à leurs besoins. Neuf sites ont été retenus : cinq en région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Marne-la-Vallée, Melun-Sénart, Saint-Quentin-en-Yvelines) et quatre en province, à proximité de Lille (Villeneuve d'Ascq), de Lyon (l'Isle d'Abeau), de Marseille (Rives de l'Etang de Berre) et de Rouen (le Vaudreuil). Avant de formuler quelques réflexions sur le statut juridique des villes nouvelles, il convient de faire brièvement le point sur leur situation actuelle.

A. — Observations générales.

1. *Les objectifs.*

Compte tenu de la conjoncture économique et démographique, les objectifs initiaux, très ambitieux, ont été révisés en baisse ; c'est ainsi qu'en 1975, les perspectives d'accueil ont été ramenées à 100.000 habitants pour Evry et environ 200.000 pour chacune des quatre autres villes de la région parisienne ; en 1977 et 1978, le rythme de construction de logements dans ces cinq villes a été ramené aux environs de 10.000 logements par an.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur la création de ces villes nouvelles et sur les sites choisis pour leur implantation, l'affaire est aujourd'hui trop complètement engagée pour qu'il soit possible de faire machine arrière. Il convient donc de terminer les villes nouvelles et d'en faire des ensembles équilibrés et agréables à vivre. C'est d'ailleurs ce que réaffirme le rapport de la Commission de l'habitat et du cadre de vie à l'occasion de la préparation du VIII^e Plan.

« Neuf villes nouvelles ont bénéficié au cours des VI^e et VII^e Plans d'une priorité budgétaire qui a permis d'acquérir l'essentiel des terrains nécessaires à leur réalisation, de créer les grandes infrastructures et d'assurer la cohérence entre le rythme de construction de logements et l'implantation des équipements correspondants. Grâce à cet effort, la réalisation de ces villes nouvelles est maintenant très avancée. Freiner cet effort, voire l'interrompre aujourd'hui, serait

une erreur : dans un contexte général de rareté des terrains à bâtir, elles offrent des possibilités de construction dans un cadre organisé qui correspond bien aux objectifs définis par la Commission. Il importe donc de maintenir au cours du VIII^e Plan, les mécanismes mis en place lors des plans précédents pour assurer la réalisation cohérente de ces villes nouvelles et de définir dans des documents contractuels l'effort respectif de l'Etat et des collectivités locales. »

Ces documents contractuels qui permettent de programmer le développement de chaque ville nouvelle sur une période dépassant l'annualité simple sont progressivement mis en place. Ainsi, trois conventions ont été signées à ce jour entre l'Etat et des villes nouvelles : Lille-Est, à Vitrolles et aux Rives de l'Etang de Berre. D'autres sont en cours d'élaboration. Il s'agit dans chaque cas d'établir une programmation équilibrée des logements, des équipements d'accompagnement et des emplois, ainsi que la fixation de l'évolution maximum de la pression fiscale.

Il importe tout particulièrement que soit réalisé l'objectif, qui est une des raisons d'être essentielles des villes nouvelles, d'équilibre entre l'habitat et l'emploi ; si cet équilibre est très satisfaisant à Cergy-Pontoise (42.300 emplois et 43.000 actifs au 1^{er} janvier 1979), il n'en est hélas pas de même dans la plupart des autres villes nouvelles. En tout état de cause, la recherche de cet objectif ne devrait pas conduire à une diminution des implantations d'activités industrielles et commerciales dans le reste des départements concernés ; en région Ile-de-France, celui-ci est victime à la fois de la politique très restrictive de la Délégation à l'aménagement du territoire et de la présence de la ville nouvelle. Il conviendrait de mettre fin à cette situation qui porte gravement atteinte à l'activité des départements situés autour de Paris.

2. La situation financière.

La situation financière des collectivités supports est très différente d'une ville nouvelle à l'autre et d'une année à l'autre. Certaines ont des budgets de fonctionnement en équilibre ou proches de l'être telles que Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Noisy-le-Grand, Villeneuve d'Ascq. D'autres sont en déséquilibre comme le Val Maubué ; il en est de même du Vaudreuil en raison de son retard en matière de population. Certaines, enfin, comme Evry, ont des problèmes spécifiques qui tiennent à l'étroitesse de leur base territoriale. Une retouche de leurs limites sera nécessaire pour faciliter leur retour vers un régime de droit commun.

Les deux tableaux ci-après font apparaître l'importance des sommes mises en œuvre par les diverses agglomérations nouvelles et assimilées.

BUDGETS GÉNÉRAUX

(Première partie.)

Agglomérations nouvelles et communes assimilées	1979					1980				
	Doc. disp.	Fonctionnement	Investissement			Doc. disp.	Fonctionnement	Investissement (1)		
			Dépenses totales	Subventions et Participations	Emprunts			Dépenses totales	Subventions et Participations	Emprunts
S.C.A. du Val-Maubuée	C.A.	68.036.384	59.901.770	10.031.182	/2.444.274	B.P.	79.757.288	43.358.657	1.023.230	30.452.082
S.C.A. de Sénart-Villeneuve	C.A.	35.086.808	25.239.559	3.285.074	22.624.000	B.P.	40.314.605	69.805.663	14.400.719	49.856.940
S.C.A. du Grand-Melun	B.P.+B.S.	21.874.183	87.776.580	30.117.337	49.275.139	B.P.	30.341.677	44.987.408	10.039.962	29.961.305
S.C.A. de Saint-Quentin-en-Yvelines	B.P.+B.S.	156.193.727	332.771.406	130.531.294	111.923.538	B.P.	175.213.085	123.684.651	19.096.200	89.408.113
S.C.A. d'Evry	C.A.	52.459.159	30.213.367	4.910.669	20.837.000	B.P.	55.544.002	31.614.700	5.512.000	21.700.000
S.I.E.A.R.E.										
S.C.A. de Rougeau-Sénart	B.P.+B.S.	7.077.438	3.873.248	275.986	»	B.P.	8.502.430	1.411.488	473.900	»
Commune de Noisy-le-Grand	B.P.+B.S.	63.976.655	76.577.118	10.730.884	50.595.000	B.P.	76.709.208	30.443.384	4.093.574	22.790.000
S.C.A. de Cergy-Pontoise	B.P.+B.S.	109.074.468	241.986.136	47.673.641	106.740.271	B.P.	133.557.367	108.706.475	18.590.010	76.402.257
Commune de Vitrolles	B.P.+B.S.	51.611.040	19.822.636	1.371.936	13.284.500	B.P.	63.374.400	16.227.000	300.000	11.000.000
S.C.A. du N.O. de l'Etang de Berre										
Ensemble urbain du Vaudreuil	C.A.	21.198.671	3.258.677	25.500	1.418.000	B.P.	25.166.701	11.814.190	»	9.526.000
S.C.A. de l'Isle d'Abeau	B.P.+B.S.	30.321.369	69.004.835	16.194.952	41.597.000	B.P.	»	»	»	»
Commune de Villeneuve d'Ascq	B.P.	48.947.490	8.037.307	122.000	4.700.000	B.P.	64.960.708	6.821.418	25.500	»

(1) En investissement, les tranches annuelles de recettes ne correspondent que partiellement aux tranches annuelles de dépenses.

Sources : Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles.

BUDGETS D'ASSAINISSEMENT

Agglomérations nouvelles et communes assimilées	1979					1980				
	Doc. disp.	Fonctionnement	Investissement (1)			Doc. disp.	Fonctionnement	Investissement		
			Dépenses totales	Subventions et Participations	Emprunts			Dépenses totales	Subventions et Participations	Emprunts
S.C.A. du Val-Maubué	C.A.	4.156.591	12.038.598	10.034.297	11.029.058	B.P.	4.506.630	9.995.677	9.240.325	227.404
S.C.A. de Sénart-Villeneuve (*)	C.A.	364.931	4.308.018	1.169.974	2.892.000	B.P.	381.045	0	0	0
S.C.A. du Grand-Melun (*)	B.P.+B.S.	550.466	14.843.339	5.675.202	10.325.000	B.P.	685.022	1.180.800	500.000	0
S.C.A. de Saint-Quentin-en-Yvelines (*)	B.P.+B.S.	11.097.938	55.870.237	39.465.212	6.642.837,5	B.P.	12.272.804	14.182.876	7.242.230	3.624.887
S.C.A. d'Evry (*)	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
S.I.E.A.R.E.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
S.C.A. de Rougeau-Sénart (*)	B.P.+B.S.	601.190	1.028.224	200.000	0	B.P.	567.234	0	0	0
Commune de Noisy-le-Grand	B.P.+B.S.	1.400.645	8.883.088	2.530.980	1.200.000	B.P.	1.926.381	2.546.608	500.000	810.000
S.C.A. de Cergy-Pontoise	B.P.+B.S.	7.274.317	46.576.425	20.825.000	14.500.000	B.P.	7.943.888	25.005.695	11.450.000	11.450.000
Commune de Vitrolles (*)	B.P.+B.S.	311.013	900.000	110.900	150.000	B.P.	485.584	560.000	50.000	150.000
S.C.A. du N.O. de l'Etang de Berre.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Ensemble urbain du Vaudreuil	C.A.	1.810.387	385.495	176.923	»	B.P.	1.610.176	287.239	»	80.000
S.C.A. de l'Isle d'Abeau	B.P.+B.S.	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Commune de Villeneuve d'Ascq (*)	B.P.	»	»	»	»	B.P.	»	»	»	»

(1) En Investissement, les tranches annuelles de recettes ne correspondent que partiellement aux tranches annuelles de dépenses.

(*) S.C.A. ou Communes sans budget annexe de l'assainissement : les chiffres sont alors extraits du budget général ; les dépenses de fonctionnement sont des dépenses directes qui ne représentent généralement que le solde à la charge de la collectivité, le service étant affermé. Dans le cas d'Evry, c'est le S.I.E.A.R.E. qui assure le service.

Pour les raisons précédemment indiquées, la priorité budgétaire au profit des villes nouvelles doit être maintenue. Mais le déséquilibre avec le reste des départements où elles se situent ne doit pas être aggravé ; bien au contraire, il doit être progressivement réduit.

Dans une synthèse particulièrement remarquable, le dernier rapport de la Cour des comptes (annexe au *J.O.* du 17 juillet 1980, p. 112) dégage les principales perspectives financières, qui ne manquent pas de susciter certaines inquiétudes :

« Des études financières prévisionnelles, actualisées périodiquement, ont été établies en vue de déterminer les conditions dans lesquelles les budgets de fonctionnement des S.C.A. pourraient être équilibrés à moyen terme. Il en ressort que les villes nouvelles devront faire face au cours des prochaines années à une forte croissance de leurs charges, dès lors qu'aura pris fin la période de différé d'amortissement des quatre premières annuités d'emprunt. En effet, il faut souligner que l'endettement global des cinq villes nouvelles d'Ile-de-France atteignait déjà 1.200 millions de francs au 31 décembre 1977 ; la dette variait suivant les S.C.A. de 8.400 F à 16.400 F par habitant. Même si ce montant doit se réduire progressivement à mesure de l'arrivée des nouveaux habitants et de l'implantation d'activités nouvelles, il est à craindre qu'il ne demeure supérieur, pendant de nombreuses années, à celui des villes de même importance, qui dépasse rarement 5.000 F par habitant.

« Afin d'éviter que cette situation n'aboutisse à un accroissement anormal de la charge fiscale, qui irait à l'encontre du développement harmonieux des villes nouvelles, plusieurs conditions apparaissent nécessaires : tout d'abord il convient de faire en sorte que les programmes d'implantation d'activités industrielles et commerciales soient respectés au plus près pour assurer un rapport convenable entre les différentes sources de fiscalité locale. En tout état de cause, le maintien d'une aide publique demeurera indispensable pendant de longues années, jusqu'à ce que l'installation des habitants et des activités soit suffisamment avancée pour que la ville nouvelle connaisse une situation financière équilibrée. »

B. — Le régime juridique.

Il a été mis en place par la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970.

Sauf lorsque l'agglomération nouvelle relève du régime de l'ensemble urbain (1), deux organismes sont chargés de réaliser les opérations :

(1) Seule la ville nouvelle du Vaudreuil a adopté ce régime.

— un établissement public d'aménagement créé par la puissance publique et chargé d'assurer l'étude et la définition des programmes, de l'acquisition et de l'aménagement des terrains et de leur cession aux constructeurs ;

— un syndicat communautaire d'aménagement groupant l'ensemble des communes ; le syndicat décide, finance et veille à la réalisation des équipements ; il assure en outre la gestion des services publics locaux dans les limites de la zone d'agglomération nouvelle.

L'efficacité de la loi du 10 juillet 1970 mérite d'être soulignée :

— les opérations d'urbanisme ont pu être conçues et progressivement réalisées dans chaque ville nouvelle en fonction d'une vue d'ensemble et non du fractionnement des territoires communaux ;

— l'importance des équipements à réaliser, en amont (réseaux urbains ou en accompagnement de l'urbanisation écoles, etc.) a trouvé, dans le syndicat communautaire, un support assez puissant pour assurer la responsabilité de maître d'ouvrage, et assez unifié pour justifier la confiance des établissements prêteurs et l'aide de l'Etat ;

— cette formule de regroupement et de coopération intercommunale, bien qu'elle ait été plus imposée que désirée, a permis de constituer un interlocuteur unique de l'Etat comme de l'aménageur, avec l'avantage de mettre les contribuables préexistants hors des risques qui s'attachent nécessairement à une agglomération nouvelle de cette ampleur.

Il est cependant nécessaire d'envisager la réforme de ce statut et, selon votre Rapporteur, c'est dans les deux années à venir qu'il conviendra de se déterminer.

Comme toujours, lorsqu'une réforme est envisagée, des voix s'élèvent pour préconiser des solutions extrêmes. Certains évoquent par exemple un retour immédiat au droit commun des communes et syndicats de communes ordinaires ; une telle formule supposerait que la période de construction des villes nouvelles soit achevée, alors qu'aucune d'elles n'a encore atteint sa maturité ; les caractères spécifiques du S.C.A. par rapport à un syndicat ordinaire, notamment ses compétences en matière d'investissement, sont indispensables à un fonctionnement efficace de l'ensemble du dispositif de réalisation des villes nouvelles.

En revanche, il convient de prévoir un retour au droit commun lors de l'achèvement des principales opérations de construction, et de ménager des étapes afin de s'en rapprocher sans à-coup selon l'état de développement et les conditions d'équilibre de chaque agglomération nouvelle. La formule la plus appropriée à terme est difficile à prédéterminer ; encore faut-il que l'éventail des options soit élargi afin que dans chaque cas, en fonction des caractéristiques qui seront alors celles de l'agglomération nouvelle, notamment en ce qui concer-

ne la distribution géographique des équipements et de la richesse fiscale et l'état des limites communales, il soit possible de choisir la formule de coopération entre les communes la mieux adaptée à la gestion du patrimoine d'agglomération.

Il conviendra que le Gouvernement fasse connaître ses propositions aussi rapidement que possible, afin, d'une part que les élus et les habitants de ces collectivités aient la possibilité d'y réfléchir et de faire connaître leurs observations, et d'autre part que le Parlement consacre aux projets qui seront présentés le temps d'examen et de réflexion qui est indispensable.

III. — LE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le projet de loi n° 187 pour le développement des responsabilités des collectivités locales a été adopté par le Sénat en première lecture le 22 avril 1980, après 172 heures de débats en séance publique et la discussion de plus de 1.250 amendements. Il compte désormais 251 articles soit 99 de plus que le projet initial. Au stade actuel d'élaboration du texte, il n'est peut-être pas inutile d'en rappeler l'essentiel, compte tenu des principales modifications apportées par le Sénat.

Le texte transmis à l'Assemblée nationale comporte les six titres du projet de loi initial : allégement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales, clarification des compétences de l'Etat et des collectivités locales, amélioration de la situation des élus locaux, amélioration du statut du personnel communal, amélioration de la coopération intercommunale, information et participation dans la vie locale, auxquels le Sénat a ajouté un titre validant la partie législative du Code des communes et portant dispositions diverses.

A. — L'allégement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales et la création d'une dotation globale d'équipement.

1. *La tutelle administrative* est allégée ; pour l'essentiel, sont seules soumises à approbation les délibérations relatives :

— aux emprunts et à leur garantie, lorsque le budget est soumis à approbation pour cause de déficit ;

— à l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial ;

— aux échelles de traitement du personnel des catégories A et B ;

— aux indemnités afférentes aux emplois dont les échelles sont fixées par délibération du conseil municipal.

2. *Le contrôle financier* est adapté. Alors que le projet initial était silencieux sur ce point, le Sénat a créé un droit de réquisition du maire à l'encontre du comptable (art. 11 A nouveau). En contrepartie, il a rendu le maire, qui utilise ce droit, passible de la Cour de discipline budgétaire et financière en cas d'engagement irrégulier de dépenses.

Les conditions d'attribution des subventions exceptionnelles d'équilibre sont plus restrictives (en particulier, il peut être demandé d'établir un plan de redressement) et les décisions les attribuant font l'objet d'une publication au *Journal officiel*. Il est à noter que dès le présent budget, les crédits relatifs à ces subventions sont ramenées de 72,5 millions de francs à 51 millions de francs.

3. *Une dotation globale d'équipement* est instituée ; elle devrait se substituer progressivement à la plupart des subventions spécifiques.

Le texte voté par le Sénat prévoit que les sommes globalisées varieront comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, c'est-à-dire des investissements de l'Etat, des entreprises nationales et des collectivités locales ; en outre, la progression pour une année donnée ne pourra être inférieure à la moyenne de la progression des trois années précédentes.

Cinq critères de répartition ont été retenus :

— la population permanente de la commune, majorée de la moitié de la population saisonnière lorsque celle-ci dépasse 35 % de la population permanente ;

— le nombre de logements construits pendant les trois dernières années ;

— la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal ;

— le potentiel fiscal ;

— enfin, le nombre d'élèves scolarisés dans la commune.

Les communes pourront utiliser la dotation globale d'équipement, non seulement pour financer des travaux prévus par l'exercice en cours, mais aussi des travaux dont la réalisation sera effectuée au

cours d'un exercice ultérieur ; de plus, des échanges pourront être opérés avec d'autres communes ou avec des organismes de coopération intercommunale.

Le montant initial de cette dotation devrait être d'environ 2 milliards de francs.

4. *Les procédures administratives et les prescriptions techniques* sont allégées. Seule la loi pourra imposer aux communes, à leurs groupements ou aux départements, des prescriptions particulières pour leurs travaux, la gestion de leurs services ou l'utilisation de leur patrimoine.

Un conseil national des services publics départementaux et communaux, qui devrait être composé en majorité d'élus locaux, sera consulté sur les textes réglementaires contenant des prescriptions applicables aux collectivités locales ainsi que sur les modèles des cahiers des charges types et des règlements types. En outre, l'article 47 prévoit l'élaboration d'un code des prescriptions techniques propres aux travaux et services départementaux et communaux, qui sera soumis au comité d'allégement des procédures et prescriptions techniques du Conseil national des services publics départementaux et communaux. Enfin, à l'initiative de la commission des Lois, qui reprenait une proposition de loi de M. Guy Petit précédemment adoptée par le Sénat, il a été décidé de permettre aux conseillers généraux de déléguer leur droit de vote à titre exceptionnel « en cas de maladie, d'accident ou d'événement familial grave les empêchant de se déplacer ou lorsqu'ils sont appelés à participer aux travaux d'une assemblée parlementaire, de l'Assemblée des communautés européennes ou d'un conseil régional ».

B. — La répartition et l'exercice des compétences.

C'est incontestablement la partie la plus importante du projet de loi, tant par son contenu que par les conséquences qu'il ne manquera pas d'entraîner.

1. *Les transferts de compétence.*

En ce qui concerne la justice, une promesse ancienne est réalisée : l'Etat prendra en charge l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement de ce service public. Il n'y aura pas transfert de propriété des bâtiments ; ceux-ci appartiendront donc toujours aux

collectivités locales mais ils seront affectés au service public de la justice, l'Etat assurant désormais l'ensemble des obligations du propriétaire. En outre, le Sénat a obtenu la prise en charge des dépenses occasionnées par la création de l'institution nouvelle des conciliateurs. De même, le Gouvernement a accepté de prendre en charge les annuités restant à courir des emprunts contractés pour la construction des bâtiments de justice.

En matière de **police**, l'institution du régime de police d'Etat est de droit, lorsque le conseil municipal le demande et lorsque le corps de police réunit certaines conditions d'effectifs ou de catégories professionnelles à définir par décret. Par ailleurs, les compétences respectives du maire et du préfet dans les communes où la police est étatisée sont précisées : au préfet revient le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique et de maintenir le bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes, au maire revient le soin d'exercer les autres pouvoirs de police.

Au chapitre III, consacré à l'action sociale et à la santé, si le Sénat a accepté le principe du partage de compétences proposé par le Gouvernement, il a en revanche refusé de transférer de l'Etat aux collectivités locales la responsabilité des actions de lutte contre le cancer et de l'organisation du service de la santé scolaire.

Relèvent de la compétence de l'Etat :

- l'aide sociale à l'enfance et à la famille ;
- les cotisations d'assurance maladie prises en charge par l'aide sociale ;
- l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux ;
- l'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réadaptation sociale, à l'exception du service social créé dans chaque département pour l'accueil et l'aide aux personnes en danger de prostitution, dont les dépenses sont inscrites dans le budget du département ;
- l'allocation simple faisant partie de l'aide en espèces à domicile ;
- l'allocation compensatrice et l'allocation différentielle en faveur des personnes handicapées ;
- le fonctionnement — dans la mesure où il est pris en charge au titre de l'aide sociale — des établissements d'aide par le travail et de rééducation professionnelle ;
- le contrôle et l'application des règles d'hygiène ;
- les dépenses exposées pour la prophylaxie des maladies mentales et de l'alcoolisme ;
- les frais de placement des alcooliques dangereux ;
- la lutte contre la toxicomanie.

Relèvent de la compétence des collectivités locales :

- l'aide sociale aux personnes âgées, à l'exception de l'allocation simple qui concourt à l'aide en espèces à domicile ;
- les prestations servies aux personnes handicapées ainsi que les frais d'hébergement et d'entretien des handicapés ;
- l'aide médicale, à l'exception des cotisations d'assurance maladie et de l'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux ;
- le service social départemental ;
- le service social créé dans chaque département pour rechercher, accueillir et aider les personnes en danger de prostitution ;
- les services de vaccination ;
- les centres et activités de protection maternelle et infantile ;
- les dispensaires antituberculeux et antivénéériens.

En matière d'éducation, un conseil de l'éducation, placé auprès du conseil général, est institué dans chaque département. Il doit être consulté notamment sur :

- la programmation des investissements concernant les écoles maternelles, les classes enfantines et les écoles primaires ;
- l'établissement de la carte scolaire départementale des écoles, des collèges et des lycées ;
- les règles d'organisation et de financement des transports scolaires ainsi que le plan départemental prévu à l'article 83 ;
- l'organisation des rythmes scolaires.

L'aide financière aux familles des élèves relève du département, à charge pour chaque conseil général d'arrêter le barème applicable ; l'octroi de l'aide se fait par l'intermédiaire de commissions locales. Les transports scolaires et leur organisation relèvent également du département. Par ailleurs, départements et communes peuvent organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires auxquelles ils affectent les ressources nécessaires.

Outre ces dispositions dont le principe était contenu dans le projet de loi, le Sénat a voté huit articles additionnels. Ces articles ont pour objet :

- de créer une dotation destinée à compenser forfaitairement les charges liées au logement des instituteurs ;
- de donner aux maires le pouvoir de fixer les heures d'entrée et de sortie des établissements scolaires ;
- de préciser les conditions d'utilisation des locaux scolaires ;
- de prévoir les conditions de répartition des charges scolaires entre les communes, que les établissements concernés appartiennent au premier ou au second degré. Désormais, en l'absence d'accord

entre les communes intéressées, la contribution de chaque commune pourra être déterminée par l'autorité compétente après avis du conseil départemental de l'éducation, quel que soit le nombre d'élèves résidant dans chaque commune ;

— de clarifier la répartition des compétences en matière d'enseignement. Les articles 85 *octies* et 85 *nonies* posent, en effet, le principe que les communes ont la charge des écoles maternelles et élémentaires, les départements celle des collèges, et l'Etat celle des lycées. Une loi ultérieure devra déterminer les conditions des transferts résultant de cette nouvelle répartition des compétences.

Les dispositions sur l'urbanisme ont été disjointes. Elles font l'objet de deux projets de loi détaillés et complets déposés au Sénat sous les numéros 443 et 444. Il appartiendra bien sûr à celui-ci de les examiner lorsque son ordre du jour le permettra.

2. *Les conséquences administratives.*

Les précisions apportées concernent essentiellement l'aide sociale, la santé et l'éducation. En outre, le Sénat a introduit des articles additionnels fixant les conditions de répartition de la responsabilité civile entre l'Etat, la commune et le département, et un chapitre nouveau incorporant dans la loi de 1871 les modifications administratives entraînées par les transferts de compétences.

Les conséquences administratives des transferts proposés en matière d'aide sociale et de santé ont fait l'objet de six articles additionnels (art. 78 *bis* à 78 *septies*).

L'article 78 *bis* précise les conditions dans lesquelles les prestations d'aide sociale mises à la charge des collectivités locales pourront être désormais accordées et les compétences en matière de santé exercées. Ces conditions devront être définies dans le cadre de la loi par le conseil général, qui devra arrêter des règles générales et publiques. L'admission aux différentes formes d'aide sera faite par des commissions locales dont les décisions pourront faire l'objet de recours. Enfin, le conseil général pourra suivre le fonctionnement des établissements et services financés par lui et exercer sur eux un contrôle.

Par l'article 78 *ter*, les sénateurs ont voulu consacrer l'unité du service départemental de l'action sanitaire et sociale.

L'article 78 *quater* crée un budget annexe au budget départemental consacré aux dépenses d'aide sociale et de santé financées sur les fonds départementaux.

L'article 78 *quinquies*, afin de faciliter le contrôle de la politique sanitaire et sociale menée dans le département, institue « un état prévisionnel de l'action sanitaire et sociale regroupant les actions financées par l'Etat ».

L'article 78 *sexies* crée les conditions d'une coordination de l'ensemble des services sociaux par le préfet sous le contrôle du conseil général.

Enfin, l'article 78 *septies* définit les principes auxquels devra se conformer le projet de loi complémentaire prévu par le Gouvernement et destiné à préciser le cadre dans lequel s'exerceront les compétences reconnues à l'Etat et aux collectivités locales. Ce texte devra notamment prévoir un certain nombre de garanties en faveur des personnels « qui pourraient éventuellement être appelés à changer de statut en application du présent chapitre, le personnel en fonction ayant le droit, s'il le désire, de conserver le statut dont il relève ».

La loi complémentaire devra également préciser les conditions de prise en charge des dépenses de fonctionnement des centres et unités de long séjour, des maisons d'accueil spécialisées et des établissements sociaux et médico-sociaux comportant des sections de cure médicale. Des règles minimales relatives à la mise en jeu de l'obligation alimentaire devront également être proposées.

Par ailleurs, des règles comparables à celles arrêtées en matière d'octroi des prestations d'aide sociale ont été définies pour les conditions d'attribution des bourses qui seront désormais, en application de l'article 81, de la compétence des collectivités locales.

En matière de transports scolaires (art. 83) des garanties ont été introduites de façon à ce que les modalités de fonctionnement de ces transports, désormais arrêtées par le conseil général, puissent « bénéficier également à tous les enfants placés dans les mêmes conditions et accomplissant leur préscolarité et leur scolarité obligatoire dans le département ». De manière plus explicite que le projet gouvernemental, le texte adopté pour cet article laisse à chaque département la liberté d'organiser ces transports comme il l'entend, en accord avec les communes, les établissements d'enseignement, les associations de parents d'élèves et les associations familiales.

A l'article 85, qui prévoit la possibilité pour les départements et les communes d'organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires, le Sénat a introduit des dispositions destinées à éviter que par ce biais de nouvelles charges soient transférées aux communes.

Les articles 89 A et 89 B, relatifs à la mise en cause de la responsabilité des communes, auront pour effet de rendre plus difficile la mise en cause des communes sur la base du risque et de préciser les responsabilités « lorsqu'un dommage ouvrant droit à répa-

ration résulte en tout ou en partie de la faute d'un agent ou du défaut de fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune ».

Enfin, l'article 89 C, qui concerne les maires et adjoints des communes de moins de 3.000 habitants, actualise les chiffres au-delà desquels se trouve constitué le délit d'ingérence.

3. Les concessions financières obtenues du Gouvernement.

Sur la proposition de sa commission des Finances et de sa commission des Lois, le Sénat a précisé la rédaction de l'article 88 qui définit les conditions dans lesquelles les transferts de compétences devront être compensés financièrement.

Notre Assemblée a obtenu que le champ d'application de la compensation financière soit limité aux dépenses de fonctionnement du service public de la justice engagées par les départements, à l'exclusion des annuités d'emprunts, aux dépenses d'action sociale et de santé et aux dépenses d'éducation.

En outre, le Gouvernement a accepté que la dotation de compensation, qui sera versée à chaque département varierait comme la dotation globale de fonctionnement.

D'autre part, avant même que soit établi, département par département, le bilan financier des transferts de compétences proposés, l'Etat procédera à un certain nombre d'ajustements en faveur des collectivités locales :

— révision du barème des charges d'aide sociale défini par le décret du 31 mai 1955 ; cette révision ne pourra avoir pour effet que d'augmenter la participation de l'Etat dans les départements où elle est actuellement insuffisante ; les transferts de charges qui en résulteront seront versés par le budget de l'Etat aux départements concernés par cinquième pendant cinq ans ;

— prise en charge par l'Etat des dépenses de transports scolaires au taux de 65 % pour tous les départements ;

— remboursement intégral des sommes restant dues par l'Etat aux départements au titre de l'aide sociale.

Au total, l'effort financier consenti par l'Etat, en plus des sommes affectées à la compensation financière des transferts de compétences, s'élèvera à environ 500 millions.

**C. — Les dispositions assurant aux élus locaux
les droits et les moyens d'exercer leur mandat.**

1. Les autorisations d'absence.

Des autorisations d'absence doivent être accordées aux salariés et fonctionnaires pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions ou, éventuellement, représenter la commune dans un organisme de coopération intercommunale.

2. Les élus à temps complet.

A l'issue d'une controverse qui a opposé le Gouvernement, soucieux de limiter le bénéfice des nouvelles dispositions aux maires des communes de plus de 30.000 habitants, à la commission des Lois et des Affaires sociales réunies, qui auraient souhaité ouvrir cette possibilité aux adjoints des communes de plus de 80.000 habitants, le Sénat a adopté une solution de compromis ouvrant le bénéfice de cet avantage aux maires des communes de plus de 30.000 habitants, et à un adjoint des communes de plus de 100.000 habitants lorsque le maire a lui-même choisi d'exercer son mandat à temps complet. En outre, il a été décidé, à l'initiative de la commission des Affaires sociales, de qualifier d'indemnité municipale l'indemnité supplémentaire versée aux élus choisissant d'exercer leur mandat à temps complet et de rendre passible cette indemnité de l'imposition à l'impôt sur le revenu et des cotisations du régime général de la sécurité sociale.

3. Les indemnités de fonction.

Pour l'indemnité des maires et adjoints, le Gouvernement s'est engagé à reprendre par décret le barème proposé par la commission des Lois, qui traduisait une majoration de 25 % au maximum des indemnités actuellement accordées.

Dans les communes de plus de 30.000 habitants, des indemnités peuvent être allouées aux membres du conseil municipal autres que le maire ou les adjoints, sans que le nombre des bénéficiaires puisse être supérieur au nombre maximum des adjoints prévu par la loi lorsque la population de la commune ne dépasse pas 400.000 habitants.

4. *Le régime de retraite des élus municipaux.*

Là encore, la Haute Assemblée a adopté une solution transactionnelle inspirée à la fois du rapport de M. Boileau et des options de sa commission des Affaires sociales.

Désormais les maires, adjoints et conseillers municipaux bénéficiant d'une indemnité de fonction pourront, s'ils le souhaitent, verser une cotisation double, triple ou quadruple au régime actuel de retraite complémentaire de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (I.R.C.A.N.T.E.C.) : ainsi ils pourront se constituer une retraite convenable. En outre, les cotisations seront désormais assises non pas sur les indemnités « effectives perçues » mais sur le montant des indemnités votées.

De plus, ceux qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973, date où fut institué le système de retraite, peuvent racheter, par des versements globaux à l'I.R.C.A.N.T.E.C., les cotisations qui n'ont pas été versées par eux. La même possibilité est offerte aux maires et adjoints qui avaient renoncé aux indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre.

5. *La formation des élus locaux.*

Les communes pourront allouer aux élus des indemnités destinées au remboursement des stages suivis dans des organismes publics ou agréés, sous réserve qu'ils figurent sur une liste arrêtée par l'autorité compétente.

6. *La responsabilité pénale des maires.*

Le Sénat a inséré des dispositions importantes afin de parvenir à un renversement de la jurisprudence existante.

Dorénavant, les maires seront protégés dans la mesure où ils ne pourront être condamnés pénalement pour un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions, sous réserve qu'ils puissent justifier avoir accompli toute diligence normale compte tenu des moyens dont ils disposaient, la charge de la preuve reposant sur le ministère public.

D. — L'amélioration du statut du personnel des collectivités locales.

1. *Les fonctionnaires communaux.*

Le Sénat a inséré, avant le chapitre premier, un chapitre additionnel donnant aux agents communaux titularisés dans un emploi permanent la qualité de fonctionnaire.

Ainsi, est affirmée la volonté de réaliser autant que possible la parité entre la fonction locale et la fonction publique d'Etat. Désormais, les emplois de fonctionnaires communaux seront répartis en quatre catégories : A, B, C, D, « organisées de façon à assurer le déroulement intercommunal des carrières ».

2. *L'allégement de la tutelle sur les créations d'emplois.*

Le tableau type des emplois communaux n'a qu'un caractère indicatif et le conseil municipal n'est pas tenu par lui. Par ailleurs, la Commission nationale paritaire a la possibilité de proposer des modifications à la nomenclature des emplois communaux.

3. *Le recrutement, la formation et l'avancement des agents communaux.*

Le recrutement de certains emplois de catégorie A pourra se faire par le même concours ou à l'issue de la même formation que les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes ; en général, ce recrutement se fera à la sortie des grandes écoles.

La Commission des emplois supérieurs des communes est chargée d'organiser le recrutement et de suivre la carrière des fonctionnaires qui occupent les emplois les plus importants.

L'action du centre de formation des personnels communaux sera coordonnée avec celle des syndicats de communes pour le personnel et celle des communes non affiliées à ces syndicats. Ses délégués départementaux et interdépartementaux pourront être choisis parmi les vice-présidents des syndicats de communes pour le personnel ou les adjoints des communes non affiliées à ces syndicats.

4. *Les dispositions relatives aux secrétaires généraux de mairie.*

Le Sénat a remanié les dispositions relatives à la cessation de fonctions des secrétaires généraux, afin notamment de faciliter le reclassement des secrétaires généraux privés de leur emploi dans l'intérêt du service. Désormais, parmi les possibilités qui s'offriront au secrétaire général, fonctionnaire communal qui aurait été privé de son emploi dans de telles conditions, figurera le reclassement « dans un emploi équivalent de la fonction publique d'Etat ».

La possibilité, pour le maire, de changer de secrétaire général est limitée à la première année suivant son élection et à une seule fois entre deux renouvellements des conseils municipaux.

Par ailleurs, les secrétaires généraux, en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, se voient offrir des garanties de reclassement analogues à celles prévues pour l'avenir, mais auxquelles s'ajouent, en faveur des secrétaires généraux et des directeurs de certains établissements publics intercommunaux âgés de plus de 55 ans, la possibilité de bénéficier d'un congé spécial d'une durée maximum de cinq ans, pendant lequel leur rémunération demeure à la charge de la commune.

5. *L'accès des fonctionnaires communaux à la Fonction publique.*

La possibilité d'intégration et de reclassement des fonctionnaires des collectivités locales dans la fonction publique d'Etat est consacrée. De plus, le nombre des fonctionnaires communaux détachés ou intégrés chaque année dans la fonction publique d'Etat devrait être équivalent au nombre des fonctionnaires de l'Etat détachés ou intégrés dans les fonctions communales.

E. — La coopération intercommunale.

Prenant acte de la volonté du Gouvernement de rapprocher les dispositions applicables au district et au syndicat de communes, le Sénat a décidé de fusionner le plus grand nombre de celles-ci dans un chapitre unique du Code des communes. En même temps, il a supprimé toute distinction entre syndicat de communes à vocation multiple et syndicat de communes à vocation unique. Il a accepté la principale innovation du projet qui permet au syndicat, comme c'est le cas actuellement pour le district, de se doter d'une fiscalité propre.

Le Sénat a également retenu un certain nombre d'innovations dont la principale est la définition d'une nouvelle forme de coopération intercommunale longtemps réclamée par l'Association des maires de France : le secteur d'étude et de programmation. En outre, il s'est efforcé de modifier les dispositions proposées dans le sens d'un plus grand respect de l'autonomie communale organisant ainsi une sorte de « syndicalisme à la carte », comportant, par exemple, la possibilité de n'adhérer que de façon partielle aux compétences d'un syndicat.

F. — L'information et la participation dans la vie locale.

Le projet de loi donne au conseil municipal la faculté de créer dans certains quartiers de véritables annexes de la mairie placées sous la responsabilité d'un adjoint, ou à défaut d'un conseiller municipal. Il organise une meilleure information des habitants sur les opérations d'aménagement de la commune, sur le budget et sur la gestion, notamment par la mise à la disposition du public ou par la publication dans le bulletin municipal, de divers documents. Il propose, en outre, de permettre au conseil municipal, sur l'initiative du maire, de consulter tout ou partie des électeurs de la commune sur des questions relevant de la compétence communale. Enfin, le texte du Gouvernement instituait une procédure de référendum dont l'initiative serait revenue au maire, le conseil municipal devant se prononcer à la majorité des deux tiers. La décision ainsi adoptée par les habitants aurait valu délibération du conseil municipal.

Le texte adopté par le Sénat garantit aux administrateurs locaux que le contrôle de gestion ne sera pas un nouveau contrôle financier ou comptable. Surtout, il précise les conditions de la consultation instituée par le projet de loi afin de réaffirmer la responsabilité des élus locaux et il supprime la procédure du référendum.

G. — Les dispositions diverses.

Le titre VII, purement formel, donne notamment force de loi à la partie législative du Code des communes. Il résulte de 29 amendements présentés par la commission des Lois, qui s'efforcent non seulement de répondre à l'intention initiale du Gouvernement, mais aussi de tenir compte des votes précédemment intervenus sur les cinq premiers titres du projet de loi. En outre, le Sénat a étendu aux

territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie les articles relatifs à la dotation globale d'équipement. Enfin, il a adopté un article additionnel prévoyant que les dispositions de la loi pour le développement sur les responsabilités des collectivités locales ferait l'objet « d'un réexamen complet avant le 1^{er} juillet 1983 sur rapport détaillé et propositions éventuelles du Gouvernement ».



Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale donne un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur pour 1981.

ANNEXES

UTILISATION DES CRÉDITS DU CHAPITRE 57-40 POUR L'INFORMATIQUE COMMUNALE

L'informatique a pénétré le milieu communal depuis deux ans avec un taux constant de croissance d'environ 30 %, qui conduit aujourd'hui à constater un parc de 500 équipements. L'informatique au début a été utilisée uniquement pour des tâches répétitives comme la paie ou la comptabilité. Maintenant elle est à l'origine de la mise en place d'outils de gestion et d'aide à la décision.

Les crédits du ministère de l'Intérieur pour le développement de l'informatique sont affectés à des actions exemplaires ou à la conception d'application susceptibles d'être utilisées par plusieurs communes.

Leur emploi se traduit par des conventions soit avec des organismes à compétence d'informatique communale, soit directement avec des villes.

• *Utilisation des crédits de 1973 à 1979* : 500.000 F ont été alloués pour inciter les communes à mener des études préalables (schéma directeur, plan informatique), indispensables pour que l'acquisition du matériel réponde aux besoins à court et moyen terme.

• Une somme d'un million de francs a été affectée pour la constitution d'une *programmathèque communale*. Dans ce cas, le ministère de l'Intérieur est par convention copropriétaire des applications réalisées par des villes reconnues comme centre de compétence, et les études et les programmes sont à la disposition des villes qui souhaitent en bénéficier. Exemple : la paie, la comptabilité, la bibliothèque, les vaccinations...

• Une somme d'un million de francs a été versée à des organismes dont l'activité est axée vers l'informatique des collectivités locales pour des études générales ; notamment :

- avec le C.E.R.C.L.E. (centre d'études et de recherches des collectivités locales, rattaché à l'université de Strasbourg, pour constituer un fonds documentaire, des études sur les formules de coopération...);
- avec le C.E.E.S.I. (centre d'études et d'expérimentation des systèmes d'information, rattaché au ministère de l'Industrie et plus récemment à l'Agence de l'informatique, pour harmoniser les données entre les partenaires locaux).

En 1980, la régression des crédits a conduit à limiter les actions, et l'emploi des crédits a été le suivant :

— 300.000 F au C.E.E.S.I. pour la participation de la D.G.C.L. à des opérations interministérielles :

- Système d'information pour le public ;
- Mise en place de terminaux dans les zones rurales des départements des Alpes-de-Haute-Provence et du Lot-et-Garonne ;
- Préparation à la mise en place d'une base de données dans une communauté urbaine.

— 100.000 F au C.E.R.C.L.E. pour la participation de la D.G.C.L. à une étude sur la bureautique dans le milieu communal.

120.000 F à la ville de Tours pour disposer, dans la programmathèque, des applications sur la simulation fiscale, en application de la loi de janvier 1980.

RÉPARTITION DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX CONSULTATIONS ÉLECTORALES POUR 1981

Les crédits dont l'inscription est prévue en 1981 au chapitre 37-61 (dépenses relatives aux élections) se répartissent en trois grandes masses :

1° Les crédits pour l'élection présidentielle (article 10) s'élèvent à 272.080.000 F et se décomposent comme suit :

	millions de francs
— Indemnités pour travaux supplémentaires des personnels de préfecture et de centrale	7,60
— Rémunération pour le libellé et la mise sous pli des bulletins de vote et circulaires des candidats et dépenses de fonctionnement des commissions locales de contrôle	57,70
— Frais liés à la centralisation informatisée des résultats	0,35
— Enveloppes bleues de scrutin, enveloppes de propagande et imprimés administratifs	5,20
— Remboursement aux P.T.T. des frais inhérents à l'acheminement de la propagande électorale (y compris indemnités pour travaux supplémentaires des personnels des postes), et dépenses liées à la transmission des résultats entre les communes et les préfectures	51,88
— Transport de matériel et frais de ramassage des procès-verbaux en vue de leur centralisation par le Conseil constitutionnel	1,10
— Subventions de fonctionnement aux communes pour les frais d'assemblées électorales (article L. 70 du Code électoral)	25,00
— Frais de fonctionnement des centres de vote à l'étranger	2,00
— Indemnités aux secrétaires des commissions locales de contrôle et aux membres des commissions de contrôle dans les villes de plus de 30.000 habitants; frais de mission et de déplacement	0,80
— Frais d'impression des bulletins de vote, des déclarations et des affiches concernant les candidats, frais de mise en place des déclarations et affiches et frais d'affichage	109,20
— Forfait de 250.000 F remboursé aux candidats ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés (hypothèse de 5 candidats remplissant cette condition)	1,25
— Frais de campagne à la radio et à la télévision	10,00

2° 7.315.000 F sont prévus pour le financement des élections partielles (article 80). Cette somme est destinée à couvrir les dépenses de toutes natures à la charge de l'Etat, exposées à l'occasion de chaque élection *partielle*, qu'elle soit législative, cantonale, municipale ou sénatoriale.

3° 6.050.000 F sont prévus pour les « dépenses communes » (article 90), c'est-à-dire les dépenses qui ne peuvent pas être rattachées à une consultation ou à un type de consultation déterminé. Il s'agit essentiellement des frais inhérents à la refonte des listes électorales prévus à l'occasion de la révision 1980-1981, à l'établissement des procurations de vote qui peuvent être valables pour plusieurs scrutins, à la maintenance des machines à voter, au remboursement forfaitaire aux communes d'achat d'urnes et d'isoloirs, etc.