

N° 62

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1976, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 16

INTERIEUR

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 22), 1920 (tome II) et in-8° 360.

Sénat : 61 (1975-1976).

Loi de finances. — Intérieur - Préfectures - Protection civile - Police - Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages.
PREMIÈRE PARTIE. — Exposé de synthèse	5
I. — <i>Les grandes orientations</i>	5
II. — <i>Les crédits par grandes masses</i>	10
DEUXIÈME PARTIE. — L'action du Ministère de l'Intérieur	17
Analyse des crédits par grandes directions.....	17
I. — <i>L'administration générale</i>	17
A. — Le corps préfectoral.....	17
B. — Les personnels de préfecture.....	18
C. — Les tribunaux administratifs.....	19
D. — Les missions régionales.....	20
E. — Le bilan de l'application de la loi du 5 juillet 1972 sur les régions.....	22
F. — L'informatique.....	28
G. — Les crédits d'équipement.....	30
II. — <i>La police nationale</i>	31
A. — Les crédits.....	31
B. — Les résultats enregistrés.....	36
III. — <i>La sécurité civile</i>	38
A. — Les crédits.....	38
B. — L'information du public.....	38
C. — Les actions sectorielles.....	39
D. — L'aide aux collectivités.....	41
IV. — <i>Les collectivités locales</i>	44
A. — L'analyse des crédits.....	44
B. — Les finances des collectivités locales.....	48
1. La fiscalité.....	48
2. Le V. R. T. S.....	59
3. Les ressources d'emprunt.....	75
4. Les subventions.....	75
5. Les retards dans les délégations de crédit.....	76
6. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement.....	77
7. Récapitulation des dépenses et recettes.....	80
8. La répartition des charges d'action sanitaire et sociale entre l'Etat, les départements et les communes.....	81
9. Les modalités de financement des constructions scolaires...	88

	Pages.
TROISIÈME PARTIE. — L'audition de M. Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, et les observations de la commission.....	91
Annexes	97
Dispositions spéciales :	
Articles 71 et 72 du projet de loi de finances pour 1976.....	126
Amendement proposé par la commission.....	128

Mesdames, Messieurs,

Les documents budgétaires qui nous sont soumis — cette remarque vaut d'ailleurs pour nombre de Ministères — ne permettent pas toujours d'appréhender la nature et l'importance budgétaire des réformes intervenues ; le mode actuel de présentation ne met pas nécessairement en lumière les caractéristiques des lignes de force nouvelles.

Aussi appartient-il à votre rapporteur spécial de souligner, dans les différents secteurs d'activité, les novations essentielles qui caractérisent l'action du Ministère de l'Intérieur et les réflexions qu'elles inspirent ; elles vont être synthétisées dans la première partie de ce rapport, la seconde partie retraçant l'analyse des crédits par grandes directions : l'Administration générale, la Police nationale, la Sécurité civile et les Collectivités locales.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE DE SYNTHESE

I. — Les grandes orientations.

Dans cette première partie, seront soulignées les grandes orientations du budget du Ministère de l'Intérieur, ainsi que les questions essentielles qu'elles posent.

A. — L'ADMINISTRATION GENERALE

Un problème important est celui de l'application du *plan de résorption des personnels de préfecture* à la charge des départements et affectés à des tâches d'Etat. Ces agents sont au nombre de 11 200 qui est excessif, mais les contraintes budgétaires limitent le rythme d'application du plan : 500 emplois ont été créés en 1975, 550 le seront en 1976 (100 de catégorie A, 200 de catégorie B, 200 de catégorie C et 50 pour la nouvelle préfecture de Haute-Corse). Ces chiffres devraient être augmentés dans les années à venir, spécialement au niveau de la catégorie C, la plus concernée par le problème des agents départementaux. Soulignons à ce propos combien il nous apparaîtrait souhaitable que pour *les chefs de division de préfecture*, dont le rôle fondamental dans notre administration a été souligné à de nombreuses reprises, une révision cohérente de l'échelle indiciaire consacre une amélioration substantielle nécessaire de leur situation et aboutisse au rattrapage de leurs rémunérations par rapport à celle des chefs de services extérieurs de l'Etat.

En outre, nous voudrions souligner, une fois encore, combien il est nécessaire de créer *un corps d'attachés spécialisés pour les affaires juridiques dans les préfectures*.

Pour ce qui est *des tribunaux administratifs*, l'action engagée pour améliorer le fonctionnement de cette juridiction, par la création de 12 emplois de conseiller, se poursuit. Il s'agit de l'application d'un plan de créations d'emplois, portées à 219, la dernière étape,

qu'il est envisagé de réaliser en 1977, les portant à 230, soit, par rapport à 1973, une augmentation de 44 emplois. Afin de pourvoir à ces emplois, le contingent de postes offert aux élèves de l'E. N. A. a été accru : parmi les 19 conseillers de tribunaux administratifs, recrutés en 1975, 5 sont issus de l'E. N. A. et 13 de recrutements complémentaires. On peut souhaiter que l'effort de recrutement permette à la juridiction administrative de premier degré de rendre la justice avec plus de célérité, ainsi que le soulignait l'an dernier notre collègue Mignot, sénateur-maire de Versailles.

Enfin, concernant *le corps préfectoral*, nous sommes heureux de souligner les mesures prises limitant le cumul des traitements pour ceux d'entre eux qui bénéficiaient d'un congé spécial, mesures sur lesquelles on ne saurait revenir.

B. — LA POLICE NATIONALE

Dans notre société en mutation, le maintien de la sécurité des personnes et des biens constitue une *responsabilité majeure* de nos pouvoirs publics. La plus grande part des crédits du budget du Ministère de l'Intérieur revient à la police, qui absorbe 5,5 milliards sur 9 milliards de dépenses ordinaires, et les trois quarts des mesures nouvelles. Les crédits de matériel (automobiles, armement, transmissions) sont accrus de 18 %, facilitant la modernisation du parc auto et l'amélioration du réseau radio. Les crédits d'investissements immobiliers sont en majoration sensible, afin de tendre à remédier à la vétusté et à l'inadaptation de certains locaux.

Plusieurs mesures vont permettre l'amélioration des carrières, en même temps que sera attribuée une augmentation des indemnités :

— par analogie avec les mesures retenues pour les militaires, 25 millions sont prévus pour l'amélioration de la situation des personnels actifs, cette somme constituant une amorce des mesures à prendre dans l'avenir ;

— 5 millions sont consacrés à la rémunération du temps de travail supplémentaire ;

— 15 millions sont attribués à une indemnité aux personnels soumis à des sujétions exceptionnelles affectés à Paris et dans les départements de la petite couronne.

Mille emplois supplémentaires sont créés (ces créations sont les plus faibles depuis 1970 ; sont à souligner 20 000 créations en sept ans), les effectifs actuels totaux étant de 107 000.

Les crédits qui nous sont soumis restent insuffisants pour le matériel et l'investissement immobilier. Il est en effet *nécessaire de donner à la police des locaux adaptés, et d'améliorer son matériel*, afin d'aboutir à *une utilisation plus efficace du personnel*. Nous pouvons suggérer également que soient intensifiés les efforts pour assurer un *recrutement meilleur* et une *formation plus adaptée*, afin que le maintien de la sécurité des personnes et des biens et la préservation de la tranquillité publique soient affermis, dans les meilleures conditions.

Nous souhaitons rendre ici un hommage mérité à nos personnels de police qui s'acquittent de leur tâche avec conscience, allant même jusqu'à faire le sacrifice de leur vie.

C. — LA SÉCURITÉ CIVILE

Elle est confrontée à des problèmes auxquels l'opinion publique est de plus en plus sensible, puisque chaque année les accidents provoquent la mort de 30 000 personnes. Aussi, devant des dangers réels et quotidiens, *la population aspire à une plus grande sécurité*. Il faut sans doute voir l'indice d'une priorité certaine accordée à ces questions dans le changement d'appellation de Protection civile en Sécurité civile, sans cependant s'attarder à cette question de vocabulaire.

Les principaux objectifs du présent budget concernent, pour la sécurité civile :

— l'information et l'éducation de la population, par le développement d'actions de prévention ;

— le renforcement des moyens de secours et de lutte contre le feu, notamment de forêts, dans la région méditerranéenne : un nouveau Canadair a été acquis pour le groupement aérien ;

— l'organisation des secours, qui est un domaine où le rôle dévolu aux collectivités est primordial, notamment en ce qui concerne les sapeurs-pompiers.

Nous souhaiterions à ce propos, reprenant une suggestion de notre collègue M. Brousse, que soient étudiés au sein d'un groupe

de travail composé des représentants des municipalités et de l'administration divers problèmes que posent *les sapeurs-pompiers* :

- la départementalisation et les problèmes administratifs correspondants ;
- le coût des sapeurs-pompiers professionnels et leur utilisation en fonction du statut et des revendications ;
- le volontariat dans les corps mixtes ;
- les questions soulevées par la militarisation.

Des crédits figurent encore pour les études et recherches telles que la cartographie des zones exposées aux mouvements du sol, l'aménagement de l'habitat, la conception des véhicules.

Nous souhaiterions évoquer ici la question de *la responsabilité encourue par les communes du fait des éboulements de terrains*, responsabilité sans faute, en application de l'article 1384 du Code civil : il est impératif de trouver une solution à cette responsabilité, en préconisant la formule d'une assurance collective tempérée par une péréquation.

D. — LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Aux mesures concernant les réformes récentes en matière financière et fiscale s'ajoutent les dispositions traduites dans le présent budget, essentiellement des subventions d'équipement. On note, à ce propos, une tentative pour *orienter l'aide de l'Etat aux collectivités vers les secteurs où les besoins sont les plus aigus* ; c'est ainsi, afin de ne pas aboutir à un saupoudrage de crédits, que des priorités sont établies en faveur des équipements urbains : ils sont en progression de 22,9 % d'une année sur l'autre (stations d'épuration, assainissement, traitement des ordures ménagères) ; en faveur des plans de circulation, l'aide apportée aux villes en la matière double de 1974 à 1976. Une dotation importante est consacrée au secteur des constructions publiques ; la création de villes nouvelles et de la croissance des zones urbaines justifient cet accroissement. **Mais ces crédits de paiement, dans l'ensemble, régressent, en fait, en francs courants.**

Cependant, l'effort financier de l'Etat pour nationaliser les C. E. S. et C. E. G. est amplifié ; le budget de l'Education nationale pour 1976 prévoit la nationalisation de plus de 1 000 établissements ; les crédits proposés pour les transports scolaires sont majorés ; ils permettent d'approcher le taux moyen de 65 % de participation de l'Etat.

Malgré cela, les charges des collectivités locales dans leur ensemble demeurent trop lourdes, notamment pour les communes rurales, en général, et les communes de montagne en particulier.

L'examen détaillé des crédits figurera dans la deuxième partie, mais dès à présent quelques *remarques* d'ordre général peuvent être formulées :

— **les mécanismes d'attribution des subventions ne peuvent être considérés comme satisfaisants** : trop d'équipements sont subventionnés à des taux très faibles ; ils conduisent les communes à s'endetter de façon inquiétante ;

— enfin, les projets sont étudiés au coup par coup par les techniciens, sans que soit pris en compte l'ensemble des besoins, mais aussi souvent **sans négociations générales avec les élus**.

Quelques *suggestions* peuvent être émises. Il faut aboutir à des ressources sûres, globales et évolutives et diminuer le nombre des régimes de subventions qui devraient être consacrés à quelques types d'équipement. Cette évolution souhaitable vers une plus grande sélectivité des subventions sera réalisable **quand les ressources non affectées des collectivités seront accrues**.

Les circuits des dossiers sont trop souvent allongés par la déconcentration ; là, un effort est à réaliser afin de permettre une consommation plus rapide des crédits de catégories II, III et IV. Il pourrait être remédié à ces délais excessifs par la mise en place d'un fichier d'opérations qui permettrait de programmer des opérations prêtes à recevoir un financement.

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités posent aussi le problème de la répartition des charges. A ce propos, une *réforme de l'aide sociale* devrait intervenir, et nous ferons écho dans la deuxième partie de ce rapport aux observations formulées par la Cour des Comptes dans son dernier rapport annuel.

Le présent budget ne comporte pas de crédits pour le *Fonds d'équipement des collectivités locales*, le chapitre 67-53 étant doté pour mémoire : la dernière loi de finances rectificative avait été dotée d'un milliard à valoir sur ce que les collectivités percevront en cinq ans. Il est indispensable que ce Fonds soit doté en 1976 pour que les promesses faites soient tenues. Le critère de répartition adopté n'est pas le critère définitif, ce dernier faisant l'objet d'une étude avec les élus locaux et devant être présenté au Parlement d'ici le 1^{er} décembre prochain.

II. — Les crédits par grandes masses.

Les mesures proposées pour le budget de 1976 s'inscrivent dans un budget en majoration de près de 20 %, c'est-à-dire que le Ministère de l'Intérieur n'a pas subi dans l'ensemble les effets de la rigueur budgétaire.

A. — LES GRANDES MASSES

Elles évoluent comme suit :

NATURE DES DEPENSES (1)	CREDITS votés pour 1975.	CREDITS prévus pour 1976.	VARIATION en pourcentage.
	(En francs.)		
Crédits de paiement :			
Dépenses ordinaires.....	7 482 005 990	9 041 259 787	+ 20,8
Dépenses en capital.....	675 700 000	731 771 000	+ 8,3
Total	8 157 705 990	9 773 030 787	+ 19,8
Autorisations de programme.....	948 600 000	1 062 274 000	+ 11,9

(1) Les tableaux suivants, tirés du « bleu » ne comportent pas les crédits votés dans la troisième loi de finances rectificative (dépenses ordinaires : 30 millions, dépenses en capital : 1 124 millions, autorisations de programme : 1 089 millions).

B. — LES DÉPENSES ORDINAIRES

1. Les mesures acquises.

Elles se montent à 1 350 millions de francs, traduisant essentiellement, outre l'extension en année pleine de différentes mesures, une augmentation de 358 millions de francs au chapitre 41-51 : « Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales » (il s'agit de la contrepartie pour les collectivités locales de l'exonération d'impôt foncier, destinée à encourager la construction immobilière).

2. Les mesures nouvelles.

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

SERVICES	TOTAUX titre III.	TOTAUX titre IV.	TOTAUX généraux.
		(En francs.)	
Administration centrale.....	+ 4 454 462		+ 4 454 462
Administration territoriale.....	+ 32 538 570		+ 32 538 570
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	»	+ 42 211	+ 42 211
Protection civile	+ 7 523 253	+ 1 288 128	+ 8 811 381
Police nationale.....	+ 149 753 579	»	+ 149 753 579
Collectivités locales.....	»	- 4 934 676	- 4 934 676
Elections	»	»	»
Services communs.....	+ 17 868 077	»	+ 17 868 077
Totaux	+ 212 137 941	- 3 604 337	+ 208 533 604

Les mesures nouvelles concernent essentiellement :

Titre III :

	En millions.
Création de 1 000 emplois à la police nationale et au service des transmissions	+ 63
Ajustement des crédits de matériel de la police nationale.	+ 41
Création de 552 emplois à l'administration territoriale..	+ 23
Participation de l'Etat aux dépenses de la ville de Paris (lutte contre l'incendie).....	+ 2
Ajustements des crédits de matériel de la protection civile	+ 3
Ajustements aux besoins concernant la police nationale.	+ 55
Divers	+ 25
	<hr/>
	+ 212

3. L'ensemble des crédits pour les dépenses ordinaires.

La répartition, par service et par titre, des crédits prévus pour 1976 en ce qui concerne les dépenses ordinaires est la suivante :

SERVICES	TOTAL pour le titre III.	TOTAL pour le titre IV.	TOTAL général.
Administration centrale.....	101 113 759		
Administration territoriale.....	828 863 105		
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	77 755 597	369 761	78 125 358
Protection civile.....	246 089 430	28 918 248	275 007 678
Police nationale.....	5 580 508 837		5 580 508 837
Collectivités locales.....		1 941 902 117	1 941 902 117
Elections	66 600 000		66 600 000
Services communs.....	169 138 933		169 138 933
Totaux	7 070 069 661	1 971 190 126	9 041 259 787

La police nationale absorbe 80 % des crédits du titre III, avec 5,6 milliards ; les collectivités locales et l'administration territoriale interviennent pour environ 30 % des dépenses ordinaires.

C. — LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les variations des autorisations de programme et des crédits de paiement sont les suivantes :

	AUTORISATIONS de programme.		VARIATION	CREDITS DE PAIEMENT		VARIATION
	1975	1976		1975	1976	
	(En francs.)			(En francs.)		
<i>Titre V :</i>						
Investissements exécutés par l'Etat.....	128 450 000	183 487 000	+ 42,8	108 500 000	143 071 000	+ 31,8
<i>Titre VI :</i>						
Subventions d'investisse- ments accordées par l'Etat	820 150 000	878 787 000	+ 7,1	567 200 000	588 700 000	+ 3,8
Totaux.....	948 600 000	1 062 274 000	+ 11,9	675 700 000	731 771 000	+ 8,3

Les principales modifications entre les autorisations de programme ouvertes sur 1975 et celles prévues pour 1976 s'analysent comme suit (en millions) :

1975 : 948,6

1976 : 1 062,3

	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Equipement du Ministère de l'Intérieur.....	76,2	126,7
Réseaux urbains, voirie départementale et communale	535,8	641,6
Aide à l'habitat urbain.....	109	54
Fusions et regroupement de communes.....	94,8	97

D. — LES DÉPENSES ORDINAIRES PAR TITRES ET PARTIES

	CREDITS votés pour 1975.	CREDITS PREVUS POUR 1976			DIFFERENCES entre 1975 et 1976.	
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.	En valeur absolue.	En pour- centage.
TITRE III. — Moyens des services.						
Première partie. — Personnel. — Rému- nérations d'activité.						
Totaux pour la première partie.	4 542 627 022	+ 796 563 847	+ 118 957 765	5 458 148 634	+ 915 521 612	+ 20,1
Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite. — Charges sociales.						
Totaux pour la troisième partie.	458 888 230	+ 86 200 243	+ 13 377 403	558 465 876	+ 99 577 646	+ 21,7
Quatrième partie. — Matériel et fonction- nement des services.						
Totaux pour la quatrième partie.	615 288 208	+ 18 937 228	+ 68 231 921	702 457 357	+ 87 169 149	+ 14,2
Cinquième partie. — Travaux d'entretien..	31 081 299	— 700 000	+ 4 823 297	35 204 596	+ 4 123 297	+ 13,3
Sixième partie. — Subvention de fonction- nement	177 920 025	+ 27 343 013	+ 2 631 548	207 894 586	+ 29 974 561	+ 15,2
Septième partie. — Dépenses diverses.						
Totaux pour la septième partie.	40 552 878	+ 63 229 727	+ 4 116 007	107 898 612	+ 67 345 734	+ 266,1
Totaux pour le Titre III.....	5 866 357 662	+ 991 574 058	+ 212 137 941	7 070 069 661	+ 1 203 711 999	+ 20,5
TITRE IV. — Interventions publiques.						
Première partie. — Interventions politiques et administratives.						
Totaux pour la première partie.	1 609 469 328	+ 357 610 135	— 3 604 337	1 963 475 126	+ 354 005 798	+ 21,9
Sixième partie. — Action sociale. — Assis- tance et solidarité.						
Totaux pour la sixième partie..	6 179 000	+ 1 536 000	»	7 715 000	+ 1 536 000	+ 24,9
Totaux pour le Titre IV.....	1 615 648 328	+ 359 146 135	— 3 604 337	1 971 190 126	+ 355 541 798	+ 22,0
Totaux pour les Titres III et IV...	7 482 005 990	+ 1 350 720 193	+ 208 533 604	9 041 259 787	+ 1 559 253 797	+ 20,8

E. — LES DÉPENSES EN CAPITAL PAR TITRES ET PARTIES

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME				CREDITS DE PAIEMENT			
	Votées pour 1975.	Prévues pour 1976.	Différence.		Votés pour 1975.	Prévus pour 1976.	Différence.	
			En valeur absolue.	En pour- centage.			En valeur absolue.	En pour- centage.
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.								
Septième partie. — Equipements administratifs et divers.								
Totaux pour la septième partie et le titre V.....								
	128 450 000	183 487 000	+ 55 037 000	42,8	108 500 000	143 071 000	+ 34 571 000	+ 31,9
TITRE VI. — Subventions d'investissements accordés par l'Etat.								
Troisième partie. — Transports, communications et télécommunications.								
Totaux pour la troisième partie.								
	74 000 000	74 000 000	»	»	50 000 000	60 000 000	+ 10 000 000	+ 20,0
Cinquième partie. — Logement et urbanisme.								
Totaux pour la cinquième partie.								
	570 800 000	621 600 000	+ 50 800 000	8,9	380 000 000	405 300 000	+ 25 300 000	+ 6,7
Septième partie. — Equipement administratifs et divers.								
Totaux pour la septième partie.								
	175 350 000	183 187 000	+ 7 837 000	4,5	137 200 000	123 400 000	— 13 800 000	— 11,2
Totaux pour le titre VI.....								
	820 150 000	878 787 000	+ 58 637 000	7,1	567 200 000	588 700 000	+ 21 500 000	+ 3,8
Totaux pour les dépenses en capital								
	948 600 000	1 062 274 000	+ 113 674 000	12,0	675 700 000	731 771 000	+ 56 071 000	+ 8,3

DEUXIEME PARTIE

L'ACTION DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

ANALYSE DES CREDITS PAR GRANDES DIRECTIONS

I. — L'administration générale.

A. — LE CORPS PRÉFECTORAL

Malgré l'augmentation du nombre d'administrateurs civils nommés à leur sortie de l'E. N. A. dans le corps des sous-préfets, le problème du recrutement dans les emplois de début continue à se poser.

Au 1^{er} juillet 1975, les effectifs du corps préfectoral s'établissaient ainsi :

Préfets :

— en poste territorial : 108 en Métropole plus 4 en Départements d'Outre-Mer ;

— hors cadre : 29.

Sous-préfets :

— en poste territorial : 430 en Métropole plus 19 en Départements d'Outre-Mer ;

— hors cadre : 31.

Les corps des préfets et des sous-préfets ont bénéficié en 1975 de congés spéciaux (quatre et huit respectivement) qui vont contribuer, en ce qui concerne plus particulièrement les préfets, à assurer l'équilibre des départs à la retraite, très faibles jusqu'en 1978 et plus importants pour les années suivantes.

Les conditions du cumul de la rémunération de congé spécial avec une rémunération privée ont été précisées ; en particulier, n'ont pas été maintenus dans leur intégralité les émoluments correspondant au congé spécial, aux bénéficiaires qui perçoivent par ailleurs des rémunérations d'une certaine importance dans le secteur privé.

B. — LES PERSONNELS DE PRÉFECTURE

De nombreux agents départementaux sont, dans les préfectures, affectés à des tâches d'Etat ; ils sont au nombre de 11 100, se décomposant comme suit :

- 4 450 titulaires ;
- 4 300 auxiliaires permanents ;
- 2 300 auxiliaires temporaires et vacataires ;
- 50 contractuels.

Depuis plusieurs mois, des mesures ont été prises en vue de la résorption progressive de ces personnels.

Dès 1972, un premier programme de création d'emplois avait été lancé au titre duquel ont été créés 381 emplois en 1972, 230 en 1973 et 447 en 1974.

A la suite de travaux menés tant à l'échelon départemental qu'à l'échelon central, un second plan s'étalant sur quatre ans a été élaboré.

Cinq cents emplois ont été votés au budget de 1975.

Le projet de budget pour 1976 fait apparaître la création de 550 emplois nouveaux, traduisant ainsi, malgré les contraintes budgétaires, la poursuite de l'effort entrepris.

Ces créations sont de cent pour la catégorie A, deux cents pour la catégorie B, deux cents pour la catégorie C et cinquante emplois pour la nouvelle préfecture de Haute-Corse.

Au 1^{er} janvier 1975, les effectifs budgétaires du cadre national des préfectures s'élevaient au chiffre de 16 500 emplois, à savoir :

- 383 chefs de division ;
- 3 205 attachés et attachés principaux ;
- 3 398 fonctionnaires du cadre B ;
- 8 396 fonctionnaires du cadre C ;
- 1 118 fonctionnaires du cadre D.

Il serait souhaitable de voir augmenter ces chiffres au cours des prochaines années, afin d'alléger la charge qui pèse sur les départements, et qui peut être évaluée à 200 millions.

Soulignons les mesures en vue de la régularisation de la situation des personnels départementaux qui concourent aux tâches de l'Etat.

A cette fin, le Ministère de l'Intérieur a poursuivi sa politique d'ouverture des concours internes de l'Etat aux agents départementaux.

Cette possibilité, qui existait depuis plusieurs années pour le concours interne de secrétaire administratif et depuis l'intervention du décret du 11 avril 1974 pour le concours interne d'attaché, a été étendue par le décret n° 75-428 du 2 juin 1975 au concours de commis.

Par ailleurs, le Ministère de l'Intérieur a demandé que les études menées à l'échelon de la Direction générale de la fonction publique sur la situation des agents non titulaires de l'Etat englobent le cas des agents départementaux employés dans les préfetures.

Une action a également été engagée pour la *remise en ordre du régime indemnitaire* des fonctionnaires du cadre national. Les crédits ouverts au titre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont été augmentés à deux reprises dans les lois de finances de 1974 et 1975 de 1 500 000 F.

Un troisième relèvement du même ordre est prévu au projet de budget pour 1976, soit pour un montant de 1 500 000 F.

C. — LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

La mesure 02.11.05 prévoit des crédits supplémentaires pour le renforcement des tribunaux administratifs, par douze créations d'emplois et l'ajustement de certaines dotations. Il s'agit de la *poursuite de la réforme entreprise* qui consiste principalement en la mise en place de nouvelles formations de jugement dans les tribunaux administratifs les plus importants.

Les présidents des tribunaux à deux ou trois formations de jugement, et les vice-présidents de ces tribunaux ont été nommés.

Parallèlement, un premier recrutement complémentaire de conseillers a été organisé pour renforcer des effectifs.

Ceux-ci qui étaient de 186 en 1973, sont actuellement de 207 et seront portés au 1^{er} janvier 1976 à 219.

D. — LES MISSIONS RÉGIONALES

La mesure 02.13.03 prévoit des mesures nouvelles d'un montant de 4 millions pour le fonctionnement des missions régionales (les services votés sont de 8 millions).

Remarquons, à ce propos, que les dépenses de personnel titulaire ne sont pas individualisées, qu'il s'agisse des membres des missions proprement dites aussi bien que des fonctionnaires de préfecture affectés dans les services des missions. En effet, les chefs de mission et chargés de mission sont simplement mis à la disposition des préfets de région par les différentes administrations centrales qui continuent à assurer leur rémunération. Les autres personnels sont pris en charge sur les crédits inscrits au budget de l'Intérieur au titre de la rémunération des fonctionnaires du cadre national des préfectures.

Seul peut donc être précisé le montant des autres charges de fonctionnement, qui recouvrent deux catégories de dépenses, à savoir le remboursement aux départements des rémunérations, toutes indemnités et charges comprises, des personnels d'appoint utilisés par les missions, d'une part, et les dépenses de matériel, mobilier et fonctionnement courant, d'autre part.

Sur ces bases, le coût de fonctionnement des vingt et une missions régionales de la Métropole est évalué à 13 155 600 F pour 1976.

Les crédits que nous sommes appelés à voter dans le budget de l'Intérieur correspondent au *financement de l'intendance administrative* des missions. Mais les *crédits d'études* figurent au budget de la D. A. T. A. R. ; ceux-ci sont destinés à financer des études à caractère économique sur le fonctionnement des régions, en concordance avec la politique d'aménagement du territoire.

Il nous apparaît utile de rappeler ici le rôle, la composition et les activités de ces missions régionales.

Elles ont été créées par le décret n° 64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les régions. Leur organisation a été définie par le décret n° 70-753 du 19 août 1970 et par une circulaire du Premier Ministre du 10 septembre 1970 publiée au *Journal officiel* du 8 octobre 1970.

La mission régionale, qui se considère comme *l'état-major économique du préfet de région*, est chargée d'assister celui-ci dans :

- la conception de la politique de développement régional ;
- la coordination des actions des services régionaux et des organismes spécialisés concourant à la réalisation de cette politique ;
- l'élaboration des programmes régionaux du Plan, la surveillance de leur exécution et la participation aux actions régionales d'aménagement du territoire depuis leur création par les décrets du 14 mars 1964.

En outre, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, la mission a vu ses attributions accrues.

Dirigée par un chef de mission à temps plein qui relève directement du préfet de région, la mission régionale comprend des chargés de mission à temps complet et des chargés de mission à temps partiel dont le nombre est fixé par le Premier Ministre pour chaque région. Les membres de la mission sont choisis parmi les fonctionnaires administratifs ou techniques de catégorie A des différents Ministères et mis à la disposition du préfet de région par arrêté du Premier Ministre.

Les missions régionales ont vu leur rôle et leurs activités s'amplifier considérablement avec l'accentuation des mesures de déconcentration depuis 1970 et l'application, à partir de la fin de 1973, de la réforme régionale. La mise en œuvre de cette réforme a entraîné un accroissement très important de leurs tâches et leur activité est actuellement absorbée en grande partie par les travaux concernant l'établissement public régional.

E. — LE BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI DU 5 JUILLET 1972 SUR LES RÉGIONS

1. Les ressources.

Ressources votées par les établissements publics régionaux.

(En millions de francs.)

REGIONS	1973-1974				1975				TOTAL toutes ressources votées pour deux exercices.
	Ressources fiscales.		Emprunts.	Total.	Ressources fiscales.		Emprunts.	Total.	
	Total.	Par habitant en francs.			Total.	Par habitant en francs.			
Alsace	15,4	10,9	10	25,4	21,1	15	10	31,1	56,5
Aquitaine	36,9	15	10,5	47,4	61,5	25	50,8	112,3	159,7
Auvergne	10	7,6	4	14	26,6	20,1	17	43,6	57,6
Bourgogne	19	12,5	6,4	25,4	37,5	25	25	62,5	87,9
Bretagne	37	15	50	87	49,3	20	65	114,3	201,3
Centre	29,8	15	»	29,8	49,7	25	»	49,7	79,5
Champagne-Ardenne	19	15	10	29	31,8	25	9,9	41,7	70,7
Corse	0,2	0,84	»	0,2	0,6	2,3	»	0,6	0,8
Franche-Comté	12	12,1	»	12	23,9	24,2	14,3	38,2	50,2
Languedoc-Roussillon	14,4	8,4	24	38	25,6	15	2	27,6	65,6
Limousin	8,2	11,1	5	13,2	9,9	13,4	7	16,9	30,1
Lorraine	34	15	»	34	45,4	20	28	73,4	107,4
Midi-Pyrénées	19	8,7	»	19	26,4	11,7	5	31,4	50,4
Nord - Pas-de-Calais	38,1	10	»	38,1	45,7	11,9	»	45,7	83,8
Basse-Normandie	18,9	15	»	18,9	29,5	23,4	8	37,5	56,4
Haute-Normandie	22,4	15	»	22,4	29,9	20	»	29,9	52,3
Pays de la Loire	38,7	15	70	108,7	64,5	25	62,5	127	235,7
Picardie	23,5	15	16,3	39,8	39,4	25	29	68,4	108,2
Poitou-Charentes	17,9	12	31,7	49,6	37	25	12	49	98,6
Provence-Côte d'Azur	36,2	10,9	»	36,2	45,4	14	25	70,4	106,6
Rhône-Alpes	29,1	6,5	15,1	44,2	110	25	22	132	176,2
Totaux	480,3	11,84	253	733,3	811,6	20,02	392,6	1 204,2	1 937,5

La loi de 1972 plafonne le produit des ressources fiscales autorisées des régions, par son article 18, troisième alinéa qui dispose :

« Le total des ressources fiscales que chaque établissement public peut recevoir est limité à 25 F par habitant dénombré dans la circonscription au dernier recensement général. Cette limite est fixée à 15 F pour le premier exercice. »

Le tableau montre à cet égard que le plafond autorisé a été atteint par neuf régions pour l'exercice 1973-1974 et par huit régions seulement pour l'exercice 1975. Il est à noter que :

— cinq régions figurent dans ce groupe pour les deux années : l'Aquitaine, le Centre, la Champagne-Ardennes, les Pays de Loire et la Picardie ;

— quatre régions qui avaient décidé le prélèvement fiscal maximum en 1973-1974 n'ont pas atteint cette limite en 1975, tout en élevant pourtant le montant par habitant des impôts votés : la Bretagne (20 F), la Lorraine (20 F), la Basse-Normandie (23,40 F) et la Haute-Normandie (20 F).

En revanche, trois régions : la Bourgogne, le Poitou-Charentes et Rhône-Alpes ont décidé de prélever 25 F par habitant en 1975 alors qu'au cours de l'exercice précédent, qui constituait une période de démarrage, deux d'entre elles avaient préféré se situer à un niveau moyen (Bourgogne : 12,50 F, Poitou-Charentes : 12 F) et la troisième, Rhône-Alpes, au dernier rang (1), avec un prélèvement par habitant de 6,50 F.

Mise à part cette dernière région, les établissements publics régionaux qui ont voté en 1973-1974 le prélèvement fiscal le plus faible, soit au plus 10 F par habitant, sont l'Auvergne (7,60 F), le Languedoc-Roussillon (8,40 F), le Midi-Pyrénées (8,70 F) et le Nord-Pas-de-Calais (10 F). Pour l'exercice suivant, l'Auvergne a sensiblement augmenté le montant par habitant de ses ressources fiscales (20,10 F), alors que les trois autres régions se maintiennent en 1975 dans le groupe de celles qui lèvent le moins d'impôt, soit 15 F au plus par habitant ; ce groupe comprend ainsi, outre le Languedoc-Roussillon (15 F), le Midi-Pyrénées (11,70 F) et le Nord-Pas-de-Calais (11,98 F), le Limousin (13,40 F) et la Provence-Côte d'Azur (14 F).

(1) Il convient dans ce classement de ne pas tenir compte de la Corse en raison de la faiblesse de ses ressources fiscales votées. En 1973-1975, cet établissement public régional a seulement enregistré le produit de l'impôt d'Etat transféré (taxe sur les permis de conduire) sans en modifier le taux. En 1975, il a élevé modérément le taux de la taxe sur les permis de conduire, choisi les taux les plus faibles pour les deux taxes additionnelles, sur les cartes grises et les droits de mutation, et renoncé à la taxe régionale.

Pour financer leur budget, les régions font également *appel à l'emprunt, pour lequel la loi ne fixe pas de plafond*. Il convient de souligner à ce sujet qu'au cours de leurs deux premiers exercices les établissements publics régionaux ont su, d'une façon générale, faire preuve de prudence.

En 1974 et 1975, les régions qui recourent le plus à l'emprunt sont surtout celles qui font aussi largement appel à l'impôt : l'Aquitaine, la Bretagne, les Pays de la Loire, la Picardie.

2. Les dépenses.

L'essentiel des dépenses des établissements publics régionaux sont *affectées au développement économique et social*. Pour 1975 la section de fonctionnement de leur budget représente en moyenne 4 % seulement du total des budgets primitifs et les régions sont assez bien groupées autour de ce taux moyen ; s'en écartent le plus le Nord - Pas-de-Calais (11,1 %), le Midi - Pyrénées (9,6 %), le Languedoc - Roussillon (9,2 %), le Limousin (7,7 %) et la Corse (100 %).

Les tableaux suivants précisent, pour les deux exercices 1974 et 1975, la répartition, selon les secteurs d'intervention, des dépenses d'investissements inscrites dans les budgets primitifs de chaque région.

Dépenses d'investissement des budgets régionaux pour 1974.

REGIONS	ETUDES	EDUCATION et formation.	SANTE	EQUIPEMENT socio-culturel.	AMENAGEMENT espace.	DEVELOPPEMENT urbain.	COMMUNICATIONS	DEVELOPPEMENT économique.	LOGEMENT	RECHERCHE	RESERVE	VEHICULES et matériel.	TOTAL
Alsace	3	»	»	»	»	»	»	»	»	»	20	»	23,9
Aquitaine	0,8	4,5	»	»	7,1	»	32	0,4	»	»	0,2	»	45,6
Auvergne	0,3	»	2	0,6	2,7	»	»	»	»	»	3,5	»	9,1
Bourgogne	0,4	»	0,5	1,7	5	2,1	13,9	»	0,8	»	»	»	24,4
Bretagne	1	»	2	»	11,5	»	13	»	»	»	7,5	0,03	35
Centre	0,5	0,7	3,5	0,7	5,5	1	3,5	»	»	»	2	»	25,5
Champagne-Ardenne	0,4	2,4	1,1	2	5,6	1,5	2,5	»	»	»	11,6	»	27,4
Corse	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Franche-Comté	0,6	»	»	0,1	4,5	»	4	0,4	»	»	1	0,1	11,9
Languedoc-Roussillon	0,6	»	4,2	»	11,2	»	18	2,2	»	»	»	0,4	36,7
Limousin	0,3	»	1,6	»	1	»	9,3	»	»	»	»	»	12,8
Lorraine	1,8	»	»	»	9,5	»	7,2	»	»	»	13,2	»	31,9
Midi-Pyrénées	0,2	0,5	»	»	»	0,6	6,2	9,5	»	»	»	»	17,1
Nord - Pas-de-Calais	8	1,7	0,8	3,5	5	1,7	»	1,4	»	»	11,4	0,7	34,3
Basse-Normandie	1,5	0,2	1,6	1	7,5	1	5	»	»	»	»	»	17,8
Haute-Normandie	1,8	8	1,7	2	2,3	2,6	0,5	0,3	»	»	»	»	21,7
Pays de la Loire	3	3,9	15	0,2	13,6	»	61,5	8	»	»	»	»	105,3
Picardie	1,1	1	2,4	0,6	3,7	»	13,5	»	»	»	»	»	22,5
Poitou-Charentes	2,8	»	3	2,5	5,3	2	1,1	»	»	»	0,1	»	16,9
Provence - Côte-d'Azur	6,8	2,6	»	2,7	7,4	2	6	3,5	»	»	1,1	»	33,1
Rhône-Alpes	0,1	»	6,6	0,5	7	1,5	2	3,5	»	0,3	1	0,6	29,1
Totaux	35,3	25,6	46,2	18,5	115,9	26,1	200	29,2	0,8	0,3	77,6	1,8	578
	6,1 %	4,4 %	7,9 %	3,2 %	20 %	4,5 %	34,6 %	5 %	0,1 %	»	13,4 %	0,3 %	100 %

Dépenses d'investissement des budgets régionaux pur 1975.

REGIONS	ETUDES	EDUCATION et formation.	SANTE	EQUIPEMENT socio-culturel.	AMENAGEMENT espace.	DEVELOPPEMENT urbain.	COMMUNICATIONS	DEVELOPPEMENT économique.	LOGEMENT	RECHERCHE	RESERVE	VEHICULES et matériel.	REMBOURSEMENT emprunts.	TOTAL
Alsace	1,6	1,3	»	1,2	1,6	»	21,5	»	»	»	1,9	»	»	29,3
Aquitaine	2,1	6	»	0,1	8,9	6,5	85	0,3	»	»	»	»	0,4	109,6
Auvergne	2,3	»	»	(1) 6,2	2	1	31,3	1,7	»	»	»	»	»	44,6
Bourgogne	0	0,5	6,3	2,7	5,2	1,5	41,2	2	»	0,3	0,3	»	»	60,2
Bretagne	»	1	3,2	»	6,4	»	69,6	3,1	»	3,5	18,1	»	14,5	119,8
Centre	»	1	11,5	2,3	9,7	16,6	2	1,1	»	1,1	2,4	»	»	47,9
Champagne-Ardennes	0,3	1	5,5	3,8	8,4	2,6	9,3	0,8	»	0,2	7,3	»	»	39,6
Corse	0	0	0	0	0	0	0	0	»	0	0	»	»	0
Franche-Comté	0,9	0,6	2,1	3,4	2,4	7,2	15,1	3,7	0,5	0	1	0,1	»	37,2
Languedoc-Roussillon	0,1	0,3	1,5	1,6	2,7	»	13,4	2,4	»	»	2,9	»	»	25,2
Limousin	0,6	»	1,6	0,7	0,8	1	10,7	»	»	»	»	»	0,18	15,6
Lorraine	»	5,5	»	17,5	6,8	2	36,4	2,1	»	»	0,2	»	»	70,8
Midi-Pyrénées	0,5	»	»	»	0,3	4	8,7	4,7	»	0,6	10,3	0,1	»	29,3
Nord - Pas-de-Calais	»	2,4	5,5	7	7,4	1,5	2,3	1,9	»	2,4	10	»	»	40,6
Basse-Normandie	1,4	6,1	2,9	0,5	6,5	4,3	11	2	»	0,5	0,3	0,1	»	36
Haute-Normandie	0	6,8	»	8,2	4,8	4,3	1,6	2	0	0	1,1	0	»	29,2
Pays de la Loire	1,5	6,7	16,8	»	23,7	1,5	64,4	14	»	»	0,4	»	»	129
Picardie	»	6,3	10,6	1,4	5,7	10	29,1	3,9	»	0,1	»	»	»	67,4
Poitou-Charentes	0,7	2,7	13,1	»	14,6	5,5	4,8	4,3	»	»	0,3	»	1,5	47,8
Provence - Côte-d'Azur	3,6	2,7	3,2	6,4	33,8	0	6	6,8	1,4	0,1	4,8	»	»	69,3
Rhône-Alpes	»	32	23,1	1,4	31,4	7	26,1	2,5	»	3	1	0,2	»	127,9
Totaux	16	83,4	107,3	55,2	183,9	76,7	490,2	59,8	1,9	11,9	62,8	0,5	16,6	1 176,9
	1,3 %	7 %	9,1 %	5,5 %	15,6 %	6,5 %	41,6 %	5 %	0,1 %	1 %	5,3 %	»	1,4 %	100 %

(1) Dont 2, report 1974.

Leurs données regroupées des deux tableaux ci-dessus donnent les grandes masses suivantes :

	1974		1975	
	(En millions de francs.)	(En pourcentage).	(En millions de francs.)	(En pourcentage).
Education et formation.....	25,6	4,4	83,4	7
Santé	46,2	7,9	107,3	9,1
Aménagement de l'espace.....	115,9	20	183,9	15,6
Développement urbain.....	26,1	4,5	76,7	6,5
Communications	200	34,6	490,2	41,6
Autres secteurs et divers.....	164,2	28,3	235,4	20,2
Total.....	578	100	1 176,9	100

Ces chiffres montrent que les dépenses d'investissement des établissements publics régionaux doubleront d'une année à l'autre, passant de 578 à 1 177 millions de francs. Cette très forte augmentation s'explique en partie par la création récente des établissements publics régionaux. Elle témoigne aussi du bon départ de cette institution nouvelle et de la volonté des responsables régionaux de lui faire jouer pleinement son rôle au service du développement économique et social.

La répartition des dépenses d'investissements selon les grands secteurs d'équipement fait ressortir *la place prééminente de celui des communications* dont, au surplus, la part dans le total augmente d'une année à l'autre : de 34 % en 1974, elle passe en effet à 41 %. Ce secteur couvre principalement *les avances pour équipements téléphoniques et les participations aux travaux de renforcement et d'extension du réseau routier d'intérêt régional.*

Le secteur arrivant en second, selon le volume des crédits ouverts, est celui de *l'aménagement de l'espace* qui regroupe des actions diverses concernant l'eau, l'assainissement, les réserves foncières, l'aménagement rural, les parcs naturels régionaux, etc., qui toutes tendent à améliorer le cadre de vie. C'est le même objectif que visent les dépenses de développement urbain (6,5 % du total en 1975).

Quant au mode de vie lui-même, les établissements publics régionaux contribueront à son amélioration par des participations à la réalisation des équipements intéressant, d'une part, la santé à

laquelle ils ont prévu de consacrer 9,1 % du total des dépenses d'investissement en 1975, d'autre part, l'éducation et la formation (7 %).

Après avoir dressé ce bilan, nous voudrions, avec notre collègue M. Héon, attirer l'attention du Ministre sur le fait que certaines régions sont mal adaptées sur le plan géographique et économique. Elles peuvent mettre en cause la vie de départements, particulièrement dans les régions bidépartementales, quand les représentations au Conseil régional sont déséquilibrées (exemple : la Haute-Normandie, deux départements, Seine-Maritime et Eure ; Seine-Maritime : trente et un représentants ; Eure : onze). Il en est de même en Provence-Côte d'Azur. Nombre de nos collègues pensent qu'il serait opportun et nécessaire pour la réussite de la régionalisation que la question soit reconsidérée après deux années d'expérience.

F. — L'INFORMATIQUE

Des transformations d'emplois (mesures 08.11.02 et 08.11.04) nous conduisent à faire le point, dans le domaine de l'informatique, sur la coordination des initiatives locales.

Dans les services municipaux, l'installation de matériels informatiques relève de la responsabilité des élus communaux. Aussi, la coordination des initiatives locales répond-elle simplement à un souci de conseil et d'assistance.

En effet, depuis plusieurs années, on assiste à une multiplication des initiatives locales en matière de traitement par ordinateur des données communales. Ainsi, en 1973, 52 % des villes de plus de 20 000 habitants utilisaient un matériel informatique soit local, soit extérieur. Le taux de progression annuel est environ de 2 à 3 %, ce qui laisse prévoir qu'en 1979 70 % des villes comptant plus de 20 000 habitants auront assuré ou amorcé leur développement informatique.

Dans les quatre années à venir sera donc vraisemblablement constatée une forte amplification du nombre d'initiatives dans ce domaine où l'autonomie locale s'affirme dans la totale liberté du choix des solutions par les élus municipaux.

La coordination du Ministère revêt plusieurs directions :

C'est, en premier lieu, *l'assistance et le conseil en informatique*. Par son « Service conseil des maires et des élus locaux », la Direc-

tion générale des collectivités locales répond à toute demande de prestation dans ce domaine. Depuis le 20 décembre 1974, date à laquelle le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a informé chaque maire de l'organisation de ce service, 37 collectivités s'y sont adressées et ont obtenu l'aide d'ingénieurs spécialisés.

La *promotion des échanges d'informations et d'expériences* entre collectivités locales constitue un deuxième volet de l'action de coordination menée. Des crédits d'étude ont été engagés :

— d'une part pour la constitution d'un répertoire descriptif des tâches automatisées par l'ensemble des communes, afin d'assurer la diffusion de ces informations ; ainsi les responsables communaux pourront-ils utilement consulter leurs homologues avant de décider de créer telle ou telle programmation lorsque celle-ci a déjà été mise en œuvre ailleurs ;

— et, d'autre part, pour la constitution d'une bibliothèque de programmes par la passation de conventions d'études et de marchés avec des collectivités qui acceptent de communiquer leurs systèmes de gestion automatisés. Un tel échange permet aux autres collectivités réutilisant ces produits de réaliser une économie très substantielle et de réduire assez nettement les délais de démarrage des nouvelles méthodes de gestion.

Cette action de promotion des échanges d'informations se situe également au niveau des projets informatiques nationaux intéressant les communes. La Direction générale des collectivités locales insiste, à chaque occasion, pour que des communes ou des organismes les représentant soient associés à ces travaux.

La troisième action de coordination se situe dans le cadre de la *promotion de centres informatiques collectifs*. L'aide financière du Ministère de l'Intérieur permet notamment de réaliser des études préliminaires des plans informatiques ou encore des démarrages d'application de gestion, ce qui peut aider de manière très sensible les élus locaux dans leur prise de décision et dans la mise en place de centres collectifs.

G. — LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Une dotation en autorisations de programme de 45 millions de francs est inscrite pour l'implantation à Toulon de la préfecture du Var, sans que, d'ailleurs, le coût de la nouvelle préfecture soit arrêté définitivement.

Les services préfectoraux sont actuellement installés à Toulon pour partie dans l'ancienne sous-préfecture et pour partie dans un immeuble en location.

II. — La police nationale.

Les missions accrues de la police en matière de sécurité ainsi que les nécessaires actions de prévention qui lui sont confiées appellent un développement des moyens dont elle dispose. Ce développement se traduit dans les crédits qui nous sont soumis : l'amélioration de l'efficacité et du rendement de la police sont certes recherchés par l'augmentation des effectifs, mais aussi et surtout par le développement de ses moyens.

A. — LES CRÉDITS

1. *Les effectifs des personnels (la mesure 05.11.01).*

Pour 1976, 1 000 emplois nouveaux figurent au projet de budget, soit :

— personnels en civil.....	450
— personnels en tenue.....	200
— personnels administratifs.....	350
	<hr/>
Total	1 000

Les personnels administratifs sont destinés à relever les personnels en tenue actuellement affectés à des tâches de secrétariat.

Outre des redéploiements dans l'utilisation des effectifs, les 1 000 emplois nouveaux seront consacrés, pour leur quasi-totalité à :

— la protection publique, c'est-à-dire actions de surveillance et de sécurisation de la population, patrouilles, protection des mineurs, protection des personnes âgées, activité de police-secours, etc... ;

— l'action sur la délinquance, aussi bien par la prévention que par la répression.

On constate un ralentissement dans le rythme de créations d'emplois de la police, priorité étant donnée à l'augmentation et à la modernisation des moyens matériels.

Les créations d'emplois de la police avaient été de 19 890 depuis 1969.

L'important renforcement des effectifs au cours des dernières années se justifiait par :

- l'augmentation de la population, dans les villes notamment ;
- des facteurs non seulement numériques, mais qualitatifs, qui ont augmenté le besoin de la police : agressivité, violence, délinquance multiforme, circulation.

Le total des effectifs en 1976 se décompose comme suit :
comme suit :

1° *Personnels en civil* :

— corps de direction.....	94
— commissaires	1 820
— inspecteurs	11 955
— enquêteurs	5 279
Total	19 148

2° *Personnels en tenue* :

	C. R. S.	CORPS urbains (pro- vince).	POLICE air et fron- tières.	PREFECTURE de police.	TOTAL
Commandants et officiers de paix.	596	608	19	812	2 035
Gradés et gardiens.....	15 157	38 048	1 079	25 314	79 598
Agents contractuels.....	»	»	»	800	800
Totaux	15 753	38 656	1 098	26 926	82 433

3° *Personnels administratifs* 4 987

4° *Personnels ouvriers* 1 337

2. *La situation des personnels de police.*

Des mesures sont prévues pour tenir compte des conditions difficiles et périlleuses dans lesquelles les policiers s'acquittent de leur tâche :

— 25 millions seront consacrés à un début d'extension aux personnels actifs de la police nationale des améliorations apportées à la condition militaire (mesure 05.12.01) ;

— 15 millions sont prévus pour des personnels dont les sujétions sont particulièrement lourdes (même mesure 05.12.01) ;

— 5 millions pour le paiement de temps de travail supplémentaire.

3. *Le matériel (la mesure 05.11.03).*

Un effort est marqué sur les matériels tendant à la coordination des services de police et sur les matériels de transmission.

Les crédits accordés servent :

— pour 2 millions au remplacement des armes en service, de type ancien, par du matériel moderne et mieux approprié, et l'acquisition de munitions ;

— pour 5 millions au renouvellement de gros véhicules ayant plus de dix ans de fonctionnement (vingt cars de transport du personnel, vingt véhicules d'intervention).

La mesure 08.11.06 ouvre un crédit de 8 millions pour le renforcement et la modernisation des appareils de transmission (équipement des véhicules en postes émetteurs récepteurs, postes portatifs pour les personnels). Il est prévu l'acquisition de postes téléphoniques portatifs, accompagnés des batteries d'accumulateurs et chargeurs correspondants, destinés essentiellement aux « flotiers », c'est-à-dire aux agents des polices urbaines, agents des services territoriaux de police circulant à pied ou à cyclo-moteur.

Rappelons à propos de ces crédits de matériel, qu'au titre du programme de développement de l'économie, un crédit de 30 millions de francs a été ouvert, à raison de :

— 25,5 millions pour l'achat de 120 cars de transport pour les C. R. S. et de 140 voitures légères de différents types ;

— 4,5 millions pour l'achat de matériel de transmission.

Il nous semble nécessaire d'apporter ici des précisions sur le fonctionnement du *parc automobile de la police nationale*.

Il comprend 5 300 voitures automobiles, 3 900 véhicules utilitaires, et 6 800 motocycles. Pendant la période 1973-1975 les crédits d'entretien et de fonctionnement de ce parc ont progressé de 53 %, alors que le prix du carburant payé par l'administration augmentait de 62 % et celui des pièces détachées de 70 %. Pour 1976, les crédits prévus à ce titre s'élèvent à 71,4 millions de francs, en augmentation de 7 % seulement sur les moyens accordés pour 1975.

Les difficultés financières rencontrées en 1975 sur le plan du fonctionnement vont donc nécessairement s'aggraver.

Or, chaque année, la police nationale est obligée d'intensifier son action dans les différents domaines qui sont les siens. En particulier le processus d'urbanisation, qui ne cesse de s'étendre sur tout le territoire, a pour conséquence un accroissement considérable de l'activité des services de Sécurité publique, qu'il s'agisse de la circulation dans les villes, des actions de prévention à l'égard de la petite et moyenne délinquance, ou de l'organisation de surveillances nocturnes et anti-hold-up.

Par ailleurs, le parc automobile français, en dépit des circonstances économiques, augmente d'une manière constante, rendant inévitable le développement des missions incombant aux unités plus spécialement chargées d'assurer la sécurité sur les routes et autoroutes.

Dans la conjoncture présente, les tâches de maintien de l'ordre et de sécurité routière sollicitent de plus en plus le concours des compagnies républicaines de sécurité, dont la mobilité et l'efficacité dépendent étroitement des moyens en véhicules et en carburant mis à leur disposition.

Ainsi, le fonctionnement du parc automobile de la police postule des moyens accrus.

4. *Les dotations de la mesure 05.13.04 sont consacrées à la recherche scientifique et technique.*

Elles sont destinées à l'achat de matériels scientifiques nécessaires pour le fonctionnement :

— des laboratoires de police scientifique : laboratoire de police scientifique de la Préfecture de police de Paris et laboratoires interrégionaux de police scientifique de Toulouse, Lille, Marseille et Lyon ;

- du laboratoire central de la Préfecture de police de Paris ;
- du laboratoire de toxicologie de la Préfecture de police de Paris.

Tous ces établissements ont pour domaine la criminalistique, c'est-à-dire l'ensemble des moyens scientifiques mis en œuvre pour retirer, de tous les éléments matériels relevés au cours des enquêtes judiciaires, la totalité des informations qu'ils peuvent renfermer.

Les crédits de recherche prévus pour l'année 1976 seront utilisés pour :

- l'achat de petits matériels et de fournitures pour les laboratoires de police scientifiques (examens, analyses demandés par les Parquets et les services de police) ;
- l'acquisition pour le laboratoire central de la Préfecture de police d'appareils de mesure de la teneur de l'atmosphère en oxyde de carbone et de petits matériels de compléments ;
- l'achat d'appareils pour le laboratoire de toxicologie de la Préfecture de police de Paris.

5. *Les investissements immobiliers.*

81 millions de francs en autorisations de programme sont prévus au chapitre 57-40 pour l'équipement de la police nationale. Ces crédits s'ajoutent à ceux qui ont été votés dans le Plan de développement de l'économie, et permettront de réaliser sept casernements de C. R. S. et sept commissariats.

Le domaine immobilier de la police nationale représente actuellement 1 893 implantations pour 1 544 200 mètres carrés de surfaces développées.

Au cours des cinq dernières années, le Ministère de l'Intérieur a construit trente-neuf hôtels de police et commissariats, neuf cantonnements et casernements de C. R. S., cinq écoles de police et huit bâtiments divers.

La police nationale a actuellement en chantier dix hôtels de police et commissariats, cinq cantonnements et casernements de C. R. S. et trois constructions diverses.

Enfin, au titre du Plan de soutien à l'économie et du projet d'équipement de 1976, la police nationale envisage d'ouvrir les chantiers suivants :

- onze hôtels de police et commissariats ;
- dix cantonnements et casernements de C. R. S.

En résumé, les crédits qui nous sont proposés traduisent un souci de renforcement et de modernisation des moyens matériels afin de permettre aux services de police d'assurer leur mission dans des conditions plus satisfaisantes ainsi qu'une volonté de continuité dans la politique d'amélioration de la situation du personnel.

Nous approuvons les mesures qui doivent conduire à une meilleure utilisation du personnel ainsi que les actions menées en matière de *formation* des services de police qui, après un recrutement de qualité, *doit être plus poussée et donner des résultats plus satisfaisants*. Il convient, en effet, que le policier assume avec doigté et dignité les missions qui lui sont confiées, à savoir le maintien de la sécurité des personnes et des biens, en même temps que le respect des libertés.

B. — LES RÉSULTATS ENREGISTRÉS

Le bilan suivant donne la mesure des résultats de l'action menée par la police.

1. — Lutte contre la criminalité par la police judiciaire.

Trafic des stupéfiants :

— 299 trafiquants ont été livrés à la justice en 1974 au lieu de 170 en 1973, 139 en 1972 et 108 en 1971 ;

— 115 trafiquants locaux ont été arrêtés en 1974 contre 58 en 1973, 250 en 1972 et 125 en 1971.

Répression de la délinquance économique et financière :

Cette répression s'est globalement améliorée de 2,30 % en 1974, de 144 % depuis 1969 et de 203 % depuis 1963.

L'ensemble de la délinquance dite « astucieuse » par opposition à celle qui recourt à la violence bien qu'en baisse de 15 % en 1974, a vu sa répression s'améliorer de 56,60 % depuis 1969 et de 373 % depuis 1963.

Vols à main armée :

Ils sont devenus cinq fois plus nombreux qu'en 1965. Les plus importants sont dirigés contre des objectifs financiers ; ils se sont multipliés par vingt-trois en dix ans.

L'année 1974 a connu, il est vrai, par rapport à 1973, une certaine stabilisation puisque l'ensemble des vols à main armée n'a progressé que de 1,15 %, les hold-up diminuant de 5,15 % et les autres vols à main armée augmentant de 5,81 %.

Prises d'otages :

Elles se sont multipliées : cinquante-six en 1974 au lieu de trois en 1973 ; les objectifs des gangsters se sont diversifiés (pompistes, grandes surfaces, boutiques et particuliers, à domicile ou sur la voie publique).

Si le nombre d'arrestations opérées dans ce secteur en 1974 (988) est sensiblement identique à celui de 1973 (981), les résultats de la répression en proportion des affaires qui se sont présentées, ont baissé, 27,88 % des affaires ont été élucidées en 1974 pour 30 % en 1973.

Petit banditisme (appropriations commises avec des violences autres que la menace des armes) :

Il a progressé de 20 % en 1974 et les résultats obtenus sont également en léger recul : 30,66 % d'affaires élucidées en 1974 pour 32,75 % en 1973.

Plus particulièrement dans la Région parisienne :

— l'action préventive contre la délinquance a été rendue plus efficace par l'augmentation du parc de cyclomoteurs opérant des rondes dans la capitale, mais surtout par la mise en place des opérations « Coup de poing ». Dans l'enceinte du métro notamment, la police a procédé à plus de 175 000 interpellations (contre 19 000 en 1971). Plus de 20 000 personnes ont été mises à la disposition de la police judiciaire pour des délits allant de la tentative de meurtre (trente-deux) au vol simple (2 240) ;

— la Police judiciaire a eu affaire à 434 assassinats, meurtres ou tentatives, chiffre qui est en augmentation de 3,6 % par rapport à 1973. Le nombre des hold-up (598 en 1973) a subi un fléchissement de 20 %.

2. — Lutte contre la criminalité par les services de police urbaine.

Les Services des polices urbaines s'occupent de la moyenne et petite délinquance, mais il n'est pas rare qu'ils aient à connaître, au premier degré, d'affaires importantes, qui sont ensuite traitées par la Police judiciaire ; ils jouent par leur place, par leur caractère polyvalent, leur présence et leur connaissance des différents milieux qui constituent les zones urbanisées, un rôle important en matière de prévention.

En matière de répression de la délinquance, au titre de l'année 1974, le bilan des activités des polices urbaines s'établit ainsi :

— plaintes reçues	1 076 846
— affaires criminelles élucidées	16 842
— affaires délictuelles élucidées	873 119
— personnes entendues dans le cadre d'une procédure judiciaire et susceptibles de faire l'objet d'une inculpation pour leur participation à un crime ou à un délit	303 073
— personnes déférées au Parquet	63 496
— personnes placées sous mandat de dépôt	26 894

Cependant, pour la même période considérée, des opérations spécifiques ont été conduites, en vue d'intensifier la lutte contre la criminalité. Ces opérations, complétant l'action traditionnelle des polices urbaines, ont obtenu des résultats importants tant sur le plan préventif que répressif.

Il s'agit pour l'essentiel :

— des opérations « Sécurité et protection » (684 112 personnes contrôlées, 821 mises à la disposition de la justice) ;	
— des opérations « Tranquillité-vacances » (324 529 personnes contrôlées, 3 884 mises à la disposition de la justice) ;	
— des opérations « Quartiers mal famés » (38 482 personnes contrôlées, 120 mises à la disposition de la justice) ;	
— des campagnes « Anti-hold-up » (vingt-sept individus ont été appréhendés) et « Protection du troisième âge » ;	
— de l'action des brigades de surveillance nocturne :	
— personnes interpellées	500 450
— véhicules automobiles contrôlés	249 644
— deux-roues contrôlés	113 586
— personnes conduites au service	45 401
— personnes entendues dans le cadre d'une procédure judiciaire et susceptibles de faire l'objet d'une inculpation pour leur participation à un crime ou à un délit	15 157
— véhicules volés découverts	5 527

III. — La sécurité civile.

M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a indiqué que la sécurité civile constituait un des objectifs prioritaires, quant à la sécurité des personnes, des biens et des massifs forestiers. Aussi, ce projet de budget de la sécurité civile pour 1976 est-il en progression de 17,5 % par rapport à celui de l'année dernière.

A. — *Cet accroissement de crédits* est traduit :

En ce qui concerne le personnel, par des mesures limitées : la création de huit emplois au titre du groupement aérien, destinés à servir un Canadair, avion bombardier d'eau, livrable en février 1976, pour intensifier la lutte contre les incendies de forêts dans la région méditerranéenne.

En ce qui concerne le matériel, les crédits de fonctionnement, en augmentation de 4 793 000 F, permettent d'accentuer l'effort en faveur de l'information du public, de poursuivre les actions de déminage, les sauvetages et interventions, la formation des personnels spécialisés du groupement aérien.

Un crédit nouveau (1 200 000 F) est consacré au développement de la recherche biologique (mesure 01.14.01). Il s'agit essentiellement de la protection des populations civiles par la détection d'une éventuelle alerte biologique, et la décontamination.

La mesure 41.31 (+ 1 307 128 F) ajuste aux besoins les subventions pour les dépenses du service d'incendie et de secours.

En ce qui concerne l'équipement, les crédits prévoient notamment, au chapitre 57-30 :

— l'acquisition d'un Canadair bombardier d'eau, qui sera le douzième, un treizième étant prévu pour 1977 ;

— des études concernant la recherche scientifique, sur l'aménagement du sol et du sous-sol, le cadre de vie et la conception des véhicules transportant des liquides dangereux.

B. — Un des volets importants de l'action de la sécurité civile consiste dans *l'information du public* sur les risques que fait courir la vie moderne. Cette information se traduit par :

— l'édition et la diffusion de tracts et de brochures destinés à familiariser la population avec les règles élémentaires de pré-

vention, à faciliter la mission des magistrats municipaux dans le domaine de la sécurité, à illustrer l'activité des services de secours et à expliquer leur organisation ;

— la production de films d'instruction de court métrage, mis à la disposition des organismes privés ou publics qui s'intéressent aux questions de sécurité ;

— l'emploi rationnel de la télévision, qui, amorcé au début de 1975, sera poursuivi ; c'est ainsi qu'il est prévu d'organiser des campagnes périodiques sur des thèmes de prévention correspondant aux principaux risques saisonniers. Cette action d'ensemble n'exclura pas une information plus spécialisée s'adressant aux autorités locales, à la jeunesse d'âge scolaire, et aux membres de certaines professions particulièrement concernées par les problèmes de sécurité (architectes, ingénieurs, etc.).

C. — *Les actions sectorielles* tendent à assurer particulièrement la protection contre les feux de forêts, les pollutions, les risques naturels.

1° *Les feux de forêts* :

La protection de la forêt, spécialement de la forêt méditerranéenne, est une préoccupation majeure. Il est nécessaire de rationaliser et d'intensifier l'emploi des moyens terrestres ou aériens, tant pour la prévision que pour la lutte contre les feux.

La prévision est basée avant tout sur les informations météorologiques : des bulletins spéciaux sont diffusés régulièrement lorsque des risques sévères sont prévisibles. Une étude statistique avec traitement par ordinateur doit permettre d'apporter des enseignements précieux sur la prévision des incendies.

La surveillance des zones boisées a été renforcée par l'installation de points fixes d'observation, de patrouilles motorisées, et par la surveillance aérienne. La rapidité d'intervention étant une nécessité absolue, les procédés de transmission de l'alerte sont constamment perfectionnés.

Les moyens de lutte ont également été développés, d'abord par l'utilisation d'avions Canadair, bientôt au nombre de douze, ensuite par la création d'unités spécialisées de sapeurs-forestiers et le seront par l'emploi prévu de commandos héliportés.

On peut envisager une coopération plus étroite avec l'armée, et l'utilisation plus systématique d'avions légers pour la détection des foyers d'incendie.

Le financement de cet ensemble a été réalisé par l'intermédiaire d'un programme finalisé, caractérisé par l'association des moyens les plus divers, les actions les plus variées et les agents publics ou privés.

2° *Les pollutions :*

Les pollutions de toutes sortes envahissent de plus en plus la mer, le sol et l'air, devenant ainsi un véritable danger non seulement pour l'homme mais aussi pour la flore et la faune de nos régions. De nombreuses mesures ont déjà été prises.

Notamment, l'organisation de la lutte contre les pollutions de la mer et des côtes françaises par hydrocarbures a fait l'objet d'instructions. La coordination de l'ensemble des opérations maritimes et terrestres est assurée par le Ministère de l'Intérieur.

3° *Les risques naturels* (avalanches, glissements de terrain, affaissements, inondations, séismes) :

Ils sont souvent à l'origine de calamités ayant des conséquences dramatiques pour les populations et les biens :

— *les inondations* : des moyens importants ont déjà été mis en œuvre : prévision des crues, ouvrages de protection. Des études sont en cours pour améliorer la protection des populations dans ce domaine ;

— *les séismes* : des règles parasismiques ont été édictées en 1969 pour établir les normes de construction dans les zones de sismicité : ces règles ont été rendues obligatoires pour les immeubles de grande hauteur ;

— *les glissements et affaissements de terrain* : l'établissement de cartes des zones exposées aux risques liés aux mouvements du sol et du sous-sol vient de commencer cette année. Il faudra plusieurs années pour couvrir tout le territoire. Ces cartes seront d'une importance capitale pour les urbanismes et tous les grands services tels que les Ponts et Chaussées, la S. N. C. F., l'E. D. F.

Ceci nous conduit à évoquer les *lourdes charges qui risquent de peser sur nos collectivités locales, du fait de leur responsabilité sans faute, à la suite d'éboulements de terrain*. Il y a là un problème important auquel il est nécessaire de trouver une solution, par la voie d'une assurance à l'échelon de syndicats de communes (1).

(1) Voir en annexe un article intitulé « Vers une solution du problème de la responsabilité encourue par les communes du fait des éboulements de terrain. »

Le Sénat a déjà eu connaissance de ce problème, notamment par la réponse à une question orale que votre rapporteur spécial avait posée à M. le Ministre de l'Intérieur, appelant son attention sur les charges écrasantes qui risquent de peser ainsi sur les collectivités locales, en application de l'article 1384 du Code civil (1).

L'Association des maires de France est saisie de la question. Rappelons que votre rapporteur spécial avait déposé une proposition de loi relative à la responsabilité civile des communes, par laquelle il avait suggéré qu'un système d'assurance, avec péréquation des charges sur le plan départemental, puisse garantir la responsabilité sans faute des communes.

Mais cette proposition n'ayant pas fait l'objet d'une décision, malgré la nomination d'un rapporteur, et étant maintenant frappée de caducité, nous avons jugé opportun de la déposer à nouveau (2).

D. — *L'aide aux collectivités :*

Plus généralement, une lourde charge pèse sur nos collectivités du fait de la sécurité civile. En effet, aux termes du sixième alinéa de l'article 97 du Code municipal :

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

La commune doit la protection à ses habitants et, dans ce but, elle reçoit une aide croissante du département et de l'Etat.

Un tel principe n'a pu supporter le poids de l'évolution historique qu'au prix de certains aménagements car aucune des 38 000 communes ne pouvait assumer cette charge devenue avec le temps singulièrement lourde, du fait des transformations de la société moderne devenue une société de risques.

C'est pour venir en aide aux communes et aux maires que successivement sont intervenues : l'étatisation et la militarisation des sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille, la création du Service national de la protection civile, la mise au point d'un statut national

(1) *Journal officiel*, Débats Sénat, séance du 12 octobre 1971, pages 1717 et 1718.

(2) N° 56 (1975-1976).

des sapeurs-pompiers, la création des Centres de secours intercommunaux et des services départementaux de protection contre l'incendie et de secours.

La Direction de la sécurité civile (D. S. C.) apporte aux moyens locaux des aides directes grâce à son détachement de lutte contre les feux de forêts, ses deux unités d'instruction de la protection civile, quatorze unités militaires spécialisées de 120 hommes chacune, ses dix-neuf équipes de démineurs, ses spécialistes de la recherche de personnes ensevelies, ses onze bombardiers d'eau C. L. 215, ses vingt-quatre hélicoptères, son avion sanitaire.

C'est également la Direction de la sécurité civile qui octroie des secours d'extrême urgence aux sinistrés et, au plan de la recherche, de la réglementation, de la prévention et de la lutte contre tous accidents et fléaux, impose les règles indispensables, étudie et installe des systèmes de protection et d'alerte, propose des solutions techniques, harmonise et normalise les matériels et les produits, organise les secours au plan national en préparant la logistique des moyens O. R. S. E. C., forme et sélectionne par concours les officiers de sapeurs-pompiers, forme des spécialistes en prévention, des moniteurs de secourisme. Il subventionne le fonctionnement des services départementaux, la construction des locaux et l'achat par les collectivités locales des matériels et matériaux de secours, la formation des personnels pompiers et secouristes.

Dans le domaine de la prévention, une aide est apportée aux maires sous la forme de la Commission consultative départementale de la sécurité civile et des Commissions de sécurité. Ces organismes procèdent aux visites de contrôle, des établissements recevant du public, que les maires ne peuvent souvent réaliser par leurs seuls moyens. Ils sont constitués de spécialistes brevetés de prévention connaissant parfaitement les règlements de sécurité.

Les maires sont informés de leurs devoirs et de leurs responsabilités en matière de sécurité par des brochures que la Direction de la sécurité civile conçoit à leur intention.

La répartition des dépenses de secours et de lutte contre l'incendie est différente selon qu'il s'agit de Paris ou de la province.

a) Paris et les trois départements de la petite couronne :

En application de la loi du 31 décembre 1953 (art. 9), l'Etat participe à raison de 75 % aux dépenses de fonctionnement des services d'incendie de Paris, y compris le loyer, l'entretien et les réparations du casernement.

La Direction de la sécurité civile subventionne à concurrence de 30 % la construction des casernes de sapeurs-pompiers de la brigade de Paris.

b) Province :

Comme on l'a vu, les dispositions de l'article 97, sixième alinéa, du Code municipal chargent les maires du soin de veiller à la sécurité publique et d'organiser les secours.

Les départements et l'Etat contribuent pour près de 50 % aux dépenses correspondantes. L'Etat subventionne à un taux moyen de 30 % les Services départementaux de protection contre l'incendie et de secours lorsque leurs frais d'intervention au profit des communes sont importants.

En outre, l'Etat subventionne à des taux variant de 10 à 50 % les acquisitions de matériels effectuées par les communes et les services départementaux.

A Marseille, le bataillon de marins-pompiers reçoit de l'Etat une subvention pour son fonctionnement et ses équipements qui est loin de répondre aux besoins exprimés par le Conseil municipal de cette ville, cette position ayant été soulignée par notre collègue, *Mlle Irma Rapuzzi*.

IV. — Les collectivités locales.

Les crédits qui nous sont proposés pour les subventions prennent place dans des mesures d'ensemble traduites par des évolutions et des réformes récentes tant sur le plan de la fiscalité que des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

A. — L'ANALYSE DES CRÉDITS

1. *Les subventions d'équipement.*

Les subventions du titre VI connaissent une progression moyenne de 7,15 % pour les autorisations de programme, c'est-à-dire de l'ordre de la progression qui est retenue pour les crédits d'équipement de l'Etat. Mais les crédits de paiement, eux, ne sont en progression que de 3,8 % ; **en fait ils régressent d'une année sur l'autre, compte tenu de l'érosion monétaire.**

Cependant l'effort a été concentré sur un certain nombre d'opérations en faveur des équipements urbains (stations d'épuration, assainissement, traitement des ordures ménagères + 22,9 %, constructions publiques + 13,1 %, et financement des plans de circulation + 20 %).

a) *Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.*

Il s'agit essentiellement de subventions aux collectivités pour des opérations de voirie concernant les grands ensembles destinés à l'habitation (66 millions de francs) (art. 20) et des subventions pour des opérations de voirie non susceptibles d'être financées à l'aide du Fonds spécial d'investissement routier (8 millions de francs, dont 4 150 000 F pour les villes nouvelles) (art. 10).

Les dotations de ces articles sont constituées par des crédits déconcentrés c'est-à-dire mis globalement à la disposition des préfets de région ou de département, selon la catégorie II, III ou IV des investissements, en fonction de leurs besoins et des disponibilités budgétaires.

Les articles 30, 40 et 50 ne sont pas dotés et sont uniquement alimentés par des crédits transférés d'une part du budget des charges communes pour les opérations de voirie à caractère touristique, d'autre part, du Fonds de rénovation rurale.

Les crédits de paiement de ce chapitre bénéficient d'une augmentation appréciable compte tenu des besoins impérieux en la matière.

b) *Chapitre 63-51. — Subventions pour classement de routes nationales dans la voirie départementale.*

C'est un chapitre d'accueil, doté pour mémoire, comportant deux articles :

L'article 10 destiné à l'accueil des crédits transférés du Ministère de l'Équipement en vue du versement de la subvention forfaitaire annuelle aux départements ayant procédé au déclassement de leur réseau national secondaire.

Et *l'article 20* prévu pour recevoir des transferts émanant d'autres sources de financement au bénéfice de ce même réseau (F.I.A.T., F. I. A. N. E...).

c) *Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.*

Les autorisations de programme de ce chapitre connaissent une importante progression, de 22,9 % d'une année sur l'autre, passant de 461 800 000 F à 567 600 000 F. Une priorité est donc marquée en faveur des équipements urbains, afin de participer à la protection de l'environnement et d'accentuer la lutte contre la pollution.

Les crédits de ce chapitre sont des crédits déconcentrés mis en début d'année à la disposition des préfets de région qui les subdélèguent aux préfets des départements.

La répartition des crédits entre les collectivités locales est effectuée au niveau des préfets de région (catégorie II) et des préfets de département (catégorie III) en fonction du programme qu'ils ont arrêté, une fois connu les besoins des collectivités, et après avis des conseils généraux.

d) *Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.*

Les dotations de ce chapitre doivent permettre de couvrir, partiellement, le déficit des bilans de viabilité secondaire dans les Z. A. C. Ces subventions ont un caractère exceptionnel, l'équilibre du bilan étant souhaitable chaque fois que cela est possible.

Le montant de la dotation inscrite pour 1976 à ce chapitre sera réservé — en attendant que soit dressé un bilan des engagements à honorer — au règlement d'opérations particulièrement importantes retenues par le F. D. E. S. ou au solde des opérations anciennes dont les bilans ne peuvent être remis en cause.

e) *Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités locales.*

Les crédits de ce chapitre connaissent une majoration de l'ordre de 10 %.

f) *Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques.*

La majoration des crédits de ce chapitre est substantielle, compte tenu des besoins accrus. Il s'agit, à l'article 10 de crédits pour les diverses constructions publiques. Ce sont les dotations déconcentrées de catégorie III mises à la disposition des préfets de région, qui les subdélèguent aux préfets de département, ces derniers en assurant la répartition.

L'article 20 est consacré à des installations immobilières pour les sapeurs-pompiers. Sur l'article 30 sont financées des opérations d'extension des locaux où sont installés les laboratoires de l'Ecole supérieure de physique et de chimie industrielle de la ville de Paris.

g) *Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.*

Les crédits de ce chapitre sont sans changement par rapport à ceux de l'an passé. Ils permettent de doter les petites communes de subventions pour des dépenses urgentes ou qui ne sont pas inscrites aux tranches régionales du Plan ; ils sont aussi destinés à parfaire l'aide de l'Etat consentie par ailleurs. La subvention maximale reste fixée à 200 000 F et le montant plafond des travaux subventionnables à 800 000 F.

h) *Chapitre 67-52. — Incitations financières au regroupement communal.*

Ces crédits sont déconcentrés et délégués globalement.

Les bénéficiaires des majorations de subventions inscrites à ce chapitre sont les communes fusionnées, les communautés urbaines, les districts et les syndicats intercommunaux à vocation multiple (S. I. V. O. M.).

Les subventions susceptibles d'être majorées sont les subventions d'investissements imputables sur le budget général de l'Etat ou les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor.

i) *Chapitre 67-53. — Fonds d'équipement des collectivités locales.*

Ce chapitre porte l'indication « mémoire ».

La dotation du fonds, fixée dans la loi de finances rectificative du 13 septembre 1975 à 1 milliard de francs, a été répartie entre les communes, les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre et les organismes tendant à faciliter la création des villes nouvelles, selon les règles utilisées par le comité de gestion du Fonds d'action locale.

Les modalités définitives de répartition, qui devraient s'appliquer également aux départements, seront définies dans un texte de loi que le Gouvernement déposera devant le Parlement avant le 1^{er} décembre 1975. Le Gouvernement procède actuellement à cet effet à une très large consultation des élus nationaux et locaux.

2. *Les subventions de fonctionnement.*

a) Les subventions de caractère *obligatoire* en faveur des collectivités locales (chapitre 41-51) passent de 1 542 430 235 F à 1 888 053 111 F, soit une majoration de 24 %.

b) Les subventions *exceptionnelles* aux collectivités connaissant des difficultés pour équilibrer leur budget passent de 43,7 millions pour 1975 à 49,7 millions pour 1976.

c) La subvention aux départements pauvres ;

Le crédit, destiné à l'octroi de la subvention aux départements dits « pauvres », est réparti entre les départements dont la valeur du « centime additionnel » est inférieure à 250 F et celle du « centime superficiaire » à 0,04 F.

Seuls, les départements de la Corse et de la Lozère bénéficiaient de cette subvention. Mais la subdivision de la Corse en deux départements conduira à répartir le crédit entre trois départements.

Un ajustement de la dotation s'imposait. Elle permettra en outre, à l'Etat de participer, à concurrence de 300 000 F, aux dépenses d'installation de la nouvelle préfecture de Bastia.

Déduction faite de cette somme de 300 000 F, le crédit restant, soit 2 099 980 F, sera réparti entre les trois départements bénéficiaires, en fonction d'indices déterminés d'après la valeur du « centime additionnel » et celle du « centime superficiaire » de chaque département.

Cette subvention aux départements pauvres n'a pas d'affectation particulière, elle vient s'ajouter à la masse des ressources dont disposent les départements pour faire face à leurs dépenses courantes.

B. — LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES (1).

Nous pensons nécessaire d'insérer dans le présent rapport des éléments concernant la situation financière des collectivités locales, qui constitue une préoccupation de plus en plus vive des administrateurs locaux.

1. *La fiscalité.*

a) *Les mutations les plus récentes* de la fiscalité locale concernent :

— la réforme de la fiscalité des régies locales, leur permettant d'opter pour la T. V. A. avant le 1^{er} novembre 1975 en application des dispositions de l'article 14 de la loi de finances pour 1975 et de s'aligner ainsi sur le régime plus favorable des concessions ; il s'agit là d'une réforme demandée par le Sénat, et dont le coût pour l'Etat est de l'ordre de 750 millions de francs ;

— l'entrée en vigueur de la réforme de la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 1976, en application de la loi du 29 juillet 1975 ;

— la prise en compte des charges familiales dans la nouvelle taxe d'habitation, en application de la loi de finances pour 1975.

(1) Voir en annexe n° 1 les éléments d'évolution pour les cinq années 1969 à 1973.

A ce propos il nous semble utile d'apporter quelques précisions sur l'incidence sur les budgets locaux de la réforme des bases de la fiscalité locale directe et les transferts de charge entre contribuables qui en résultent.

Conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi du 31 décembre 1973 modernisant les bases de la fiscalité directe locale, le Gouvernement présentera au Parlement, *avant le 31 décembre prochain, un rapport sur les modalités d'application et les transferts de charge effectivement constatés entre les redevables.*

Sans préjuger les conclusions de ce rapport, on peut déjà noter :

1° *Les incidences de la réforme sur les budgets locaux.*

D'une manière générale, la substitution à compter de 1974, de la procédure de fixation du produit global attendu par les assemblées locales au titre des impositions directes à la règle, jusqu'alors traditionnelle, du vote d'un nombre de centimes additionnels (1), n'a pas entraîné d'inconvénients notables en matière de budgets locaux.

La plupart des assemblées locales ont procédé à leurs évaluations budgétaires avec la plus grande rigueur, du fait de la disparition, désormais, de toute plus-value de recettes par rapport au produit voté dans le cadre du budget primitif.

Les difficultés enregistrées à cet égard ont tenu, le plus souvent, au problème des réductions de rôle de patente à accorder en application de l'article 1473 *bis* du Code général des impôts en faveur des entreprises qui se décentralisent et pour lesquelles les collectivités locales avaient prévu une exonération totale ou partielle de patente pendant cinq années au maximum.

Il appartenait en effet aux assemblées locales, en pareil cas, de majorer le produit des impositions directes nécessaires à l'équilibre de leur budget à concurrence du montant estimé des réductions de rôle de patente à accorder à ces entreprises, puisque l'exonération ainsi consentie s'analyse pratiquement en un reversement d'impôt par la collectivité locale auxdites entreprises. Or, de nombreuses hésitations et insuffisances se sont manifestées à ce titre.

(1) Voir en annexe n° 2 une note sur la notion des centimes additionnels, qui reste d'actualité, puisque, si les assemblées locales votent un produit global et non plus des centimes, la répartition de ce produit entre les impositions est assurée selon les mêmes mécanismes.

Un problème analogue s'est posé pour l'application de l'article 1473 *quinquies* du Code général des impôts en ce qui concerne les petites entreprises et les artisans.

Mais les problèmes ont pu être réglés au niveau local, parfois d'ailleurs au prix d'une nouvelle délibération des conseils municipaux et, selon l'état d'avancement des travaux, d'une remise en ordre des rôles déjà émis par l'administration fiscale.

En fait, s'agissant des budgets locaux, la mise en œuvre de la loi du 31 décembre 1973 a eu essentiellement pour conséquence de susciter, dès le début du quatrième trimestre de 1974, de délicats problèmes de trésorerie pour un grand nombre de communes.

En raison des travaux exceptionnels liés aux modalités de détermination des taxes foncières et d'habitation à partir des nouvelles valeurs locatives cadastrales, la mise en recouvrement des rôles d'impôts locaux de 1974 n'a pu être assurée qu'avec un retard très sensible, reportant même, pour les rôles d'impôts fonciers notamment, cette opération tout au long du premier semestre de 1975.

C'est ainsi, par exemple, que le montant des rôles émis à la date du 30 septembre ne représentait que 54,6 % du montant total des rôles à émettre, alors qu'il atteignait respectivement 90 % et 94,9 % en 1972 et 1973, et se situait ainsi en retrait de 30,4 % par rapport aux sommes émises au 30 septembre 1973. Le pourcentage des rôles émis au 31 décembre 1974 n'atteignait encore que 79,4 % du montant des rôles à émettre au titre de 1974.

Or, conformément aux dispositions de l'article 241 du Code de l'administration communale, la régularisation des douzièmes provisionnels versés aux collectivités locales à compter du 1^{er} février sur la base du montant des rôles mis en recouvrement au cours de l'année précédente n'est effectuée, chaque année, qu'après la mise en recouvrement des rôles de l'année courante.

C'est pourquoi, afin d'éviter aux collectivités locales de trop graves problèmes de trésorerie du chef de ce retard, la décision a été prise de faire procéder, à la date du 1^{er} novembre 1974, à la régularisation des douzièmes provisionnels déjà attribués, sur la base du produit des impositions directes voté dans le cadre des budgets de 1974.

Une décision de même nature a d'ailleurs été prise également au titre de 1975 de sorte que, désormais, les douzièmes provisionnels sont calculés directement sur la base du produits des impositions directes voté dans le cadre des budgets de 1975.

On peut donc ainsi avancer que la mise en œuvre de la loi du 31 décembre 1973 n'a pas encore entraîné de conséquences trop sensibles ou dirimantes à l'égard des budgets locaux.

Si la procédure qui consiste, pour les assemblées locales, à voter un produit global à recouvrer peut être considérée par celles-ci comme une contrainte, elle permet, en tout cas, d'assurer sans bouleversement pour les budgets locaux la mise en œuvre du nouveau régime d'impositions directes, cette période de transition devant, conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi du 29 juillet 1975 instituant la taxe professionnelle, prendre fin en 1978, année à compter de laquelle les assemblées locales fixeront directement le taux de chacune des quatre nouvelles taxes.

Toutefois, et dès à présent, la réforme en cause ne va pas manquer de se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par une modification de la répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires assurée sur la base des impôts ménage en vertu de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, dès l'instant où, à produit global inchangé de la taxe sur les propriétés bâties, la ventilation initiale de la charge fiscale entre propriétaires de locaux d'habitation d'une part, et propriétaires de bâtiments industriels et commerciaux, d'autre part, va désormais se trouver reconsidérée.

Il s'agit là d'une conséquence automatique et inéluctable, au regard du V. R. T. S., des transferts de charge entre contribuables locaux.

2° Les transferts de charge entre contribuables.

En application des dispositions de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1973 maintenant l'ancienne clé de répartition entre les quatre impositions directes, aucun transfert de charge n'a pu s'exercer d'une catégorie de contribuables vers une autre catégorie et notamment, des patentés ou des propriétaires vers les ménages. C'est donc la répartition de la charge fiscale dans le cadre exclusif d'une même catégorie de contribuables et, spécialement, entre pro-

priétaire d'immeubles bâtis et occupants de logements, qui va se trouver modifiée du fait de la mise en œuvre des nouvelles valeurs locatives foncières.

Trois éléments ont pu contribuer à faire varier sensiblement l'ampleur de ces transferts d'une commune à l'autre :

— d'une part, la structure de la matière imposable, des méthodes d'évaluation différentes ayant été retenues selon qu'il s'agissait de locaux d'habitation, de locaux commerciaux ou d'établissements industriels ;

— d'autre part, une ancienneté plus ou moins grande des immeubles existants, les uns par rapport aux autres ;

— enfin, une homogénéité plus ou moins relative des évaluations faites dans le passé par les services fiscaux, selon les localités.

Il s'ensuit, en particulier, que les augmentations supportées par certains contribuables en 1974 par rapport à 1973 ne traduisent pas nécessairement une surestimation de la nouvelle valeur locative attribuée à leurs locaux, eu égard à celle attribuée à des locaux similaires de la commune, mais, tout simplement, une sous-estimation des bases d'impositions des intéressés sous le régime antérieur.

Cette remarque vaut, bien entendu, en ce qui concerne la taxe foncière. Mais elle se vérifiera sans doute le plus souvent, et parfois de façon brutale, en matière de taxe d'habitation, en raison des conditions dans lesquelles était assurée la fixation des anciens loyers matriciels par les commissions communales, lesquelles pourraient avoir tendance dans de nombreuses localités à « personnaliser » lesdits loyers matriciels en fonction des revenus présumés des occupants.

A l'inverse, certains assujettis notoirement surtaxés dans le passé auront vu leur cotisation ramenée désormais à un niveau plus modeste.

On observera, par ailleurs, que les augmentations accusées par les budgets locaux de 1973 à 1974 sont venues, non seulement alourdir encore le poids des cotisations en hausse du fait du seul réajustement des bases, mais aussi amoindrir les réductions d'impôt pour les cotisations en baisse.

Or, si la mesure de dégrèvement au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des personnes de condition modeste prévue par l'article 12-II de la loi du 31 décembre 1973, est

fondée sur le pourcentage d'augmentation des cotisations, le mécanisme d'étalement des transferts de charge mis en place en matière de taxe d'habitation prend uniquement en compte les anciennes et nouvelles bases d'imposition.

On peut noter que, seules, quelque 850 communes en 1974 et 570 autres localités en 1975, ont cru devoir renoncer à la procédure d'étalement des nouvelles bases sur cinq ans prévue par l'article 12-I de la loi du 31 décembre 1973.

b) *L'évolution du produit net des impositions directes* est retracée par le tableau ci-après.

Evolution du produit net des impositions directes et des taxes assimilées perçues par les collectivités locales de 1958 à 1974 (Métropole).

(En millions de francs courants.)

NATURE DES RECETTES	1958	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	POURCENTAGE d'augmentation des produits.		
													De 1958 à 1974	De 1973 à 1974	
													2	3	4
A. — Impositions directes (1).															
Communes (et groupements de communes) (2) :															
Foncier bâti.....	302	741	820	981	1 108	1 258	1 433	1 516	1 743	2 034	2 286	(5) 2 377	687,1	(5) 6,0	
Foncier non bâti.....	180	440	474	536	587	633	688	720	890	1 000	1 104	1 297	620,6	17,5	
Mobilière (ou taxe d'habitation).....	302	866	984	1 221	1 417	1 667	1 957	2 116	2 479	2 956	3 419	4 409	1 359,9	20,9	
Patente.....	682	1 772	1 980	2 423	2 828	3 234	3 772	4 064	4 637	5 625	6 534	8 373	1 127,7	28,1	
Totaux	1 466	3 819	4 258	5 161	5 940	6 792	7 850	8 416	9 749	11 615	13 343	16 456	1 022,5	(6) 23,3	
Départements (3) :															
Foncier bâti.....	242	490	536	593	650	733	840	877	967	1 105	1 235	(5) 1 228	407,4	(5) — 0,6	
Foncier non bâti.....	149	262	284	313	340	369	405	410	459	516	573	627	320,8	9,4	
Mobilière (ou taxe d'habitation).....	239	563	631	715	803	935	1 108	1 180	1 319	1 534	1 754	2 172	808,8	23,8	
Patente.....	537	1 235	1 370	1 529	1 702	1 926	2 270	2 402	2 645	3 112	3 567	4 408	720,9	23,6	
Totaux	1 167	2 550	2 821	3 150	3 495	3 963	4 623	4 878	5 390	6 267	7 129	8 435	622,8	(6) 18,3	
Communes et départements :															
Foncier bâti.....	544	1 231	1 356	1 574	1 758	1 991	2 273	2 393	2 710	3 139	3 521	(5) 3 605	562,7	(5) 2,4	
Foncier non bâti.....	329	702	758	849	927	1 002	1 093	1 139	1 349	1 516	1 677	1 924	484,8	14,7	
Mobilière (ou taxe d'habitation).....	541	1 429	1 615	1 936	2 220	2 602	3 065	3 296	3 798	4 490	5 173	6 581	1 116,4	27,2	
Patente.....	1 219	3 007	3 350	3 952	4 530	5 160	6 042	6 466	7 282	8 737	10 101	12 781	948,5	26,5	
Totaux	2 633	6 369	7 079	8 311	9 435	10 755	12 473	13 294	15 139	17 882	20 472	24 891	845,3	(5) 21,6	
B. — Taxes assimilées.															
Communes (et groupements de communes).	627	1 078	1 133	1 320	1 420	1 453	1 619	1 704	(4) 1 353	1 547	1 712	2 322	270,3	35,6	
Départements	36	78	89	91	92	69	72	75	77	82	88	83	108,6	— 5,7	
Totaux	663	1 156	1 222	1 411	1 512	1 522	1 691	1 779	1 430	1 629	1 800	2 405	262,7	33,6	
Totaux généraux A + B.....	3 296	7 525	8 301	9 722	10 947	12 277	14 164	15 073	16 569	19 511	22 272	27 296	728,2	22,6	

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

(2) Y compris Paris à concurrence de 40 % du produit total des centimes ou des impositions directes votés à compter du 1^{er} janvier 1968 (cf. loi n° 67-1172 du 22 décembre 1967, art. 24).

(3) Y compris Paris à concurrence de 60 % du produit total des centimes ou des impositions directes votés à compter du 1^{er} janvier 1968 (cf. loi n° 67-1172 du 22 décembre 1967, art. 24).

(4) Diminution consécutives à la suppression de la taxe de voirie à compter du 1^{er} janvier 1971.

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

(6) Ce qui, compte tenu d'une croissance moyenne de 3 % de la matière imposable, traduit une augmentation de la pression fiscale de :

- 19,7 % pour les communes et leurs groupements ;
- 14,9 % pour les départements ;
- 18,0 % pour l'ensemble des collectivités locales.

Le taux de croissance des quatre impositions directes de 1973 à 1974 atteint 21,6 %, supérieur à celui de 14,5 % constaté de 1972 à 1973, marquant l'alourdissement de la fiscalité locale. Cependant ce taux reste inférieur au taux de progression du V. R. T. S. de 1973 à 1974, qui atteint 22,1 % ainsi que le montre le tableau ci-après.

La taxe d'habitation marque la croissance la plus rapide, avec 27,2 % en 1974, suivie de la patente (26,6 %), de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (14,7 %) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (2,4 %).

c) *Evolution du produit des autres recettes fiscales.*

Le montant total des recettes fiscales des collectivités locales passe de 39 141 000 F à 47 577 000 F de 1973 à 1974, marquant une progression de 21,6 %. La part des impositions directes dans l'ensemble de la fiscalité reste constante avec 52,3 % en 1973 et en 1974, ainsi que celle du V. R. T. S. qui croît même d'un dixième de point de 1973 à 1974 (35,7 % au lieu de 35,6 %).

Tableau présentant la répartition du montant des recettes fiscales

(En millions de

NATURE des recettes.	1970						1971						Départements.	
	Départements.		Communes (1).		Total.		Départements.		Communes (1).		Total.			
	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.
	Impositions directes...	4 878	68,0	8 416	44,8	13 294	51,2	5 390	66,7	9 749	45,9	15 139	51,7	6 267
Taxes assimilées aux impositions directes.	75	1,1	1 704	9,1	1 779	6,8	77	1,0	1 353 (4)	6,4	1 430	4,9	82	0,9
Droits indirects (2)....	»	»	306	1,6	306	1,2	»	»	351	1,6	351	1,2	»	»
Taxe locale d'équipe-ment	»	»	227	1,2	227	0,9	»	»	394	1,9	394	1,3	»	»
Taxe additionnelle aux droits d'enregistre-ment	379	5,3	284	1,5	663	2,6	491	6,1	369	1,7	860	2,9	608	6,5
Autres taxes locales (3).	53	0,7	347	1,9	400	1,5	69	0,8	381	1,8	450	1,5	85	0,9
Totaux	5 385	75,1	11 284	60,1	16 669	64,2	6 027	74,6	12 597	59,3	18 624	63,5	7 042	75,1
V. R. T. S.....	1 785	24,9	7 505	39,9	9 290	35,8	2 052	25,4	8 632	40,7	10 684	36,5	2 331	24,9
Totaux généraux..	7 170	100	18 789	100	25 959	100	8 079	100	21 229	100	29 308	100	9 373	100

(1) Et groupements de communes.

(2) Y compris les versements représentatifs de la taxe sur les spectacles en ce qui concerne les cinémas et les théâtres à compter de 1970.

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

(4) Diminution consécutive à la suppression de la taxe de voirie à compter du 1^{er} janvier 1971.

d) Comparaison avec la fiscalité d'Etat.

Le rapport des recettes fiscales des collectivités locales aux recettes fiscales de et 1974. On observe cependant une *tendance à la hausse sur quelques années*, puisque ce

perçues par les collectivités locales de 1970 à 1974.

(francs courants.)

1 9 7 2				1 9 7 3						1 9 7 4					
Communes (1).		Total.		Départements.		Communes (1).		Total.		Départements.		Communes (1).		Total.	
Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.	Mon-tant.	Pourcen-tage.
1 615	46,7	17 882	52,2	7 129	66,9	13 343	46,8	20 472	52,3	8 435	67,2	16 456	47,0	24 891	52,3
1 547	6,2	1 629	4,7	88	0,8	1 712	6,0	1 800	4,6	83	0,7	2 322	6,6	2 405	5,1
382	1,5	382	1,1	»	»	454	1,6	454	1,1	»	»	507	1,5	507	1,1
605	2,4	605	1,8	»	»	657	2,3	657	1,7	»	»	677	1,9	677	1,4
456	1,8	1 064	3,1	711	6,7	533	1,9	1 244	3,2	761	6,1	571	1,6	1 332	2,8
415	1,7	500	1,5	104	1,0	485	1,7	589	1,5	130	1,0	634	1,8	764	1,6
5 020	60,3	22 062	64,4	8 032	75,4	17 184	60,3	25 216	64,4	9 409	75,0	21 167	60,4	30 576	64,3
9 874	39,7	12 205	35,6	2 622	24,6	11 303	39,7	13 925	35,6	3 141	25,0	13 860	39,6	17 001	35,7
14 894	100	34 267	100	10 654	100	28 487	100	39 141	100	12 550	100	35 027	100	47 577	100

L'Etat reste pratiquement stable avec un pourcentage du niveau de 19 % entre 1973 pourcentage n'était que de 17,26 en 1969.

Tableau comparatif des recettes fiscales perçues par les collectivités locales et par l'Etat de 1969 à 1974.

(En millions de francs courant.)

1	COLLECTIVITÉS LOCALES									É T A T			POURCENTAGE		
	Départements.			Communes (3).			Total.			Fiscalité.	Verse- ment à déduire (2).	Diffé- rence.	Recettes fiscales collectivités locales.		
	Fiscalité.	V. R. T. S. (1).	Total.	Fiscalité.	V. R. T. S. (1).	Total.	Fiscalité.	V. R. T. S. (1).	Total.				Recettes fiscales de l'Etat.		
										Dépar- tement.	Com- mune.	Total.			
2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Produits 1969	5 184	1 513	6 697	10 446	6 337	16 783	15 630	7 850	23 480	143 826	7 850	135 976	4,92	12,34	17,26
Produits 1970	5 385	1 785	7 170	11 284	7 505	18 789	16 669	9 290	25 959	157 212	9 410	147 802	»	»	»
Progression 1970/1969 (en pourcentage) ..	3,9	18	7,1	8	18,4	12	6,7	18,3	10,6	9,3	19,9	8,7	4,85	12,71	17,56
Produits 1971	6 027	2 052	8 079	12 597	8 632	21 229	18 624	10 684	29 308	170 260	10 915	159 345	»	»	»
Progression 1971/1970 (en pourcentage) ..	11,9	15	12,7	11,6	15	13	11,7	15	12,9	8,3	16	7,8	5,07	13,32	18,39
Produits 1972	7 042	2 331	9 373	15 020	9 874	24 894	22 062	12 205	34 267	194 694	12 465	182 229	»	»	»
Progression 1972/1971 (en pourcentage) ..	16,5	13,6	16	19,2	14,4	17,3	18,5	14,2	16,9	14,4	14,2	14,4	5,14	13,66	18,80
Produits 1973	8 032	2 622	10 654	17 184	11 303	28 487	25 216	13 925	39 141	219 629	13 745	205 884	»	»	»
Progression 1973/1972 (en pourcentage) ..	14,1	12,5	13,7	14,4	14,5	14,4	14,3	14,1	14,2	13,2	14,3	13,1	5,17	13,82	18,99
Produits 1974	9 409	3 141	12 550	21 167	13 860	35 027	30 576	17 001	47 577	267 644	17 206	250 438	»	»	»
Progression 1974/1973 (en pourcentage) ..	17,1	19,8	17,8	23,2	22,6	22,9	21,3	22,1	21,6	21,9	25,2	21,6	5,01	14	19,01

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

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

(3) Et groupements de communes.

2. Le versement représentatif de la taxe sur les salaires (V. R. T. S.).

A côté des recettes fiscales proprement dites, apparaît dans les tableaux précédents l'incidence du versement représentatif de la taxe sur les salaires jusqu'à l'année 1974.

Pour l'année 1975, le montant prévisionnel du V. R. T. S. avait été fixé (voir l'arrêté interministériel du 30 octobre 1974, publié au *Journal officiel* du 27 novembre 1974) à 18 410 millions de francs.

On sait, par ailleurs, qu'a été institutionnalisée par l'article 18-II de la loi de finances pour 1975 la procédure dont le Gouvernement avait pris l'initiative en 1974 et qui consiste à répartir entre les collectivités locales et leurs groupements, dès l'année suivante, et non plus avec un décalage de deux ans comme il se faisait par le passé, le reliquat leur restant dû, au titre d'un exercice donné.

(Cet article dispose, en effet, que le Gouvernement est tenu de procéder, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant du V. R. T. S. afférent à l'exercice précédent et que le versement des sommes correspondantes doit être effectué dès que les centralisations de l'administration fiscale ont permis de connaître les résultats dudit exercice.)

La centralisation des déclarations, qu'en vertu de l'article 87 du Code général des impôts, les employeurs ont été appelés à souscrire, au début de 1975, au sujet des salaires et autres appointements servis en 1974, a fait apparaître que le montant définitif du V. R. T. S. s'élevait, pour cette dernière année, à 17 097 millions de francs ; compte tenu du montant prévisionnel de 15 480 millions de francs qui avait été retenu par l'arrêté interministériel du 29 octobre 1973, paru au *Journal officiel* du 29 novembre 1973, il restait, par conséquent, pour apurer les comptes de 1974, à verser aux collectivités locales et à leurs groupements un solde de :

$$17\ 097 - 15\ 480 = 1\ 617 \text{ millions de francs.}$$

En application de l'article 18-II précité par la loi de finances pour 1975, ce reliquat de 1 617 millions de francs a été ajouté par l'arrêté interministériel du 24 juillet 1975 (*Journal officiel* des 11 et 12 août 1975) au montant prévisionnel de 1975 fixé, comme il l'a été rappelé ci-dessus, à 18 410 millions de francs, ce qui a porté la somme globale pour l'année en cours à :

$$18\ 410 + 1\ 617 = 20\ 027 \text{ millions de francs.}$$

Il convient de remarquer que, par rapport au total distribué en 1974 (17 001 millions de francs, y compris la régularisation de l'exercice 1973), cette somme de 20 027 millions de francs accuse une augmentation de :

$$\frac{(20\,027 - 17\,001 \times 100)}{17\,001} = 17,80 \%$$

Mais, pour 1976, la progression serait moindre, comme l'indiquent les chiffres ci-dessous.

Montant prévisionnel 1976 : 21,446 milliards ;
contre 1975 : 18,410 milliards ;
et 1974 : 15,850 milliards,

soit une progression 1976-1975 : 16,49 % ;
1975-1974 : 18,90 % ;
1974-1973 : 13,82 %.

Pour les budgets primitifs il a été décidé que la somme globale à répartir serait accrue de + 2 %, soit 429 millions, représentant une partie de la régularisation de 1975 : 800 millions.

Au total, pour 1976, les collectivités locales devraient recevoir 21,446 milliards (montant prévisionnel) + 0,8 milliard (régularisation de 1975), soit : 22,246 milliards.

D'où progression 1976-1975 : + 11,03 % ;
contre 1975-1974 : + 17,80 % ;
et 1974-1973 : + 22,09 %.

Pour l'avenir, et dès l'exercice 1976, il est absolument nécessaire que le concours du V. R. T. S. soit en augmentation sensible par rapport aux exercices précédents, pour tenir compte de l'évolution des charges locales, qui s'alourdissent sans cesse.

Conformément aux dispositions de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 et selon le double mécanisme de réduction annuelle de cinq points de la fraction du versement représentatif réservée aux attributions de garantie et de croissance parallèle de la fraction destinée aux attributions liées à l'effort fiscal, la somme globale de 20 027 millions de francs a donné lieu aux ventilations mentionnées dans le tableau suivant, lequel reprend aussi, pour faciliter les comparaisons, les chiffres relatifs à l'exercice 1974.

	1974	1975
	(En millions de francs.)	
Montant brut du versement représentatif.....	17 001,000	20 027,000
Frais d'assiette (1,33 % du montant brut du versement représentatif).....	226,113	266,359
Masse à répartir.....	16 774,887	19 760,641
Taux du prélèvement au bénéfice du Fonds d'action locale (art. 39-3 de la loi du 6 janvier 1966).	4,2 %	4,4 %
Dotations du Fonds d'action locale.....	704,545	869,428
Reste pour attributions visées aux articles 40, 41, 41 bis et 45-2 de la loi du 6 janvier 1966....	16 070,342	18 891,213
Fraction réservée aux attributions prévues par l'article 40 (attributions de garantie).....	70 %	65 %
Somme à répartir au titre des attributions de garantie	11 249,239	12 279,289
Valeur de point applicable aux attributions de garantie de 1968 éventuellement actualisées en fonction des accroissements de population....	1,57	1,71
Fraction réservée aux attributions prévues par les articles 41, 41 bis et 45-2.....	30 %	35 %
Somme à répartir au titre de ces trois articles...	4 821,103	6 611,924
Dont :		
Article 45-2 (répartition entre les collectivités locales des Départements d'Outre-Mer)....	75,788	103,939
Article 41 bis (allocation compensatrice).....	70,901	120,764
Article 41 (répartition au prorata des impôts sur les ménages levés, l'année précédente, par les collectivités locales de la Métropole)	4 674,414	6 387,221
Valeur de point applicable au montant des impôts sur les ménages levés l'année précédente.....	(1) 0,47	(1) 0,55

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

Voici quelques précisions sur les éléments de ce tableau :

a) *Attributions de garantie :*

On observe que, malgré la dégressivité de la fraction du V. R. T. S. qui leur est consacrée, les attributions de garantie instituées par l'article 40 de la loi du 6 janvier 1966 continuent à augmenter en 1975 grâce à la substantielle progression du montant global de ce versement représentatif. En effet, c'est de près de 9 % que se trouve majorée, de 1974 à 1975, la valeur de point applicable aux attributions de l'espèce. Il faut, au surplus, noter que l'augmentation sera supérieure à ce taux pour toutes les communes qui, à la faveur des accroissements de population enregistrés lors des recensements complémentaires effectués à la fin de l'année 1974, ont pu, dans les conditions prévues au paragraphe 5 de l'article 40, bénéficier d'une revalorisation de leurs droits au regard dudit article.

b) *Attributions liées à l'effort fiscal :*

De leur côté, les valeurs de points utilisées pour le calcul des attributions visées à l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966, sont majorées en 1975, et par rapport à 1974, d'environ 17 %.

Mais c'est, bien entendu, selon un pourcentage nettement plus élevé que, pour la plupart des collectivités, vont progresser, entre les années 1974 et 1975, les attributions en question, puisque aussi bien les valeurs de points, déjà relevées dans cette proportion, s'appliquent à des montants d'impôts sur les ménages ayant eux-mêmes augmenté de 1973 à 1974.

En fait, il sera réparti, en 1975, au prorata des impôts sur les ménages et pour l'ensemble des collectivités et groupements de collectivités de la Métropole, une somme supérieure à 36,64 % à celle distribuée, au même titre, en 1974.

c) *Allocations compensatrices :*

Les allocations compensatrices dues en application de l'article 41 bis de la loi du 6 janvier 1966 atteignent pour l'année 1975 un montant de 120 764 462 F.

Elles sont perçues par six départements et 5 335 communes.

d) *Attributions aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer :*

La dotation prévue par l'article 45-2 de la loi du 6 janvier 1966 en faveur des collectivités locales des Départements d'Outre-Mer

accuse, en 1975 et par rapport à 1974, la même progression que la fraction du V. R. T. S. destinée aux attributions liées à l'effort fiscal et sur laquelle elle est prélevée.

e) *Attributions du Fonds d'action locale :*

Aux termes de l'article 39-3 de la loi du 6 janvier 1966, le taux du prélèvement opéré au bénéfice du Fonds d'action locale sur le montant du V. R. T. S. est majoré de deux dixièmes de point par an et se trouve ainsi porté de 4,2 % en 1974 à 4,4 % en 1975.

Compte tenu, à la fois, de cet élément et de la croissance du V. R. T. S., la dotation du Fonds d'action locale qui était de 704,545 millions de francs en 1974, s'élève à 869,428 millions de francs en 1975, marquant, de l'une à l'autre de ces deux années, une augmentation de :

$$\frac{(869,428 - 704,545) \times 100}{704,545} = 23,40 \%$$

Eu égard aux dispositions de la loi du 6 janvier 1966 et sur la base des décisions prises par le Comité de gestion du Fonds, la dotation de 869,428 millions de francs afférente à l'année 1975 et à laquelle il y avait lieu d'ajouter un reliquat de 0,340 million de francs provenant de l'exercice antérieur, a fait l'objet des ventilations décrites dans le tableau ci-dessous qui rappelle également, pour situer les évolutions, les affectations retenues en 1974 :

	1974	1975
	(En millions de francs.)	
Attributions complémentaires au titre du minimum garanti par habitant (art. 42 de la loi du 6 janvier 1966).....	3,657	9,025
Allocations supplémentaires aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements (art. 43 de la loi du 6 janvier 1966).....	167,749	197,606
Dotations préciputaires aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer.....	15,147	18,692
Aide de démarrage aux communautés urbaines..	(1) 0,591	(2) 0,592
Allocations exceptionnelles aux communes ayant appliqué la taxe des prestations en 1973.....	»	3,327
Budget de fonctionnement.....	0,155	(3) 0,331
Répartition générale.....	517,011	640,150

(1) Premier versement à la communauté urbaine de Brest.
 (2) Deuxième versement à la communauté urbaine de Brest.
 (3) Chiffre prévisionnel.

Il faut, tout d'abord, retenir de ce tableau, la forte croissance des sommes distribuées au titre de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966.

En effet, indexé depuis le 1^{er} janvier 1972, sur l'intégralité du taux de progression du V. R. T. S., le minimum garanti par habitant passe :

- pour les communes, de 99,74 F en 1974 à 117,49 F en 1975 ;
- et pour les départements, de 42,32 F en 1974 à 49,85 F en 1975.

Si, cependant, aucun département n'est encore concerné, en 1975, par le minimum garanti par habitant, le nombre des communes recevant une attribution complémentaire fondée sur ce dernier s'accroît, de façon tout à fait considérable puisqu'il est de 1 622 pour 1975 au lieu de 961 en 1974.

En outre, et comme en 1974, sont appelés à bénéficier, en 1975, d'une telle attribution complémentaire quatre des syndicats communautaires d'aménagement constitués dans les agglomérations nouvelles créées en application de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970.

En second lieu, apparaissent, pour l'année 1975, sur le tableau des allocations exceptionnelles en faveur des communes qui avaient eu recours à la taxe des prestations en 1973.

On sait qu'aux termes de la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 sur la modernisation des bases de la fiscalité directe locale, ont pris effet le 1^{er} janvier 1974 les dispositions de l'ordonnance n° 59-108 du 7 janvier 1959 supprimant, entre autres taxes, celle des prestations.

(En fait, après avoir connu une large application, cette taxe avait été progressivement abandonnée par les communes et seulement 345 d'entre elles l'avaient encore maintenue en 1973.)

Bien entendu, pour équilibrer les budgets de 1974, les conseils municipaux de ces 345 communes ont été amenés à remplacer les recettes qu'ils auraient pu attendre de la taxe des prestations par une majoration, à due concurrence, du produit des contributions directes correspondant aux anciens centimes, ce qui signifie que, finalement, lesdites communes ont retiré de l'impôt des ressources égales à celles qu'elles auraient obtenues sous le régime antérieur.

Mais leurs droits au regard du V. R. T. S. se trouvent modifiés, à partir de l'année 1975, puisque aussi bien la taxe des prestations

entrait pour l'intégralité de ses produits dans la composition des impôts sur les ménages, alors que se trouvent, notamment, exclus de ceux-ci 70 % de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la totalité de la contribution des patentes.

Il en résulte donc nécessairement pour elles un certain « manque à gagner », fonction, dans chaque cas, de la structure du « centime », du nombre de journées de prestations qui était voté et du tarif de conversion qui était en usage dans le département.

A la vérité, de semblables situations ont été rencontrées par toutes les communes qui, depuis l'institution du V. R. T. S., avaient, pour des raisons de simplification et d'efficacité administrative, volontairement supprimé la taxe des prestations.

Toutefois, le fait que cette suppression ait été imposée aux 345 communes en cause a paru justifier à leur endroit une mesure de transition.

C'est pourquoi, dans sa séance du 20 juin 1974, le Comité de gestion du Fonds d'action locale a décidé d'accorder à ces communes, pour l'année 1975, une *allocation exceptionnelle* prélevée sur les ressources du Fonds et dont le montant est déterminé en appliquant à la moitié du produit de la taxe des prestations de l'année 1973, la valeur de point utilisée en 1975 pour le calcul des attributions de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966.

Les allocations exceptionnelles dont il s'agit vont s'élever à 3 327 263 F.

A propos du tableau ci-dessus, il convient aussi de noter que, de 1974 à 1975, les sommes affectées aux allocations supplémentaires prévues en faveur des communes touristiques ou thermales, des stations nouvelles et de leurs groupements par l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966, ainsi qu'au préciput réservé aux collectivités locales des départements d'outre-mer progressent respectivement de 17,80 % et 23,40 %, c'est-à-dire selon des taux égaux à ceux observés, d'une part, pour le montant du V. R. T. S. et, d'autre part, pour la dotation du Fonds d'action locale.

Cette concordance tient, bien évidemment, au maintien par le Comité de gestion du Fonds, pour l'année 1975, des pourcentages qu'il avait déjà retenus en 1974 pour le calcul des montants globaux de ces deux catégories d'attributions.

Il reste enfin à souligner que la somme consacrée à la répartition générale des ressources du Fonds d'action locale opérée

entre l'ensemble des départements, des communes et des groupements de collectivités de la Métropole marque, en 1975, et par rapport à 1974, une augmentation de 23,82 %.

Il nous semble opportun de préciser quel est le rôle du F. A. L. qui, ne l'oublions pas, reçoit une part du V. R. T. S. par préciput (4,2 % en 1974, 4,4 % en 1975 et 4,6 % en 1976).

Créé par l'article 39-3 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966, le Fonds d'action locale est géré par un Comité composé, en majorité, d'élus locaux.

Aux termes de ce texte, le Comité est chargé :

— de contrôler l'affectation et la répartition de l'ensemble des ressources procurées par le versement représentatif de la taxe sur les salaires (V. R. T. S.) ;

— et d'assurer la répartition de la dotation qui revient annuellement au Fonds d'action locale sur le montant dudit versement représentatif.

Désormais, il est également appelé à intervenir de façon directe dans la fixation de cette recette, puisque aussi bien l'article 18-I de la loi de finances pour 1975 (loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974) dispose que le montant du V. R. T. S. à inscrire dans le projet de loi de finances doit être arrêté sur sa proposition.

En outre, ont été affectés au Fonds d'action locale, pour être répartis sous son égide et le contrôle de son Comité de gestion :

— par l'article 20 de la loi de finances pour 1970 (loi n° 69-1161 du 24 décembre 1969), le versement représentatif de l'impôt sur les spectacles cinématographiques ;

— par l'article 17 de la loi de finances pour 1971 (loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970), le versement représentatif de l'impôt sur les spectacles afférent aux théâtres et spectacles divers ;

— par l'article 96 de la loi de finances pour 1971 (loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970), modifié par l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 1971 (loi n° 71-1025 du 24 décembre 1971), les recettes supplémentaires résultant de tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière.

1° *Versement représentatif de la taxe sur les salaires :*

Dans le cadre de sa mission générale de contrôle sur la dévolution des produits du V. R. T. S., le Comité du Fonds d'action locale a été informé des sommes qui devaient être consacrées en 1975 aux diverses catégories d'attributions prévues par la loi du 6 janvier 1966 ainsi que des modalités de calcul qui leur étaient applicables.

Bien entendu, le Comité a aussi été invité à se prononcer sur l'emploi de la dotation qui revenait au Fonds pour l'année 1975, grâce au prélèvement effectué à son profit sur le montant du V. R. T. S.

Rappelons que la loi du 6 janvier 1966 fait obligation au Comité de gestion du Fonds d'action locale d'assurer par priorité, sur le montant de sa dotation annuelle, le versement des attributions complémentaires correspondant au minimum garanti par habitant et des allocations supplémentaires destinées aux communes touristiques ou thermales, aux stations nouvelles et à leurs groupements.

En effet, l'article 42 de ce texte prévoit que les communes et les départements qui reçoivent, en application des articles 40 (attribution de garantie) et 41 (attributions liées aux impôts sur les ménages) une somme inférieure au produit de leur population par le minimum garanti par habitant ont droit, sur les ressources du Fonds d'action locale, à une attribution complémentaire égale à la différence.

Nous avons souligné ci-dessus la forte augmentation, entre les années 1974 et 1975, des sommes versées au titre du minimum garanti par habitant et du nombre des communes bénéficiaires de celui-ci.

C'est la confirmation d'un mouvement qui s'est amorcé dès l'année 1972 à partir de laquelle le minimum garanti par habitant a été indexé, conformément aux dispositions de l'article 23-II de la loi de finances rectificative pour 1971 (loi n° 71-1025 du 24 décembre 1971) non plus sur la moitié, mais sur l'intégralité du taux de croissance du V. R. T. S.

Cette mesure a eu pour objet d'assurer à un nombre accru de collectivités comptant parmi les moins avantagées par le système, une progression de leurs attributions égale à celle observée en moyenne nationale.

Il n'y a pas à douter de son impact, puisque ce sont 1622 communes qui sont concernées en 1975 par l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966, au lieu de 380 seulement en 1971, lorsque le régime de la demi-indexation du minimum garanti par habitant était encore en vigueur.

D'autre part, afin de tenir compte du manque à gagner résultant pour les communes touristiques ou thermales, antérieurement bénéficiaires de fortes rentrées de taxe locale, de la dégressivité de la fraction du versement représentatif consacrée aux attributions de garantie et d'aider celles sur le territoire desquelles s'implantent des stations touristiques nouvelles à supporter les dépenses afférentes, l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966 a institué en faveur de ces collectivités des allocations supplémentaires qu'il a mises à la charge du Fonds d'action locale.

Selon cet article, ces allocations supplémentaires doivent, depuis le 1^{er} janvier 1972, s'élever, globalement, à 1 % au moins du montant total des sommes distribuées au titre du V. R. T. S., pourcentage qui a été effectivement retenu, chaque année, par le Comité de gestion du Fonds d'action locale.

S'il n'est pas encore possible, les opérations n'étant pas achevées, de faire état du nombre des communes et groupements appelés à bénéficier, en 1975, des allocations supplémentaires en question, on peut indiquer que, pour l'année 1974, celles-ci ont été perçues par :

— 771 communes et 26 groupements qui, d'après les décrets pris pour l'application de l'article 43 de la loi du 6 janvier 1966 (décret n° 68-913 du 18 octobre 1968, modifié par les décrets n° 72-1035 du 16 novembre 1972 et n° 74-1034 du 5 décembre 1974), avaient la qualité de station touristique ou thermale ;

— et par 43 communes et 5 groupements qui répondaient à la définition des stations nouvelles donnée par les mêmes textes.

Après déduction des sommes dues, en application des articles 42 et 43, la loi du 6 janvier 1966 laisse au Comité de gestion du Fonds d'action locale le soin de fixer les modalités de répartition des ressources procurées à cet organisme par le V. R. T. S., sous la seule condition de ne faire appel qu'à des critères objectifs.

Ce sont ces dispositions très souples qui ont permis au Comité d'accorder pour l'année 1975, aux communes ayant eu recours à la taxe des prestations en 1973, des allocations exceptionnelles.

Par ailleurs, le Comité a reconduit, pour 1975, ses décisions antérieures tendant :

— à réserver aux collectivités locales des Départements d'Outre-Mer une dotation préciputaire égale à 2,15 % du montant des disponibilités du Fonds, pourcentage qui ressort du rapport entre la population de ces départements et la population totale du territoire national ;

— à allouer aux communautés urbaines une aide de démarrage de 3 F par habitant et par an, pour chacune de leurs deux premières années de fonctionnement ;

— à répartir, enfin, une fois pourvus les divers postes de dépenses ci-dessus énumérés, ainsi que le budget de fonctionnement du Fonds, le solde des ressources de cet organisme entre l'ensemble des départements, communes et groupements de collectivités de la Métropole, selon la formule :

$$\text{Population} \quad \sqrt{\frac{\text{impôts sur les ménages}}{\text{valeur du « centime »}}}$$

c'est-à-dire de manière directement proportionnelle au chiffre de la population et à l'effort fiscal et inversement proportionnelle à la valeur du « centime », qui reflète la potentialité contributive de la collectivité.

Toutefois, le Comité a estimé devoir infléchir dans un sens plus favorable aux départements pauvres et peu peuplés les résultats de cette dernière opération dénommée « Répartition générale des ressources du Fonds d'action locale ».

Il est en effet apparu qu'en raison, d'une part, de la modicité de leur matière imposable et, d'autre part, des allocations supplémentaires, parfois très substantielles, qui leur étaient autrefois servies par le Fonds national de péréquation de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et qui ont accru d'autant leur garantie de recettes, ces départements déshérités n'arrivaient pas à retirer de la croissance des attributions liées aux impôts sur les ménages des gains en rapport avec le manque à gagner que leur fait subir la dégressivité de la fraction du versement représentatif de la taxe sur les salaires affectée aux attributions de garantie.

Les études effectuées ont aussi montré que leur effort fiscal était à la fois trop récent pour qu'ils puissent profiter, avant plusieurs années, de la nouvelle indexation du minimum garanti par

habitant et, sauf de rares exceptions, insuffisant pour leur ouvrir droit au bénéfice de l'allocation compensatrice visée à l'article 41 bis de la loi du 6 janvier 1966.

Pour tenir compte de cette situation, le Comité a prévu de redistribuer entre les départements une fraction des sommes appelées à revenir aux départements avec la formule initiale de répartition ci-dessus rappelée d'après le paramètre suivant :

$$\frac{\text{Superficie}}{\text{Population}} \sqrt{\frac{\text{impôts sur les ménages}}{\text{valeur du « centime »}}$$

Cette fraction, qui était de 5 % en 1973, est passée à 10 % en 1974 et à 15 % en 1975. Elle sera de 20 % pour 1976 et les années suivantes.

Le second paramètre renforce très sensiblement les droits des départements pauvres et peu peuplés, puisque aussi bien il rend les attributions inversement proportionnelles à la fois à la valeur du « centime » et à la densité démographique.

*
* *

Signalons encore que, selon les dispositions de l'article 18-I de la loi de finances pour 1975, le Comité de gestion du Fonds d'action locale a eu, pour la première fois, dans sa séance du 12 juin 1975, à se prononcer sur la fixation du montant prévisionnel du V. R. T. S. pour l'année à venir, c'est-à-dire pour l'année 1976.

Compte tenu des éléments d'évaluation qui lui étaient fournis, il a proposé, à l'unanimité de ses membres, de fixer ce montant prévisionnel à 21 446 millions de francs, étant entendu que, dans la perspective de la régularisation de l'exercice 1975 à effectuer en 1976, la faculté sera laissée aux élus locaux de majorer de 2 % dans les budgets primitifs de 1976 les attributions correspondant au montant prévisionnel ci-dessus indiqué.

Cette marge de 2 % donnera un supplément de 429 millions de francs et portera donc à :

$$21\ 446 + 429 = 21\ 875 \text{ millions de francs,}$$

la somme globale dont on pourra disposer, au titre du V. R. T. S., pour l'établissement des budgets primitifs de 1976.

2° *Versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles :*

Dans le tableau des voies et moyens annexé à la loi de finances pour 1975, les montants, pour cette même année, des versements représentatifs de l'impôt sur les spectacles ont, y compris les régularisations relatives aux exercices antérieurs, été fixés à :

— 285 millions de francs pour les exploitations cinématographiques ;

— et 142 millions de francs pour les théâtres et spectacles divers.

(alors qu'en 1974 ces deux versements s'élevaient respectivement à 242 millions de francs et 115 millions de francs).

D'après l'article 17 de la loi de finances pour 1971, le versement représentatif afférent aux théâtres et spectacles divers doit être réparti entre les communes proportionnellement au produit de l'impôt qu'elles ont encaissé en 1970 au titre desdites activités, produit majoré, lorsqu'il y a lieu, du montant des allègements fiscaux consentis, du 1^{er} juillet au 31 décembre 1970, à certains spectacles de variétés et aux concerts, par l'article 9 de la loi n° 70-601 du 9 juillet 1970.

La règle ainsi posée conduit à déterminer, tous les ans, une valeur de point obtenue en divisant la somme à répartir par le total des droits de base et qui s'applique, pour chaque commune, au produit de l'impôt de 1970 augmenté, le cas échéant, des allègements fiscaux ci-dessus mentionnés.

Grâce à la progression annuelle du versement représentatif, cette valeur de point, qui était de 1,20 en 1971, est passée à 1,32 en 1972, 1,41 en 1973, 1,62 en 1974 et 1,99 en 1975, ce qui signifie que, pour l'année en cours, les communes ont reçu des attributions pratiquement égales au double des recettes qui leur avaient été procurées en 1970 par l'ancien impôt sur les spectacles.

Ce sont 18 259 communes qui bénéficient en 1975 du versement représentatif se rapportant aux théâtres et spectacles divers.

De son côté, l'article 20 de la loi de finances pour 1970 dispose que le versement représentatif de l'impôt sur les spectacles cinématographiques est réparti entre les communes au prorata des chiffres d'affaires réalisés l'année précédente, sur leur territoire, par les exploitants de salles, étant entendu, cependant, que les communes dans lesquelles une ou plusieurs salles exercent effecti-

vement leur activité, ne peuvent recevoir des attributions inférieures au produit de l'impôt qu'elles avaient encaissé, à ce titre, au cours de l'année 1969.

Cette garantie de recettes avait surtout été conçue à l'intention des grandes villes qui, bénéficiant plus que les autres communes de la progressivité de l'ancien impôt sur les spectacles cinématographiques et ayant, aussi, davantage usé des possibilités de majoration de son taux, auraient, dans les premières années qui ont suivi la suppression de cet impôt, été sensiblement désavantagées par une répartition fondée sur le seul critère des chiffres d'affaires.

Mais avec l'augmentation très substantielle des sommes à répartir annuellement, ces grandes villes ont, les unes après les autres, été en mesure de recevoir, sur la base des chiffres d'affaires de l'année précédente, des attributions dépassant le produit de l'impôt qu'elles avaient perçu en 1969, si bien que la garantie de recettes ne concerne plus guère que des petites communes dans lesquelles fonctionnent, de façon plus ou moins intermittente, des exploitations au chiffre d'affaires très fluctuant.

Le jeu dans les répartitions du versement représentatif en question des deux éléments (garantie de recettes et chiffres d'affaires de l'année précédente) pris en compte pour le calcul des attributions, est illustré par les tableaux suivants qui portent sur les années 1971 à 1974 :

Nombre de communes ayant bénéficié des répartitions.

ANNEES	D'APRES la garantie de recettes.	EN FONCTION des chiffres d'affaires.
1971	171	2 415
1972	138	2 317
1973	113	2 223
1974	100	2 152

Montant des sommes distribuées.

ANNEES	D'APRES la garantie de recettes.	EN FONCTION des chiffres d'affaires.
	(En francs.)	
1971	75 933 177	69 063 914
1972	58 741 155	107 256 036
1973	458 838	218 585 299
1974	371 579	241 636 247

Ces tableaux ne peuvent pas, présentement, être complétés par les résultats de la répartition de 1975 qui n'est pas terminée. Cependant, il est pratiquement certain que la proportion entre les attributions servies au titre de la garantie et celles versées au prorata des chiffres d'affaires demeurera à peu près la même qu'en 1974.

3° *Recettes provenant des amendes de police relatives à la circulation routière :*

L'article 96 de la loi de finances pour 1971, modifié par l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 1971, prévoit que les recettes supplémentaires procurées par tout relèvement du tarif des amendes de police relatives à la circulation routière sont affectées au Fonds d'action locale, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation. Les modalités d'application des textes précités ont été fixées par le décret n° 73-127 du 9 février 1973.

Aux termes de l'article 1^{er} de ce décret, la somme à répartir annuellement sur le plan national est, tout d'abord, partagée proportionnellement au nombre des contraventions à la police de la circulation dressées, l'année précédente, sur leur territoire respectif entre, d'un côté, les communes et groupements de 25 000 habitants et plus, et, de l'autre, les communes et groupements de moins de 25 000 habitants.

Conformément à l'article 2, la dotation revenant aux communes et groupements de 25 000 habitants et plus est alors répartie entre eux, au prorata des contraventions dénombrées, l'année précédente, sur leur territoire.

Selon l'article 3, la dotation destinée aux communes et groupements de moins de 25 000 habitants est, dans un premier temps, ventilée entre les différents départements, toujours en fonction du nombre des contraventions de l'année précédente.

C'est ensuite, dans chaque département, au conseil général, qu'il appartient de répartir la somme résultant de cette ventilation entre les communes et groupements de moins de 25 000 habitants qui ont à faire face à des travaux entrant dans l'énumération donnée à l'article 5. Le conseil général doit, pour cela, se fonder sur l'urgence et le coût de ces travaux.

Toutefois, et d'après l'article 4 du décret, des prélèvements respectivement égaux à 50 % et 25 % sont, dans la Région pari-

sienne, opérés au bénéfice du Syndicat des transports et du district sur les dotations appelées à revenir, tant aux communes et groupements de 25 000 habitants et plus, qu'à ceux comptant une population moins importante.

Les chiffres ci-après afférents à l'année 1974 pour laquelle était à répartir une somme totale de 92 millions de francs, permettent de se faire une opinion sur les conséquences pratiques du dispositif ci-dessus rappelé.

Pour ladite année, et après déduction des prélèvements effectués, dans la Région parisienne, au profit du Syndicat des transports et du district, les attributions se sont globalement élevées :

— à 37 886 608 F pour les communes et groupements de 25 000 habitants et plus ;

— et à 16 371 097 F pour les communes et groupements de moins de 25 000 habitants.

De leur côté, le Syndicat des transports parisiens et le District de la Région parisienne ont respectivement reçu 25 161 530 F et 12 580 765 F.

La répartition de l'année 1975 est actuellement en cours. Elle portera sur la somme de 81 millions de francs prévisionnellement retenue pour celle-ci, au titre des recettes supplémentaires provenant du relèvement du tarif des amendes, par le tableau des voies et moyens joint à la loi de finances.

Des dispositions ont été prises pour que les collectivités locales et leurs groupements puissent être mis, le plus rapidement possible, en possession de la totalité des recettes appelées à leur revenir en 1975, dans le cadre du V. R. T. S.

C'est ainsi que, dès le 30 juin 1975, ont été adressées aux préfets les instructions relatives au calcul et au versement des compléments d'attributions à servir au titre de la régularisation de l'exercice 1974.

Dans la perspective de cette régularisation, et pour éviter le vote d'impositions non indispensables, les élus locaux avaient été autorisés à faire figurer dans les budgets primitifs de 1975 des recettes excédant de 5 % celles qui découlaient du montant prévisionnel du versement représentatif.

Il va de soi que les sommes ainsi prises en compte par anticipation dans les budgets primitifs seront à imputer sur les compléments d'attributions ci-dessus mentionnés.

Mais la régularisation de l'exercice 1974 laissera, même dans ce cas, disponibles pour les budgets supplémentaires de 1975, d'appréciables reliquats *puisqu'elle conduit à majorer de 8,78 % en moyenne nationale les attributions correspondant au montant prévisionnel du V. R. T. S.*

3. Les ressources d'emprunt.

Nos collectivités sont conduites à souscrire des emprunts de façon accentuée, compte tenu de l'insuffisance des subventions comme des ressources propres.

Le tableau ci-après indique les montants d'emprunts réalisés en 1974 par les collectivités locales, les établissements publics régionaux et locaux et les organismes bénéficiant de leur garantie.

(En millions de francs.)

	CAISSE des dépôts et caisses d'épargne.	C. A. E. C. L.	CREDIT	CREDIT agricole. foncier.	ORGANISMES privés ou particuliers.	TOTAL
1974	13 073	3 321	2 100	64	1 067	19 625
Dont département et communes	8 916	1 992	1 380	31	898	13 217

Il nous semble à ce propos nécessaire de souligner que, ainsi que se plait à le dire notre cher collègue *M. Coudé du Foresto*, la « Bible » de la Caisse des Dépôts et Consignations, déterminant le régime des prêts serait à revoir, dans le sens de l'assouplissement.

4. Les subventions.

Si leur montant global progresse légèrement, les subventions reçues de l'Etat ne permettent la formation brute de capital fixe des collectivités locales qu'en faible proportion, ainsi que le manifestent les tableaux suivants tirés des comptes de la Nation :

	1970	1971	1972	1973	1974
Total des subventions	7,6	8,0	8,9	10,1	12,1
Progression par rapport à l'année précédente		5,3 %	11,2 %	13,5 %	19,8 %

Les comptes de la Nation permettent de calculer le rapport entre les subventions d'équipement reçues de l'Etat par les collectivités locales et leur formation brute de capital fixe, ce rapport étant en voie de fléchissement :

	1970	1971	1972	1973	1974
Subventions d'équipement de l'Etat	16,9 %	15,6 %	15,9 %	15,0 %	15,5 %
F. B. C. F. des collectivités locales.					

Le présent budget ne comporte pas de réforme des subventions (1) alors que le régime actuel, anachronique et figé, aboutit en fait à une réduction de la subvention effective et correspond à une part de plus en plus réduite de la dépense subventionnable ; aussi, *les mécanismes actuels de subvention ne sont pas pleinement satisfaisants*. Une amélioration peut être recherchée par exemple dans le développement de contrats passés entre l'Etat et les communautés urbaines, les villes moyennes, les petites villes et leur « pays » : aux termes de ces contrats, l'Etat s'engage à subventionner des opérations d'équipement structurantes réalisées au cours de leur durée. Vingt et un contrats de villes moyennes ont été conclus, 8 le seront d'ici à la fin de l'année, 35 sont en préparation ; les crédits de 1976 atteindront 80 millions de francs, soit 21 % de plus que pour 1975. Douze expériences des contrats de pays sont en cours, une quarantaine pourront se dérouler en 1975.

5. Les retards dans les délégations de crédit.

On déplore toujours les retards importants préjudiciables à un financement satisfaisant constatés dans l'utilisation des crédits déconcentrés pour l'équipement des collectivités locales. Il s'agit en fait, plutôt que de retards imputables aux administrations centrales dans la délégation aux préfets des autorisations de programme relatives aux opérations de catégorie II et III, de retards dans la répar-

(1) Le présent rapport comporte un exposé sur la nécessaire réforme du système d'attribution de subventions de constructions scolaires (1^{er} et 2^e degré) et du système de répartition des dépenses d'aide sociale (groupes n^{os} I, II et III) (rubriques 8 et 9 ci-après).

tition par les instances régionales et départementales. A notre sens, au plan régional, le retard est dû aux mauvaises conditions dans lesquelles s'effectue la programmation. Au plan départemental, les délais excessifs tiennent à un insuffisant degré de préparation des dossiers d'exécution des opérations. Nous encourageons le Ministre de l'Intérieur à raccourcir les délais en accélérant la mise en place d'un *fichier d'opérations* automatisé, qui soit opérationnel pour le VII^e Plan.

Ce fichier informatisé concerne toutes les opérations financées par des crédits publics ; il est départemental pour saisir l'information à sa source. Fichier des projets crédibles, il facilite la programmation des équipements permettant de financer les projets en fonction de leur degré de maturité. Fichier assurant les suivis administratifs, financiers et physiques de chaque opération d'équipement en cours, il aide à leur gestion. Fichier informatisé, il diffuse systématiquement les informations à l'ensemble des services concernés et en favorise la coordination. Il permettra en outre d'établir des compte rendus ou statistiques pour le compte des services.

Sa conception, sa mise en place et sa maintenance sont assurées par la Direction générale des collectivités locales. Dans chaque département le fichier utilise les services existants : les centres informatiques en place, un responsable à la préfecture, et un correspondant par service extérieur.

A ce titre il existe trois familles de versions informatiques du fichier d'opérations : une version Iris implantée dans six sites pour vingt départements ; une version I. B. M. dans quatre sites pour onze départements, une version Honeywell-Bull dans un site pour sept départements. Un tiers des départements n'a pas encore démarré ou démarre seulement le processus de mise en place. Un tiers est en cours de mise en place, et un tiers est très avancé parmi lesquels quinze départements sont au stade de la montée en charge du fichier sur des opérations réelles. Dans le courant de l'année 1976 plus de deux départements sur trois devront avoir achevé la mise en place d'un fichier d'opérations.

6. *Les dépenses d'investissement et de fonctionnement.*

Elles sont retracées par les tableaux ci-après, montrant pour les années 1968 à 1972 les évolutions, l'un en valeur absolue, l'autre en pourcentage de variation.

**Evolution des dépenses réelles des départements et des communes
entre 1968 et 1972.**

Valeurs absolues.

	1968	1969	1970	1971	1972
Dépenses de fonctionnement.....	25 122	29 016	31 808	35 699	40 432
Communes	13 379	14 864	16 543	19 075	21 862
Départements	8 638	10 096	11 094	12 557	14 126
Paris	3 105	4 056	4 171	4 067	4 444
Dépenses d'investissement	15 869	18 117	20 122	20 965	24 046
Communes	11 533	13 117	14 521	14 926	16 905
Départements	3 467	4 016	4 521	4 872	5 770
Paris	869	984	1 080	1 167	1 371
Dépenses totales	40 991	47 133	51 930	56 664	64 478
Communes	24 912	27 981	31 064	34 001	38 767
Départements	12 105	14 112	15 615	17 429	19 856
Paris	3 974	5 040	5 251	5 234	5 815

Comparaison avec les emplois de l'Etat.

Emplois de l'Etat.....	126 715	140 841	153 116	163 998	184 966
Dépenses totales des communes : emplois de l'Etat.....	19,6 %	19,9 %	20,3 %	20,7 %	20,9 %
Dépenses totales des départe- ments : emplois de l'Etat.....	9,6 %	10 %	10,2 %	10,6 %	10,7 %
Dépenses totales (communes + départements + Paris) : emplois de l'Etat	32,3 %	33,4 %	33,9 %	34,5 %	34,8 %

**Evolution des dépenses réelles des départements et des communes
entre 1968 et 1972.**

Taux de croissance.

(En pourcentage.)

	1969-1968	1970-1969	1971-1970	1972-1971
Dépenses de fonctionnement..	+ 13,4	+ 10,7	+ 14,5	+ 13,8
Communes	+ 11,1	+ 11,3	+ 15,3	+ 14,6
Départements	+ 16,9	+ 9,9	+ 13,2	+ 12,5
Dépenses d'investissement	+ 14,2	+ 11,1	+ 4	+ 14,6
Communes	+ 13,7	+ 10,7	+ 2,8	+ 13,3
Départements	+ 15,8	+ 12,6	+ 7,8	+ 18,4
Dépenses totales	+ 13,7	+ 10,9	+ 10,2	+ 14,1
Communes	+ 12,3	+ 11	+ 9,5	+ 14
Départements	+ 16,6	+ 10,7	+ 11,6	+ 14,1
Emplois de l'Etat.....	+ 11,1	+ 8,7	+ 7,1	+ 12,8

Source : Comptabilité publique (départements sans l'ex-Seine, communes sans Paris).

7. La récapitulation des dépenses et recettes des collectivités locales est effectuée dans les tableaux suivants :

Dépenses réelles des collectivités locales en 1972. (Métropole et Outre-Mer.)

(En millions de francs.)

	COMMUNES		DEPARTEMENTS		PARIS		TOTAL	
Dépenses de fonctionnement (1)	21 862	100,0	14 126	100,0	4 444	100,0	40 432	100,0
Fournitures et services...	4 710	21,5	1 543	10,9	444	10,0	6 697	16,6
Frais de personnel.....	9 325	42,7	1 365	9,7	1 268	28,5	11 958	29,6
Participations et contingents	2 380	10,9	7 541	53,4	1 054	23,7	10 975	27,1
Allocations, subventions ..	1 434	6,5	2 051	14,5	372	8,4	3 857	9,5
Frais financiers	2 313	10,6	444	3,1	332	7,5	3 089	7,6
Autres dépenses	1 780	8,1	1 195	8,5	974	21,9	3 949	9,8
Dépenses d'investissement ...	16 905	100,0	5 770	100,0	1 371	100,0	24 046	100,0
Subventions versées	428	2,5	1 879	32,6	134	9,8	2 441	10,2
Remboursements de dettes	2 956	17,5	904	15,7	296	21,6	4 156	17,3
Acquisitions mobilières et immobilières	2 850	16,9	439	7,6	301	22,0	3 590	14,9
Travaux neufs et grosses réparations	9 386	55,5	1 964	34,0	615	44,8	11 965	49,7
Constitution de créances..	1 058	6,3	529	9,2	23	1,7	1 610	6,7
Autres dépenses	227	1,3	55	0,9	2	0,1	284	1,2
Dépenses totales	38 767	100,0	19 896	100,0	5 815	100,0	64 478	100,0

Source : Comptabilité publique.

(1) Les montants des travaux d'investissements effectués par les établissements eux-mêmes n'ont pu être déduits que du seul total de dépenses.

Recettes réelles des collectivités locales en 1972. (Métropole et Outre-Mer.)

(En millions de francs.)

	COMMUNES		DEPARTEMENTS		PARIS		TOTAL	
Recettes de fonctionnement...	27 456	100,0	17 418	100,0	4 892	100,0	49 766	100,0
Produits exploitation et du domaine	2 911	10,6	467	2,7	625	12,8	4 003	8,1
Recouvrements, subventions, participations ...	1 384	5,0	8 083	46,4	1 366	27,9	10 833	21,8
Impôts indirects (dont V. R. T. S.)	10 316	37,6	2 841	16,3	1 497	30,6	14 654	29,4
Impôts directs (dont centimes)	12 091	44,0	5 734	32,9	1 198	24,5	19 023	38,2
Produits financiers	502	1,9	60	0,3	103	2,1	665	1,3
Autres recettes	252	0,9	233	1,4	103	2,1	588	1,2
Recettes d'investissement	14 490	100,0	3 484	100,0	833	100,0	18 807	100,0
Subventions d'équipement.	2 683	18,5	387	11,1	267	32,1	3 337	17,7
Emprunts	10 057	69,4	2 591	74,4	271	32,5	12 919	68,2
Autres recettes :	1 750	12,1	506	14,5	295	35,4	2 551	13,6
Dont : aliénations	(889)	(6,1)	(56)	(1,6)	(103)	(12,4)	(1 048)	(5,6)
Dont : recouvrements de créances	(527)	(3,6)	(356)	(10,2)	(106)	(12,7)	(989)	(5,3)
Recettes totales	41 946		20 902		5 725		68 573	

Source : Comptabilité publique.

8. La répartition des charges d'action sanitaire et sociale entre l'Etat, les départements et les communes.

Dans son dernier rapport public annuel, la Cour des Comptes s'est préoccupée de l'incidence de l'aide sociale sur les budgets des collectivités locales (1).

Nous voudrions faire ici écho à l'étude faite en Commission des Finances par notre collègue M. Fosset qui, reprenant l'argumentation de la Cour, a souligné que la répartition des dépenses d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités devrait être modifiée (2).

(1) Voir en annexe n° III la partie du rapport de la Cour des Comptes qui traite de cette question, ainsi que la réponse du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Santé, aux observations de la Cour.

(2) Le rapport de M. Fosset est publié en annexe n° 47 au rapport général sur le projet de loi de finances pour 1976.

En effet, les pourcentages de répartition des charges d'action sanitaire et sociale entre l'Etat, les départements et les communes reposent sur des données anciennes qui devraient être actualisées, puisqu'elles ne prennent en considération qu'une partie des facteurs nouveaux de développement des dépenses. Ces données sont, en effet, vieilles de vingt ans ou plus, puisque les mécanismes actuels de répartition des charges d'aide sociale ont été définis par les décrets n° 54-1139 du 17 novembre 1954 et n° 55-687 du 21 mai 1955, pris pour l'application du décret-loi n° 68-1186 du 29 novembre 1968 portant réforme des lois d'assistance.

Ces mécanismes concernent en premier lieu la répartition des dépenses inscrites en totalité au budget départemental entre, d'un côté l'Etat et de l'autre les collectivités locales, ce terme englobant, dans chaque département, le département lui-même et l'ensemble des communes du département. Ils concernent en second lieu, au niveau du département, la répartition entre le département et les communes, des charges incombant aux collectivités locales, du fait de la répartition, au niveau national, entre l'Etat et les collectivités locales.

Il nous apparaît utile d'apporter ici des précisions détaillées en la matière.

S'agissant de la répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités locales, elle s'effectue par département, suivant des barèmes annexés au décret du 21 mai 1955. Ces barèmes tendaient, à l'époque, à concrétiser deux soucis majeurs manifestés par les auteurs de la réforme des lois d'assistance (1).

Le premier objectif était d'instituer une espèce de « ticket modérateur », en donnant *in globo* aux collectivités payantes, Etat d'une part, collectivités locales de l'autre, une responsabilité pécuniaire proportionnée à celle qu'elles assument en matière d'admission, c'est-à-dire d'engagement des dépenses.

Pour réaliser un tel objectif, les dépenses ont d'abord été classées par le décret du 17 novembre 1954, en trois groupes, dans le sens d'une responsabilité dégressive pour l'Etat et progressive pour les collectivités locales :

— le groupe I, qui, correspondant à une responsabilité prépondérante de l'Etat, comprend les dépenses d'hygiène et protection

(1) Voir ces barèmes en annexe n° IV.

sanitaire ainsi que les dépenses d'aide sociale à l'enfance, auxquelles d'ailleurs dans le cadre des collectivités locales, les communes ne participent pas ;

— le groupe II, qui correspondant à une responsabilité davantage partagée entre l'Etat et les collectivités locales, comporte en plus des frais communs d'administration, les dépenses d'aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux, d'allocations de loyer et des centres d'hébergement ;

— le groupe III, qui, correspondant à une responsabilité prépondérante des collectivités locales, englobe les dépenses d'aide sociale à la famille, aux personnes âgées, aux infirmes aveugles et grands infirmes et les frais d'aide médicale générale.

Une fois opéré ce classement en trois groupes, il a été par ailleurs stipulé que la participation de l'ensemble des collectivités locales dans chaque département serait fixée de telle sorte que leur taux de participation dans les dépenses du groupe II soit le double de celui du groupe I et leur taux de participation dans les dépenses du groupe III le double de celui du groupe II.

L'autre souci des auteurs de la réforme des lois d'assistance de 1953 a été de donner un caractère équitable au système de répartition. Cela signifiait que, dans le cadre de la solidarité financière de l'ensemble des collectivités concernées, chacune d'elles devait se voir attribuer une participation adaptée à ses réelles facultés contributives.

En vue de la réalisation de ce second objectif, les départements ont été classés par indices, fonction de leur « richesse », autrement dit de leurs ressources et de leurs charges, les ressources étant appréciées, sous réserve de l'application de quelques correctifs, à partir de la valeur du centime et de la moyenne du produit brut de la taxe locale au cours des années 1951, 1952 et 1953, les charges, sous réserve également de l'application de certains correctifs, étant quant à elles représentées en première analyse par l'importance de la population.

Les barèmes annexés au décret du 21 mai 1955 ont été calculés d'après ce classement et dans le cadre d'une enveloppe globale qui laissait à peu près inchangés, par rapport à la situation antérieure à la réforme, le montant global des charges incombant respectivement à l'Etat et à l'ensemble des collectivités locales. Ainsi donc la participation de l'Etat aux dépenses de chaque département a atteint un niveau d'autant plus élevé et, par différence,

la participation des collectivités locales de chaque département s'est cantonnée à un taux d'autant plus faible que lesdites collectivités accusaient moins de « richesse » et inversement.

La répartition entre le département et les communes des dépenses laissées à la charge des collectivités locales de chaque département par le jeu des barèmes de répartition entre l'Etat et collectivités locales relève, quant à elle, de la compétence exclusive du conseil général. Elle se décompose en deux opérations. La première a pour objet de répartir entre le département lui-même et l'ensemble des communes du département la part de dépenses incombant aux collectivités locales. La seconde consiste à sous-répartir entre les diverses communes du département le contingent communal résultant de la première opération.

En ce qui concerne la répartition entre le département et l'ensemble des communes du département, des charges incombant aux collectivités locales, le conseil général y procède, chaque année, au cours de sa première session. L'assemblée départementale se prononce dans les limites des fourchettes ci-après, qui lui laissent une très large liberté de manœuvre :

	DÉPARTEMENTS	COMMUNES
Dépenses du groupe II.....	50 à 90 %	50 à 10 %
Dépenses du groupe III.....	25 à 80 %	75 à 20 %

En ce qui concerne la sous-répartition du contingent communal entre les diverses communes du département, c'est également au cours de sa première session ordinaire que, sur la proposition du préfet, le conseil général en jette les bases.

La sous-répartition est obligatoirement effectuée, pour l'année suivante à concurrence de 10 % au moins et de 25 % au plus du contingent communal, au prorata du nombre, pendant l'année écoulée, des bénéficiaires de l'aide sociale résidant dans chaque commune au moment de leur admission à l'aide sociale et ayant un domicile de secours. Il s'agit là pratiquement d'un « ticket modérateur » destiné, en donnant aux élus locaux une part de responsabilité pécuniaire liée à leur responsabilité en matière d'admission, d'éviter autant que possible les décisions abusives ou d'une générosité excessive.

Pour la sous-répartition du reste du contingent communal, représentant de 75 à 90 % de celui-ci, le conseil général dispose d'un pouvoir souverain de choix de tous autres éléments susceptibles de permettre une évaluation équitable des charges sociales assumées par les communes et de leurs ressources.

En 1971 et 1972 — derniers exercices connus — les règles de répartition des charges d'action sanitaire et sociale, aux niveaux national et départemental, ci-dessus analysées ont donné les résultats ci-après, exprimés en millions de francs, pour l'ensemble des départements métropolitains :

NATURE	1971	1972	ANNEES	REPARTITION ENTRE			
				Etat.	Départements.	Communes.	Collectivités locales.
Groupe I.....	2 634,9 37,29 %	3 115,2 38,32 %	1971	2 141,1 81,25 %	493,8 18,14 %	»	493,8 18,14 %
			1972	2 526,7 81,11 %	588,5 18,89 %	»	588,5 18,89 %
Groupe II.....	583,5 8,26 %	622,6 7,66 %	1971	365,3 62,60 %	178,7 30,62 %	39,5 6,77 %	218,2 37,40 %
			1972	364,7 58,58 %	218,4 35,08 %	39,5 6,34 %	257,9 62,42 %
Groupe III.....	3 446,8 48,78 %	3 942,7 48,49 %	1971	1 233,8 37,79 %	1 292,9 37,51 %	920,1 26,70 %	2 213 64,21 %
			1972	1 417,2 35,94 %	1 467,4 37,22 %	1 058,1 26,84 %	2 525,5 67,06 %
Complémentaires	401,1 5,68 %	449,8 5,53 %	1971	»	401,1 100 %	»	401,1 100 %
			1972	»	449,8 100 %	»	449,8 100 %
Total	7 066,3 100 %	8 130,3 100 %	1971	3 740,2 52,93 %	2 366,5 33,49 %	959,6 13,58 %	3 326,1 47,07 %
			1972	4 308,6 52,99 %	2 724,1 33,51 %	1 097,6 13,50 %	3 821,7 47,01 %

Le système actuel de répartition des charges d'action sanitaire et sociale, outre son caractère complexe, appelle des critiques fondamentales tant sur le point de vue du classement théorique des dépenses en trois groupes suivant le degré de responsabilité respectivement encouru par l'Etat ou par les collectivités locales que sur le plan des barèmes destinés à assurer la répartition concrète, par

département, entre l'Etat et les collectivités locales, des dépenses effectivement engagées dans le cadre unique du budget départemental.

S'agissant du classement des dépenses, il est hors de doute que, compte tenu de l'évolution à la fois des réglementations de l'action sanitaire et sociale et des conditions d'attribution des aides, de profondes mutations sont intervenues. Depuis 1954, telles dépenses qui, traditionnellement, étaient censées résulter prioritairement de la responsabilité des représentants des collectivités locales, se trouvent maintenant conditionnées soit par la volonté du législateur, soit par le jeu de mécanismes qui s'imposent à l'autorité administrative. C'est le cas par exemple de l'aide médicale générale, qui occasionnera, en 1975, une charge totale du groupe III, d'environ 2 400 millions de francs — dont 1 500 millions de francs au titre de l'hospitalisation — et qui sera supportée, pour 816 millions de francs par l'Etat et pour 1 584 millions de francs par les collectivités locales. L'aide médicale a été classée dans le groupe III par le décret du 17 novembre 1954, parce qu'à l'époque, elle était toujours attribuée par la commission d'admission, où le maire avait manifestement beaucoup d'influence, en raison de sa personnalité et de sa connaissance de la situation des postulants originaires de sa commune. Par ailleurs, les dépenses d'hospitalisation, qui constituent une grande part des charges d'aide médicale, étaient, à l'époque, fort dépendantes de l'administration locale. Le conseil municipal était en effet à ce moment-là majoritaire au sein des commissions administratives gestionnaires des hôpitaux et le maire, président de droit de ladite commission représentait l'établissement en justice et dans les actes de la vie civile et nommait le personnel ouvrier et paramédical. Depuis lors, un renversement de situation s'est produit à tous égards. D'une part, une importante part des charges d'aide médicale résulte de la loi elle-même sans que les commissions d'admission soient appelées à se prononcer au cas par cas. C'est ainsi que les deux lois qui viennent d'être prises successivement en 1974 et 1975 en faveur des personnes handicapées ont prévu que tout bénéficiaire de l'allocation aux handicapés adultes servie par les caisses d'allocations familiales serait affilié d'office à la Sécurité sociale, moyennant versement d'une cotisation d'équilibre destinée à compenser le coût même des prestations et prise en charge de plein droit par l'aide sociale, au titre de l'aide médicale du groupe III.

D'autre part, dans les nouveaux conseils d'administration des établissements hospitaliers, la représentation du conseil municipal est devenue très minoritaire. Quant au maire, il n'a plus, en tant que président de droit du conseil d'administration, qu'à assurer la conduite des séances du conseil d'administration, les pouvoirs de gestion qu'il détenait antérieurement, de même qu'une grande partie des anciennes attributions des commissions administratives étant maintenant exercés par le conseil d'administration. Le cas de l'aide médicale est l'un des nombreux exemples susceptibles d'illustrer le phénomène des mutations de responsabilités qui s'est produit depuis 1954.

En ce qui concerne les barèmes mêmes de répartition des dépenses par groupe, si, lors de leur publication, en 1955, ils présentaient une objectivité, dont les principes mêmes qui avaient présidé à leur élaboration étaient la plus sûre garantie, il n'en est pas moins vrai que, depuis cette époque, les structures économiques, démographiques et sociales des départements se sont au fil des années diversement transformées. Pareille évolution s'accompagne fatalement d'une variation de la « richesse » des collectivités locales des divers départements, entraînant du même coup une distorsion plus ou moins sensible, suivant le cas, entre les obligations financières imposées auxdites collectivités par le jeu des barèmes et leurs actuelles possibilités contributives.

*
* *

Ainsi donc se trouve posé le problème de la révision générale des modalités de répartition des charges d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales. Le système instauré dans la lancée de la réforme des lois d'assistance de 1953 — comme l'a fait observer la Cour des Comptes dans son dernier rapport public — est devenu inéquitable en raison de son inadéquation à l'évolution des structures socio-économiques et démographiques.

La révision générale présente, dans ces conditions, un caractère d'urgence et doit, par conséquent, constituer l'un des principaux volets de la réforme générale des collectivités locales, dont la réalisation s'étalera au cours des quatre ou cinq prochaines années.

Au plan particulier de l'action sanitaire et sociale, la réforme devrait tendre essentiellement à *un nouveau classement des dépenses*

à partir de critères rationnels permettant de déterminer celles qui, par nature, devraient incomber prioritairement, sinon exclusivement, à l'Etat et celles dont la charge devrait pour la plus grande partie, sinon totalement, incomber aux collectivités locales.

Une fois réaffirmés les principes généraux de partage des compétences et partant des responsabilités financières entre l'Etat et les collectivités locales, *il nous apparaît, en plein accord avec notre collègue M. Ribeyre, rapporteur spécial pour la Santé, qu'il importerait de faire en sorte que la charge attribuée en conséquence aux collectivités locales de chaque département corresponde aux réelles capacités financières de ces collectivités.*

9. Les modalités de financement des constructions scolaires.

Compte tenu de l'importance du problème pour les collectivités locales, il nous apparaît nécessaire d'évoquer dans ce rapport le problème des constructions scolaires, en plein accord avec notre collègue *M. Chazelle*, rapporteur spécial pour l'Education.

L'acuité de ce problème a d'ailleurs été rappelée au Gouvernement par une question orale que je lui ai adressée (1).

Cette question a permis d'interroger le Gouvernement sur les points suivants :

— d'une part si le Gouvernement entendait rajuster le taux des subventions accordées pour la réalisation des constructions scolaires du premier degré, la part incombant aux communes étant trop souvent difficile à supporter ;

— d'autre part si, compte tenu des nombreuses demandes formulées par les collectivités locales, il était possible de majorer le volume des crédits prévus pour les constructions scolaires de l'enseignement du premier degré et des C. E. S.

Le Gouvernement, par la bouche de Mme Annie Lesur, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Education, a reconnu en réponse que le maintien du taux des subventions forfaitaires accordé par l'Etat pour les constructions scolaires du premier degré, tel qu'il a été fixé par le décret du 31 décembre 1963, conduit les communes à supporter, au fil des années, une part toujours plus importante du financement des constructions scolaires dont elles sont responsables. Mais elle a indiqué que le relèvement du taux des subventions des constructions scolaires aurait pour conséquence, dans

(1) Séance du 29 avril 1975 (*Journal officiel*, Débats Sénat, pages 686 et 687).

une enveloppe budgétaire donnée, une diminution du nombre des classes subventionnées. Cependant, le montant des prêts peut atteindre désormais 100 % de la subvention forfaitaire allouée.

Quant au montant des crédits de l'Etat affectés aux constructions de collèges d'enseignement secondaire, Mme le Secrétaire d'Etat a reconnu qu'il était nécessaire de poursuivre un effort soutenu dans ce domaine.

Nous estimons indispensable que les dispositions du décret du 31 décembre 1963 soient harmonisées avec les impératifs de la situation présente car, en réalité, 20 % seulement des dépenses sont couvertes par une subvention de l'Etat, puisque le montant de cette subvention, forfaitaire, englobe les frais d'achat de terrain et les dépenses de construction ; *cet état de choses est difficilement admissible, s'agissant d'une dépense obligatoire*. Nous soulignons notamment le cas grave des petites communes qui, par suite de l'implantation d'H. L. M., par exemple, sont mises en demeure de faire face aux exigences d'un apport massif et inattendu d'enfants, qui impose des charges disproportionnées avec le budget de la commune maître d'ouvrage.

Quant aux constructions du second degré, les crédits à prévoir ne sont plus à la mesure des budgets communaux moyens, les collectivités locales participant à la dépense, en application des dispositions du décret du 27 novembre 1962. Votre commission estime qu'*il est indispensable de repenser les dispositions réglementaires afin d'aboutir à une meilleure adaptation des crédits d'Etat aux besoins des collectivités locales, qu'elles soient urbaines ou rurales*.

TROISIEME PARTIE

L'AUDITION DE M. MICHEL PONIATOWSKI, MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR, ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du *jeudi 16 octobre 1975*, votre Commission des Finances a procédé à l'audition de M. Michel Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, sur le projet de budget de son département ministériel pour 1976, qui a tout d'abord répondu aux questions générales qui lui avaient été posées par votre rapporteur spécial.

Le budget augmente de 20,84 % pour les dépenses de fonctionnement et 12 % pour les crédits d'équipement. En fait, compte tenu des crédits de la loi de finances rectificative, l'augmentation réelle est de 20 % dans son ensemble

Concernant les collectivités locales, le Ministre a mis en relief les novations essentielles : l'entrée en vigueur de la taxe professionnelle au 1^{er} janvier 1976, la mise en œuvre du Fonds d'équipement des collectivités locales, selon des critères à déterminer pour l'avenir, la clarification et l'amélioration des rapports de l'Etat et des collectivités locales. A partir de 1977-1978, commencera l'absorption par le budget général de l'aide sociale actuellement à la charge des collectivités locales. Les préjudices occasionnés aux particuliers en cas d'émeute seront pris en charge intégralement par l'Etat. Le versement représentatif de la taxe sur les salaires a progressé de 16,5 % sur la loi de finances initiale de 1975, et s'élèvera à 21,4 milliards pour 1976.

Les subventions d'équipement gérées par le Ministère de l'Intérieur sont supérieures de 6,5 % à celles de 1975. Certes, les mécanismes d'attribution des subventions sont loin d'être satisfaisants, par suite notamment du grand nombre de catégories d'équipement et des circuits de dossiers trop longs.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a précisé que, dans le domaine de la *sécurité civile*, le nombre d'accidents mortels, de 30 000 par an, demeure trop élevé ; cependant, le nombre

d'accidents routiers, notamment sur les autoroutes, est en diminution et une politique systématique de prévention va être poursuivie.

Dans le domaine de la *sécurité publique*, on constate l'apparition d'une violence nouvelle, avec des méthodes perfectionnées et des connaissances juridiques chez les délinquants (60 % des délits et crimes sont le fait de récidivistes). Les actions de la police et de la gendarmerie visent, tout d'abord, par d'importantes opérations de sécurité, à prévenir la criminalité : il s'agit des opérations « tranquillité vacances », de l'extension progressive de l'ilotage, de catégories privilégiées d'actions qui sont poursuivies : la création de centres d'accueil pour les jeunes et la protection des personnes âgées.

Plusieurs commissaires sont alors intervenus : *M. Coudé du Foresto* a insisté sur le fait que le système de prêts de la Caisse des Dépôts n'est pas actuellement satisfaisant. *Mlle Rapuzzi* a souhaité des informations complémentaires sur l'amélioration des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, notamment sur le renforcement nécessaire des effectifs des corps urbains de police, et sur le nombre de fonctionnaires départementaux qui effectuent des tâches d'Etat. *M. Schmitt* a évoqué les difficultés d'implantation des C. E. T. I. *M. de Montalembert* a traité des problèmes posés par le transport scolaire et par la limitation de vitesse sur les routes. *M. Nayrou*, rapporteur pour avis de la Commission des Lois, a interrogé le Ministre sur la répartition des crédits du Fonds d'équipement des collectivités locales. *M. Brousse* a posé le problème du remboursement de la T. V. A. pour les travaux réalisés par les collectivités locales, selon des formules simples ; il a souhaité une réflexion sur le problème posé par les sapeurs-pompiers communaux, et interrogé le Ministre sur l'importance des effectifs de police en service actif. *M. Chochoy* a mis en relief les difficultés que connaissent les départements pour recevoir le remboursement des dépenses d'aide sociale ; il a souhaité que ce problème irritant soit réglé au plus vite. Il a ensuite contesté l'effort de redressement annoncé en matière de personnel de l'Etat en service dans les préfectures, notamment dans les départements, où de lourdes tâches administratives sont à remplir. *M. Fortier* a mis en relief les inconvénients de la réglementation actuelle trop stricte en matière de ramassage scolaire. *M. Héon* a demandé s'il ne serait pas opportun de faire le point sur le fonctionnement des régions. *M. Edouard Bonnefous, président*, a souligné que l'urba-

nisation pose le grand problème de la sécurité des citoyens face à la violence, dont une des causes réside dans la diffusion des films de violence, qui doit être bannie des programmes, notamment de la télévision. *M. Schleiter* a souligné l'insuffisance des forces de police, dont l'ensemble des effectifs doit être affecté par priorité à la protection des personnes et des biens.

Dans ses réponses, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a apporté notamment les précisions suivantes :

1° Les mécanismes de prêts de la Caisse des Dépôts, de la C. A. E. C. L. et du Crédit agricole aboutissent à des niveaux analogues, d'une année sur l'autre, compte tenu de l'augmentation des demandes ;

2° Le mode de calcul de répartition du Fonds d'équipement des collectivités locales, même s'il doit être simple (par exemple le remboursement de la T. V. A. payée), pose le problème des finances des petites communes ;

3° On constate des délais excessifs entre la délégation des crédits par les administrations centrales et celui de la répartition par les instances régionales et départementales. Le Ministre de l'Intérieur cherche à raccourcir ces délais en mettant en place un fichier d'opérations qui permettra de suivre les opérations au plan départemental ;

4° Le personnel de police qui effectue actuellement des tâches administratives va être versé en service actif dans toute la mesure du possible. Le niveau des effectifs pose un problème, compte tenu des départs en retraite. La formation des personnels va être plus poussée ;

5° La délinquance continue à progresser ; le taux de criminalité est le suivant :

34 pour la France ; 44 pour l'Allemagne ; 64 pour le Danemark ; 78 pour la Suède ; 41 pour les Etats-Unis ;

6° Pour la répression des actes de gangsterisme avec prise d'otages, il ne peut y avoir de règle générale. Les instructions données sont d'épargner la vie des otages ; dans la plupart des cas, les résultats sont positifs et aboutissent à l'arrestation des gangsters ;

7° La violence de certaines émissions de télévision ou de certains films constitue une incitation au meurtre. Le Gouvernement devra prendre des mesures en vue d'arrêter cette vague de violence ;

8° L'opération de contrôle des autocars de transport scolaire a donné des résultats qui ont montré sa nécessité ;

9° Les crédits de fonctionnement de l' « intendance administrative » des missions régionales figurent au budget de l'Intérieur. Les crédits d'études figurent au budget de la D. A. T. A. R., pour des raisons logiques, ces crédits étant destinés à financer des études à caractère économique, dans le droit fil de la politique d'aménagement du territoire ;

10° Enfin, en réponse à *M. le président Bonnefous*, le Ministre a précisé que des instructions seraient données pour que les conseils généraux et les conseils régionaux ne se réunissent pas pendant la durée des sessions parlementaires.

*
* *

Au cours de sa séance du *mercredi 5 novembre 1975*, votre Commission des Finances, après avoir entendu votre rapporteur spécial sur les crédits du Ministère de l'Intérieur, a procédé à un échange de vues.

La réforme de l'administration centrale a été évoquée notamment par *M. Nayrou*, rapporteur pour avis de la Commission des Lois, qui a souligné la forte concentration des moyens qu'elle réalise. La commission a regretté, notamment après une intervention de *M. Chochoy*, l'importance du nombre des personnels des préfectures occupés à des tâches d'Etat. *M. Nayrou*, rapporteur pour avis de la Commission des Lois, a considéré que la région constituait un rouage amenant des complexités supplémentaires entre la province et Paris, et *M. Héon* a protesté contre le découpage déséquilibré des régions, approuvé par votre rapporteur spécial, pour ce qui concerne la région Provence-Côte d'Azur.

Concernant les subventions aux collectivités locales, *M. Chochoy* a déploré la faible part des crédits qui leur sont consacrés en comparaison notamment des crédits en faveur de la police ; il a souligné que le Ministre devait se considérer avant tout comme le ministre des collectivités locales. *M. Nayrou*, rapporteur pour avis de la Commission des Lois, a indiqué que le montant des subventions ne suivait pas l'évolution des prix. *M. Lombard* s'est interrogé sur la cohérence de la politique suivie en matière de subventions d'équi-

pement aux collectivités pour l'habitat urbain, compte tenu de la diminution des autorisations de programme. Traitant du Fonds d'équipement des collectivités locales, *M. Monichon* a souhaité qu'il soit alimenté en 1976, et *M. Brousse* a souligné que le seul système honnête de répartition était celui du remboursement de la T. V. A. Les difficultés rencontrées par les collectivités en matière d'équipement scolaire ont été mises en relief par *MM. Fortier, Chochoy et Brousse* — tant pour le premier que pour le second degré —. Les défauts présentés par le système de répartition des charges d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales ont été relevés par *MM. Fortier, Chochoy, Descours Desacres et Brousse*. *MM. Fortier et Descours Desacres* ont suggéré que des emprunts globaux puissent être mis à la disposition des communes. *MM. Fortier, Nayrou*, rapporteur pour avis, et *Brousse* ont souligné que les crédits en faveur des sapeurs-pompiers ne permettent pas de faire face aux nécessités d'équipement, la militarisation du corps étant souhaitable ; en tout cas, un recyclage des sapeurs-pompiers bénévoles s'avère nécessaire.

En conclusion de cet échange de vues, la commission a, sur la proposition de *M. Descours Desacres*, adopté un *amendement* tendant à réviser les critères de répartition des ressources et des charges publiques entre l'Etat et les collectivités locales. Le rapporteur spécial a été chargé d'évoquer plus particulièrement, en accord avec *M. Chazelle*, rapporteur spécial pour l'Education, et *M. Ribeyre*, rapporteur spécial pour la Santé, la nécessaire actualisation des bases financières en matière de constructions scolaires effectuées par les collectivités locales, et le caractère d'urgence de la modernisation du système de répartition des charges d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales.

*
* *

Au cours d'une nouvelle réunion, le jeudi 20 novembre, la commission, informée de la réunion au Palais du Luxembourg, le 19 novembre, du comité directeur de l'association des maires de France, qui a dénoncé « l'asphyxie financière » des collectivités locales, a procédé à un échange de vues sur les difficultés profondes que connaissent les communes.

MM. Monory, rapporteur général, *Descours Desacres* et votre rapporteur spécial, ont souligné la nécessité de mesures rapides pour

améliorer la situation des finances locales, leur fiscalité connaissant une lourde augmentation alors que le V. R. T. S. tend à plafonner.

MM. Schumann et Brousse ont souligné que le Fonds d'équipement des collectivités locales devait être doté en 1976, afin que les promesses ministérielles selon lesquelles le Fonds serait complètement approvisionné en cinq ans soient honorées.

MM. Bonnefous, président, Chochoy et Mlle Rapuzzi, ont indiqué qu'il était indispensable de confirmer l'opinion de la commission en appuyant la position du comité directeur de l'association des maires de France.

Après que *M. Fosset* eut souligné l'interdépendance économique du budget de l'Etat et des budgets communaux, *M. Lombard* a souligné que la crise des finances locales tenait essentiellement au caractère non évolutif des recettes des communes, et qu'il était nécessaire de remédier rapidement à la situation actuelle qui ne saurait se perpétuer.

En conclusion de ce débat, M. le Rapporteur Général a été chargé de prendre les contacts qu'il jugera opportuns pour aboutir à la prise en considération des préoccupations exprimées.

*
* *

Sous le bénéfice des observations présentées dans ce rapport, et sous réserve de l'amendement qu'elle soumet, la Commission des Finances vous propose, à la majorité, d'adopter les crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1976.

ANNEXES

ANNEXE I

SOUS-DIRECTION DES FINANCES LOCALES

Bureau des études, des statistiques
et des analyses financières.

QUESTION ECRITE N° 16869

posée le 22 mai 1975 par M. Joseph Raybaud, sénateur.

Question. — M. Joseph Raybaud demande à M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de vouloir bien lui communiquer des tableaux retraçant les éléments d'évolution suivants, pour les cinq dernières années connues, concernant les collectivités locales, en distinguant les départements, d'une part, les communes, d'autre part : 1° en matière de recettes : a) les impôts directs : la taxe d'habitation, la taxe foncière bâtie, la taxe foncière non bâtie, la patente ; b) les impôts indirects : la taxe locale, puis le V. R. T. S., le F. A. L., attribution de garanties, répartition en fonction de l'impôt sur les ménages ; c) les subventions : de fonctionnement et d'équipement ; d) les emprunts en distinguant selon l'origine des prêts ; 2° en matière de dépenses : a) les dépenses de fonctionnement ; b) les dépenses d'équipement.

Réponse — Les renseignements demandés par l'honorable parlementaire ont été établis de manière détaillée et présentés en quinze tableaux qui, compte tenu des difficultés de reproduction rapide, lui ont été adressés directement (1).

FICHE N° 1. — EVOLUTION DES IMPÔTS DIRECTS

1-1. — Taxe d'habitation mobilière.

	1969	1970	1971	1972	1973
Communes (et groupes de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	1 957	2 116	2 479	2 956	3 419
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 17,4 %	+ 8,1 %	+ 17,2 %	+ 19,2 %	+ 15,7 %
Départements :					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	1 108	1 180	1 319	1 534	1 754
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 18,5 %	+ 6,5 %	+ 11,8 %	+ 16,3 %	+ 14,3 %

(1) Votre rapporteur spécial, compte tenu de l'intérêt de ces tableaux et du fait qu'ils n'ont pas été publiés au *Journal officiel*, a jugé bon de les insérer ici.

1.2. — *Taxe foncière bâtie.*

	1969	1970	1971	1972	1973
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	1 433	1 516	1 743	2 034	2 286
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 13,9 %	+ 5,8 %	+ 15,0 %	+ 16,7 %	+ 12,4 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	840	877	967	1 105	1 235
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 14,6 %	+ 4,4 %	+ 10,3 %	+ 14,3 %	+ 11,8 %

1.3. — *Taxe foncière non bâtie.*

	1969	1970	1971	1972	1973
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	688	790	890	1 000	1 104
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 8,7 %	+ 4,7 %	+ 23,6 %	+ 12,3 %	+ 10,4 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	405	419	459	516	573
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 9,8 %	+ 3,5 %	+ 9,5 %	+ 12,4 %	+ 11,0 %

1.4. — *Patente.*

	1969	1970	1971	1972	1973
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	3 772	4 064	4 637	5 625	6 534
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 17,0 %	+ 7,7 %	+ 14,1 %	+ 21,3 %	+ 16,2 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	2 270	2 402	2 645	3 112	3 567
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 17,9 %	+ 5,8 %	+ 10,1 %	+ 17,6 %	+ 14,6 %

1.5. — Total des produits précédents (non compris les taxes assimilées qui ne figurent pas ci-dessus).

	1969	1970	1971	1972	1973
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	7 850	8 416	9 749	11 615	13 343
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 15,6 %	+ 7,2 %	+ 15,8 %	+ 19,1 %	+ 14,9 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	4 623	4 878	5 390	6 267	7 129
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 16,7 %	+ 5,5 %	+ 10,5 %	+ 16,3 %	+ 13,8 %

N.B. — Source : Direction générale des impôts.

Paris a été considéré comme une commune à concurrence de 40 % des sommes concernées ; comme un département à concurrence de 60 %.

FICHE N° 2. — EVOLUTION DES IMPÔTS INDIRECTS

2.1. — Attributions versées au titre du F. A. L.

	1970	1971	1972	1973	1974
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	167	218	231	283	371
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		+ 30,5 %	+ 5,9 %	+ 22,5 %	+ 31,1 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	69	90	95	112	145
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		+ 30 %	+ 5,5 %	+ 17,9 %	+ 29,5 %

2.2. — Attributions de garantie (versée au titre de l'article 40 de la loi du 6 janvier 1966).

	1970	1971	1972	1973	1974
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	6 377	6 841	7 362	7 904	8 957
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		+ 7,3 %	+ 7,6 %	+ 7,3 %	+ 13,3 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	1 516	1 595	1 716	1 835	2 071
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		+ 5,2 %	+ 7,5 %	+ 6,9 %	+ 12,8 %

2.3. — Attributions versées au prorata de l'impôt sur les ménages en application de l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966.

	1970	1971	1972	1973	1974
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	650	1 160	1 738	2 472	3 613
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		+ 78 %	+ 49 %	+ 42,2 %	+ 46,2 %
Départements:					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	158	278	420	574	835
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		+ 75,9 %	+ 51,1 %	+ 36,7 %	+ 45,3 %

2.4. — Attributions complémentaires servies aux communes au titre du minimum garanti par habitant en application de l'article 42 de la loi du 6 janvier 1966.

	1970	1971	1972	1973	1974
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	780	723	918	1 546	3 672
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....		- 8 %	+ 26,9 %	+ 68,4 %	+ 137 %

Source : Ministère de l'Intérieur.

FICHE N° 3. — LES SUBVENTIONS

3-1. — Subventions (+ participations et remboursements) de fonctionnement.

	1968	1969	1970	1971	1972
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	990	1 013	1 075	1 180	1 384
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 21,9 %	+ 2,3 %	+ 5,9 %	+ 9,9 %	+ 17,3 %
Départements :					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	4 698	5 441	5 907	7 271	8 093
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 5,8 %	+ 15,8 %	+ 8,5 %	+ 23,1 %	+ 11,2 %

3-2. — Subventions d'équipement.

	1968	1969	1970	1971	1972
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	2 249	2 501	2 560	2 598	2 683
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 4,1 %	+ 11,2 %	+ 2,4 %	+ 1,5 %	+ 3,3 %
Départements :					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	385	379	446	434	387
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	- 0,2 %	- 1,6 %	+ 17,7 %	- 2,7 %	- 10,8 %

Source : Comptabilité publique.

FICHE N° 4. — EMPRUNTS

4-1. — Evolution de la dette à long et moyen terme (en millions de francs).

	1968	1969	1970	1971	1972
Communes :					
Obligations émissions publiques	(*)	458	416	465	658
Obligations des emprunts unifiés	(*)	772	880	1 025	1 446
Emprunts auprès d'organismes divers.....	(*)	2 691	3 193	3 723	5 378
Caisses publiques et semi-publiques	25 494	26 975	28 985	31 898	36 590
Trésor et autres collectivités locales.....	(*)	187	226	255	289
Total	(*)	31 087	33 700	37 366	44 361
Départements (à l'exclusion de la dette afférente au compte de liquidation de l'ex-département de la Seine) :					
Obligations émissions publiques	(*)	28	27	74	161
Obligations des emprunts unifiés	(*)	282	333	352	444
Emprunts auprès d'organismes divers.....	(*)	475	492	545	843
Caisses publiques et semi-publiques	(*)	3 773	4 316	4 838	5 736
Trésor et autres collectivités locales.....	(*)	11	10	8	6
Total	(*)	4 569	5 178	5 817	7 190

(*) Ce signe signifie que les chiffres ne sont pas disponibles.

4.2. — *Emprunts annuels (en millions de francs).*

	1968	1969	1970	1971	1972
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	4 988	5 260	5 817	6 437	10 057
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	— 0,05 %	+ 5,4 %	+ 10,6 %	+ 10,6 %	+ 56,2 %
Départements :					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	1 390	1 412	1 612	1 655	2 591
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 25,1 %	+ 1,6 %	+ 14,1 %	+ 2,7 %	+ 56,5 %

Source : Comptabilité publique.

FICHE N° 5. — EVOLUTION DES DÉPENSES

5-1. — *Evolution des dépenses de fonctionnement.*

	1968	1969	1970	1971	1972
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	13 379	14 864	16 543	19 075	21 862
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 12,8 %	+ 11,1 %	+ 11,3 %	+ 15,3 %	+ 14,6 %
Départements :					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	8 638	10 096	11 094	12 592	14 216
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	— 3,5 %	+ 16,8 %	+ 9,9 %	+ 13,5 %	+ 12,2 %

5-2. — *Evolution des dépenses d'investissement.*

	1968	1969	1970	1971	1972
Communes (et groupements de communes):					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	11 533	13 117	14 521	14 926	16 905
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 11,2 %	+ 13,7 %	+ 10,7 %	+ 2,8 %	+ 13,3 %
Départements :					
Valeur absolue (en millions de francs courants).....	3 876	4 333	4 812	5 148	5 770
Valeur relative (progression de l'année <i>n</i> sur l'année <i>n-1</i>).....	+ 14,1 %	+ 11,8 %	+ 11,1 %	+ 7,0 %	+ 12,1 %

Source : Comptabilité publique.

ANNEXE II

LE PRINCIPE DES CENTIMES ADDITIONNELS EN VIGUEUR JUSQU'AU 1^{er} JANVIER 1974

a) Principe des centimes additionnels.

La base des centimes additionnels départementaux et communaux était constituée par les contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties, la contribution mobilière et la contribution des patentes.

Ces contributions étaient en leur temps assises et perçues pour le compte de l'Etat. C'était les « principaux » auxquels venaient s'ajouter les centimes des départements et des communes. Les contributions d'Etat et les impositions locales reposaient alors sur les mêmes bases. Mais, en 1917, les anciennes contributions ont été, à des dates différentes, abandonnées en tant qu'impôts d'Etat.

Les anciennes contributions précitées avaient donc été fictivement maintenues comme bases des centimes départementaux et communaux et elles constituent ainsi des « principaux fictifs » dont le centime est la centième partie : un « centime par franc ».

Ainsi, dans une commune, lorsque le total des principaux fictifs des contributions précitées s'élevait à 100 000 F, le centime valait 1 000 F.

Chaque fois que la commune mettait un centime en recouvrement, elle percevait 1 000 F, c'est-à-dire cent fois moins que l'Etat n'aurait perçu si les vieilles contributions avaient été maintenues pour le compte de celui-ci.

Les principaux fictifs du département représentent la somme des principaux des communes de ce département. Ainsi, la valeur du centime départemental était égale à la somme des valeurs des centimes des communes du département intéressé.

La valeur (V) du centime étant connue, une assemblée locale ayant besoin d'une certaine somme (S) devait donc voter un nombre de centimes égal au quotient : $\frac{S}{V}$.

b) Mécanisme de la fixation des principaux fictifs.

Pour comprendre ce mécanisme, il faut remonter à la première transformation de l'une des quatre vieilles contributions, apportée par la loi du 8 août 1890 relative à l'impôt foncier.

DÉFINITION DES PRINCIPAUX FICTIFS DES DEUX FONCIERS : BÂTI ET NON BÂTI

1. — En ce qui concerne le foncier bâti.

La loi du 8 août 1890, en transformant l'impôt foncier bâti, qui était un impôt de répartition, en impôt de quotité, a introduit une complication dans un système qui jusqu'alors était d'une simplicité et d'une clarté incontestables. Soucieux de conserver aux ressources locales le maximum de stabilité et partant, de ne point modifier brusquement la base de calcul des centimes, le législateur a décidé que la part des collectivités continuerait à être calculée sur le contingent en principal mis en recouvrement pour le compte de l'Etat en 1890.

C'est ainsi qu'apparut dans notre système fiscal la notion de « principal fictif ».

Ce principal fictif était modifié chaque année en plus ou en moins pour tenir compte des constructions nouvelles et des démolitions.

2. — *En ce qui concerne le foncier non bâti.*

La transformation, par la loi du 29 mars 1914, de l'impôt foncier non bâti en impôt de quotité posait à nouveau les problèmes déjà apparus en 1890 et le contingent de 1914 a été à son tour retenu pour le calcul des centimes.

3. — *Evolution et complications.*

A. — Définition nouvelle du principal fictif de l'impôt foncier bâti ou non bâti.

De 1890 à 1915, le principal de l'impôt foncier bâti avait donc été « cristallisé » au contingent de 1890. Mais, pour pallier les inégalités constatées dans la répartition des charges locales entre les redevables de l'impôt foncier bâti et de l'impôt foncier non bâti, entre les communes d'un même département, la loi précitée du 29 mars 1914 a décidé que le principal fictif départemental et communal serait dorénavant fonction du total des revenus cadastraux du département et de la commune. De plus, cette loi a établi une liaison entre les deux principaux fictifs de l'impôt foncier bâti et de l'impôt foncier non bâti en édictant qu'ils seraient l'un et l'autre, pour toutes les communes d'un même département, déterminés par l'application aux revenus cadastraux correspondants d'un coefficient dit coefficient départemental, et exprimant le rapport du total des principaux fictifs au total des revenus cadastraux.

Le principal fictif communal de l'impôt foncier bâti et non bâti a donc été, à partir de 1915, non plus le contingent ancien, mais un chiffre déterminé en appliquant à la somme des revenus cadastraux de la commune pour l'année considérée, le coefficient départemental.

B. — Influence des revisions des évaluations foncières.

La revision des évaluations foncières édictée par la loi du 22 mars 1914 et réalisée seulement pour les immeubles bâtis dès 1924, a fait naître de nouvelles difficultés. Il fallait éviter, en effet, que l'augmentation des revenus cadastraux résultant de la revision des évaluations rompit l'équilibre de la répartition des charges entre la propriété bâtie et la propriété non bâtie, de même qu'entre les propriétaires d'immeubles bâtis et les assujettis aux autres contributions.

La loi du 19 juillet 1926 a prévu les mesures appropriées ; elles consistent à ne pas affecter le principal fictif départemental bâti des résultats de la revision.

Des mesures analogues ont été prises par la loi du 31 décembre 1942 comme conséquence de la nouvelle revision exécutée en vertu de la loi du 12 avril 1941.

DÉFINITION DES PRINCIPAUX FICTIFS DE LA MOBILIÈRE ET DE LA PATENTE

La suppression en tant qu'impôt d'Etat de la mobilière et de la patente (loi du 31 juillet 1917) a conduit à étendre la notion du principal fictif à ces deux contributions.

1. — *Pour ce qui est de la mobilière.*

Pour la mobilière, c'est le contingent mis en recouvrement en 1917 pour le compte de l'Etat qui est devenu le principal fictif et ce principal fictif est tenu à jour des modifications de la matière imposable.

Ainsi, à partir de 1917, la « congélation » du principal fictif en matière mobilière est chose faite.

2. — *En ce qui concerne la patente.*

Pour la patente, qui a toujours été un impôt de quotité calculé au moyen de l'application d'un tarif à la matière imposable, le principe fictif résulte, comme par le passé, de l'application dudit tarif.

Le principal de la patente fut réduit de 10 % en 1939, en contrepartie de l'institution de la taxe d'armement (1 % sur les ventes — devenue taxe sur les transactions).

Cette réduction a été portée à 20 % à partir de 1940.

Le principal fictif de la patente a été stabilisé à compter de 1950 dans chaque commune à la moyenne des principaux de 1948 et 1949.

3. — *Influence de la suppression des « portes et fenêtres ».*

En outre, la suppression de la contribution des portes et fenêtres à partir de 1926 a entraîné l'augmentation des principaux fictifs de la mobilière et de la patente, le principal fictif des portes et fenêtres ayant été réparti dans chaque département entre les principaux fictifs de ces deux contributions (loi du 19 juillet 1925).

MAJORATIONS GÉNÉRALES DES PRINCIPAUX FICTIFS

1. — Un décret-loi du 30 octobre 1935 a prescrit une majoration des principaux fictifs de toutes les contributions en vue de compenser partiellement la perte des recettes provoquées par la suppression du droit proportionnel de patente sur les locaux d'habitation, et

2. — En vue de procurer aux collectivités locales un supplément de ressources, un décret-loi du 30 juillet 1937 a augmenté de 15 % les principaux fictifs de l'impôt foncier bâti et non bâti, de 5 % celui de la contribution mobilière.

En conclusion, sur le mécanisme de fixation des principaux fictifs, on peut dire qu'en définitive, bien qu'ils aient une origine identique, les principaux fictifs sont donc très différents, et ne constituent plus que des bases abstraites qui servent au calcul des impositions départementales et communales.

En d'autres termes, les principaux fictifs déterminaient seulement les rapports suivant lesquels étaient réparties les charges locales entre les propriétaires d'immeubles bâtis et non bâtis, les personnes disposant d'un appartement meublé, les industriels et les commerçants.

c) **Détermination des impositions individuelles à partir des principaux fictifs ainsi définis.**

EN CE QUI CONCERNE LES IMPOSITIONS DÉPARTEMENTALES

Les impositions affectées à chaque contribuable étaient fixées à partir des principaux fictifs suivant la procédure ci-dessous.

1. — *Définition du principal fictif départemental.*

Le principal fictif départemental était constitué par la somme des principaux fictifs communaux afférents à la contribution envisagée.

2. — *Définition de la valeur du centime départemental.*

Le total des principaux fictifs départementaux des quatre contributions (foncière bâtie, foncière non bâtie, mobilière et patente) fournissait le nombre qui détermine la valeur du centime départemental.

Cette valeur était égale au centième de ce total. Elle était le produit attribué au budget départemental lorsque le conseil général décidait l'imposition d'un centime au profit du département.

3. — *Vote du nombre de centimes nécessaires pour couvrir la dépense.*

Le conseil général n'avait qu'à diviser le montant de la dépense à couvrir par la valeur du centime pour déterminer le nombre de centimes qu'il fallait voter.

4. — *Répartition du produit du centime (égal en principe au montant de la dépense) entre les quatre contributions.*

Le produit des centimes votés par le conseil général — c'est-à-dire le résultat de la multiplication de la valeur du centime départemental par le nombre desdits centimes — était réparti entre les quatre contributions proportionnellement au principal fictif de chacune d'elles.

5. — *Répartition entre les communes du département.*

La part du produit afférent à une contribution déterminée était répartie ensuite entre les communes proportionnellement au montant des principaux fictifs communaux de la même contribution.

6. — *Répartition individuelle entre les contribuables.*

Cette répartition se faisait en même temps que celle relative aux produits des centimes communaux. Dernière phase de la répartition, celle-ci sera envisagée plus loin, après que nous aurons examiné la répartition des impositions communales jusqu'à ce dernier stade.

EN CE QUI CONCERNE LES IMPOSITIONS COMMUNALES

La procédure était identique mais à l'échelon communal.

1. — *Définition du principal fictif communal*, qui se faisait comme nous l'avons vu, par le jeu du mécanisme de fixation des principaux fictifs.

2. — *Définition de la valeur du centime communal*. C'est la centième partie du principal fictif communal.

3. — *Vote des centimes nécessaires pour couvrir les dépenses prévues.*

4. — *Répartition du produit des centimes entre les quatre contributions*. Lorsque le conseil municipal votait des centimes, le produit résultant de la multiplication de la valeur du centime communal par le nombre des centimes votés, était réparti entre les quatre contributions proportionnellement au principal fictif de chacune d'elles.

5. — *Répartition individuelle entre les contribuables* (cf. paragraphe suivant).

RÉPARTITION INDIVIDUELLE

ENTRE LES CONTRIBUABLES DES IMPOSITIONS DÉPARTEMENTALES ET COMMUNALES

Les sommes à mettre en recouvrement pour les budgets départementaux et communaux au titre de chacune des quatre contributions étant ainsi déterminées par communes, elles étaient totalisées, y étaient ajoutées diverses impositions accessoires (centimes imposés d'office, centimes pour frais d'assiette et de non-valeurs, centimes pour frais de perception), pour déterminer le montant définitif des sommes à recouvrer.

Ce montant se répartissait entre les contribuables :

— pour les contributions foncières bâtie et non bâtie, au prorata des revenus cadastraux ;

— pour la mobilière, proportionnellement aux loyers matriciels assignés à chaque habitant par le contrôleur des contributions directes assisté de la commission communale des impôts directs ;

— en ce qui concerne la patente, proportionnellement au montant des anciens droits calculés conformément au tarif légal.

Pour effectuer cette répartition, on divisait la somme à recouvrer au titre de chaque contribution par le total des bases d'impositions individuelles ; était ainsi la proportion ou « centime le franc » qui devait être appliquée pour déterminer le montant des cotisations individuelles aux bases assignées à chaque contribuable en fonction des éléments imposables qu'il possède.

ANNEXE III

EXTRAIT DU RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DES COMPTES : LES DEPENSES D'AIDE SOCIALE SUIVI DES REPONSES DES ADMINISTRATIONS

Dans un précédent rapport (1) la Cour s'était déjà préoccupée de l'incidence de l'aide sociale sur les budgets des collectivités publiques. Les influences conjuguées de l'urbanisation et de l'élévation des niveaux de vie, en soulignant davantage la condition des personnes les plus défavorisées, ont contribué à provoquer une croissance rapide de ces charges qui, entre 1965 et 1972, ont augmenté de 104,7 % pour atteindre annuellement 7,5 milliards de francs. La nécessité de ce vaste effort de solidarité sociale exige qu'une attention particulière soit portée aux moyens utilisés pour le mettre en œuvre d'autant plus que son développement risque de poser à terme le problème de sa compatibilité avec les équilibres financiers globaux de la nation.

Aussi la Cour a-t-elle entrepris un nouvel examen de l'évolution des dépenses d'aide sociale : celui-ci a porté sur les années 1965 à 1972 et sur les comptes de onze départements de la moitié nord de la France (2) qui, pour une population de 7 750 000 habitants, ont traité en 1972 environ 375 000 dossiers d'aide représentant une charge brute de l'ordre de 1 375 milliards de francs, soit plus du sixième du total des dépenses de l'espèce.

Cette enquête a permis tout d'abord de constater que les modalités de répartition des dépenses nettes d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales, qui restent définies par le décret n° 55-687 du 21 mai 1955, devraient être profondément modifiées. Il est apparu également que les conditions dans lesquelles sont organisées et fonctionnent les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, ainsi que les commissions d'admission au bénéfice de l'aide sociale, ne sont pas favorables à la qualité d'une gestion portant sur des fonds d'une telle importance.

1. — Les modalités de répartition des charges nettes d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales.

Le décret du 21 mai 1955 a posé le principe d'une péréquation nationale des charges nettes d'aide sociale, qui représentent les dépenses restant définitivement à la charge des budgets publics après encaissement des participations des divers tiers payants. A cet effet, il a déterminé des mécanismes complexes de répartition de ces charges entre l'Etat et les collectivités locales (départements et communes), afin de proportionner l'effort de ces dernières à leur capacité de financement.

a) *Les méthodes de péréquation des dépenses d'aide sociale entre l'ensemble des collectivités publiques.*

Inscrites pour leur totalité dans les comptes des départements, les dépenses d'aide sociale sont ensuite ventilées entre l'Etat et les collectivités locales. La part définitivement supportée par celles-ci dépend du rapport qui s'établit entre leurs facultés contributives et le volume des dépenses d'aide sociale qu'elles engagent.

(1) Cf. rapport publié en 1959 sur les opérations des années 1957 et 1958 (pages 49 à 61).

(2) L'Aisne, les Ardennes, le Chér, le Haut-Rhin, l'Indre-et-Loire, la Manche, la Meurthe-et-Moselle, le Nord, la Seine-Maritime, la Somme et les Vosges.

Le décret de 1955 a fondé l'appréciation des facultés contributives sur la valeur du centime départemental et sur la moyenne du produit de la taxe locale encaissé par les départements au cours des années 1951 à 1953 ; il a, d'autre part, évalué la charge départementale d'aide sociale à partir de trois critères démographiques : densité de la population, pourcentage des personnes actives dans l'ensemble de cette population, proportion des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans. Plus le rapport ainsi obtenu apparaît défavorable aux collectivités locales et plus forte est la participation de l'Etat. Des pourcentages ont été arrêtés pour chaque département sur la base des calculs effectués en 1955 ; ils n'ont pas été modifiés depuis lors.

Ces pourcentages varient également selon les types d'aides. Il est en effet apparu que les dépenses classées dans le groupe I, qui intéressent essentiellement les aides à l'enfance et à la mère, relevaient prioritairement de la solidarité nationale. Il en est de même, quoique à moindre degré, des aides classées dans le groupe II, qui concernent les tuberculeux, les aliénés et les mal logés. En revanche, pour le groupe III, qui se rapporte aux malades, infirmes et aux vieillards, c'est à la solidarité locale qu'il est d'abord fait appel.

Enfin, pour la part des charges d'aide sociale supportées par les collectivités locales, il appartient à chaque conseil général, à l'intérieur des limites prévues par le décret du 21 mai 1955, d'en assurer la répartition entre le département et les communes.

b) La ventilation des charges entre l'ensemble des collectivités publiques telle qu'elle apparaît aujourd'hui.

Les pourcentages de répartition calculés en 1955 n'ont pas été révisés, bien que les situations qu'ils représentent aient évolué dans des sens parfois divergents.

Les facultés contributives des départements ont subi d'importantes distorsions ; en outre, si les charges de l'aide sociale ont été mesurées en 1955 à partir de critères exclusivement démographiques, les dépenses réelles ont depuis lors subi l'influence de facteurs socio-économiques, dans des proportions d'ailleurs très variables selon les types d'aides.

En premier lieu, de 1954 à 1968, la population a évolué dans des conditions très différentes selon les départements : elle s'est par exemple accrue de 1,1 % dans la Manche, mais de 19 % en Indre-et-Loire ; pendant la même période, la proportion des personnes âgées a légèrement baissé en Indre-et-Loire et augmenté fortement dans la Manche, tandis que la diminution générale de la proportion des personnes actives est nettement plus marquée dans la Manche ou le Haut-Rhin que dans l'Aisne ou l'Indre-et-Loire.

En second lieu, la capacité contributive des départements s'est, dans certains cas, sensiblement améliorée alors que, dans d'autres, elle a connu une détérioration relative. De 1956 à 1972, la valeur du centime départemental a augmenté de 17,7 % dans la Manche et de 56 % en Indre-et-Loire. Sur une base de 100 en 1956, le produit de la taxe sur les salaires comme celui de sa valeur de remplacement, substituée à la taxe locale, représentait, en 1972, 450 pour le Cher et 818 pour les Ardennes.

Ces détériorations ou ces améliorations auraient dû, à elles seules, pour conserver aux dispositions adoptées en 1955 leur véritable portée, entraîner une modification des pourcentages de répartition des charges entre l'ensemble des collectivités publiques.

Une telle révision, plusieurs fois envisagée, apparaît d'autant plus nécessaire que le développement des dépenses d'aide sociale résulte de facteurs plus diversifiés que ceux retenus à l'origine. En effet, les dépenses d'aide sociale n'ont pas seulement augmenté du fait de la démographie : l'intervention de facteurs socio-économiques explique que les différentes formes d'aides n'aient pas connu une croissance identique et que l'ensemble des charges ne se soit pas accru dans les mêmes proportions selon les départements considérés.

Il est de fait que, pour ce motif, les dépenses des groupes I et III, plus directement liées au déclin de la solidarité familiale, ont augmenté de façon plus marquée que celles du groupe II, allégées par différents mécanismes de transfert. Sensible dans les onze départements considérés (1), l'évolution l'est plus encore sur le plan national : de 1955 à 1972, les charges respectives des groupes I, II et III ont augmenté de 1 197 %, 71 % et 425 %. Comme ces différents types d'aides continuent à être répartis en fonction de pourcentages invariables, la ventilation des charges entre les collectivités publiques s'effectue le plus souvent dans un sens défavorable aux finances de l'Etat, en raison de l'accroissement des dépenses du groupe I.

Cette influence des facteurs socio-économiques explique aussi que la croissance de l'ensemble des dépenses d'aide sociale soit nettement moins marquée dans les départements faiblement urbanisés, en progression économique lente, que dans ceux qui connaissent une crise de reconversion ou dans les départements fortement urbanisés en progression économique rapide. En effet, dans ces derniers, le nombre des admissions au bénéfice de l'aide sociale croît plus vite et l'importance comme la qualité des équipements médico-sociaux se traduisent par des prix de journée plus élevés ; enfin, une plus grande difficulté de trouver des solutions de placement individuel, liée pour partie au manque de travailleurs sociaux (2) et pour partie aux caractéristiques propres au mode de vie urbain, impose le recours, plus onéreux, à l'hébergement ou à l'hospitalisation. C'est ainsi qu'en 1965-1972, les charges nettes d'aide sociale ont augmenté de 82 % dans les Vosges et de 144 % dans la Meurthe-et-Moselle et la Seine-Maritime (3). Une autre illustration de cette évolution apparaît lorsqu'on compare l'ensemble des charges à la fiscalité locale : en 1965, l'aide sociale absorbait 313 % du produit de la taxe locale encaissé par les Vosges et 480 % pour la Seine-Maritime ; par rapport au produit du versement représentatif de la taxe sur les salaires, le pourcentage était en 1972 de 284 % dans les Vosges et de 476 % dans la Seine-Maritime : la charge relative des Vosges, département rural, a donc beaucoup moins augmenté que celle de la Seine-Maritime, département urbain.

Cette inégale croissance des dépenses d'aide sociale selon les groupes d'aides et les départements a des conséquences déterminantes sur les budgets locaux. Ainsi, de 1965 à 1972, les dépenses nettes d'aide sociale supportées par les seules collectivités locales ont augmenté de 58 % dans les Ardennes, de 77 % dans les Vosges et de 104 % dans le Cher, mais de 149 % en Meurthe-et-Moselle, de 155 % dans le Haut-Rhin et de 175 % en Indre-et-Loire (4). Or, ces dépenses ont été couvertes, en 1972, par le produit de la taxe sur les salaires encaissé par le département, à concurrence de 84 % dans le Cher et 78 % dans les Vosges, mais de 50 % dans le Haut-Rhin et de 39,40 % dans la Seine-Maritime.

Ces disparités sont encore accentuées par les décisions prises à l'échelon local. Les conseils généraux disposent d'une grande liberté d'appréciation pour fixer le partage des charges d'aide sociale entre les départements et les communes ; il en résulte des situations très hétérogènes. Tandis que certaines assemblées manifestent le souci d'alléger le plus possible leurs propres dépenses, d'autres pratiquent une politique inverse : en 1972, le département des Vosges acceptait de payer 19 % de la totalité des dépenses, celui de la Seine-Maritime 45 % ; par contre, la part des communes s'élevait respectivement à 26 % dans les Vosges et à 8,5 % dans la Seine-Maritime.

(1) Les charges totales des groupes I, II et III y représentaient respectivement 30 %, 14,2 % et 55,7 % de l'ensemble des dépenses brutes en 1965, 37,2 %, 6,6 % et 56,2 % en 1972.

(2) Assistantes sociales, aides familiales, aides médicales à domicile, etc.

(3) A cette tendance générale d'un accroissement des charges moins rapide dans les départements ruraux que dans les départements urbanisés ne fait exception que le département des Ardennes, à dominante rurale, qui a développé au cours des dix dernières années, une politique systématique d'équipement médical et de dépistage des cas sociaux.

(4) A cette tendance générale ne fait exception que la Manche qui, en dépit de son caractère agricole très marqué, supporte une charge nette d'aide sociale très élevée dont la part des collectivités locales n'a été, en 1972, couverte qu'à concurrence de 56 % par le produit de la taxe sur les salaires encaissé par le département. Cette situation particulière a d'ailleurs justifié une aide spéciale de la part de l'Etat, sous la forme d'une subvention d'équilibre.

En définitive, les pourcentages selon lesquels les charges d'aide sociale sont réparties entre l'Etat et les collectivités locales reposent sur des données vieilles de vingt ans, lesquelles ne prennent en considération qu'une partie des facteurs dont dépend le développement des dépenses réelles. Une révision de cette situation devrait être mise à l'étude.

II. — Des conditions administratives peu favorables à la qualité de la gestion et au meilleur emploi des fonds.

Toute amélioration de la gestion de l'aide sociale ne bénéficie pas seulement aux collectivités locales, mais intéresse au premier chef l'Etat, qui supportait à lui seul, en 1972, 56,2 % de la charge globale précitée de 7,5 milliards de francs.

a) Organisation des services locaux de l'aide sociale.

Selon la procédure normale, les bureaux municipaux d'aide sociale et les directions départementales de l'action sanitaire et sociale instruisent les dossiers soumis pour décision à des commissions d'admission que préside un magistrat et où siègent des fonctionnaires et des élus locaux. Leur compétence territoriale est fixée par les conseils généraux. Mais il existe, en ce qui concerne l'aide médicale et hospitalière, une procédure d'urgence : la commission n'intervient alors que pour confirmer ou infirmer la décision prise à titre provisoire par le maire.

Les commissions se prononcent sur l'admission, sur la forme de l'aide et sur son montant. Pour ce faire, elles déterminent la part des dépenses laissées à la charge des bénéficiaires et évaluent, sous réserve des décisions de l'autorité judiciaire, la contribution globale des débiteurs d'aliments. Elles statuent sur les éventuelles récupérations sur les successions. En effet, l'aide sociale garde un caractère subsidiaire tant à l'égard de la solidarité familiale que des formes ordinaires de protection telle que la sécurité sociale.

Il appartient ensuite aux services spécialisés des directions départementales de l'action sanitaire et sociale de gérer les dossiers des assistés, d'effectuer l'ensemble des contrôles tant sur la situation réelle des bénéficiaires que sur la nature et la qualité des prestations prises en charge par l'aide sociale, de prendre l'initiative des révisions et de poursuivre, dans tous les cas où les départements en font l'avance, les recouvrements sur l'ensemble des tiers-payants.

b) Difficultés de fonctionnement des directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

Or il apparaît tout d'abord qu'en égard à l'importance des masses financières engagées et à la complexité de la réglementation et des procédures, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale ne mettent le plus souvent en œuvre que des moyens quantitativement et qualitativement insuffisants. Particulièrement préoccupante est la situation des départements peu urbanisés : en 1972, le Cher a géré des dépenses de 50,5 millions de francs avec vingt et un agents seulement ; la Manche, de 74 millions avec neuf agents. Dans l'ensemble, les conseils généraux semblent avoir peu utilisé la possibilité qu'ils tiennent de l'ordonnance n° 59-32 du 5 janvier 1959, reprise par l'article 198 du code de la famille, de créer des emplois d'agents départementaux du contrôle. Dans un domaine où de nombreuses tâches présentent un caractère nettement répétitif, l'usage de l'ordinateur pourrait pallier les insuffisances du personnel. Or, l'informatique n'a jusqu'ici été introduite dans les directions départementales que de façon marginale, pour des opérations très limitées, à l'exception du département du Nord.

En ce qui concerne le contrôle technique, trois des départements étudiés (Meurthe-et-Moselle, Manche et Ardennes) ne disposaient, à la fin de 1972, d'aucun praticien et ne pouvaient donc porter aucune appréciation sur les prescriptions médicales et pharmaceutiques dont ils supportaient le remboursement. Dans les Vosges,

cette carence n'était même pas compensée par l'application des dispositions prévues par le décret n° 63-134 du 13 février 1963, puisque aucun accord n'avait été passé avec les médecins contrôleurs du régime général de sécurité sociale ou des législations sociales agricoles afin d'organiser le contrôle des actes médicaux hospitaliers qui échappaient à toute vérification. Or, lorsqu'il est exercé (1), le contrôle médical permet d'effectuer d'importants redressements : entre 1965 et 1972, la direction de l'action sanitaire et sociale du Nord a procédé à 5 000 réajustements des mémoires médicaux ou pharmaceutiques et a été amenée à prendre des sanctions administratives contre treize médecins et cinq pharmaciens.

La situation actuelle contraint les services, en dépit des efforts manifestes qu'ils déploient, à donner la priorité à la gestion quotidienne des dossiers plutôt qu'au contrôle des conditions d'attribution et à la révision des aides. Aucune procédure particulière n'est mise en œuvre, là où elle s'impose, pour s'assurer que les bénéficiaires de l'aide sociale ne disposent pas de ressources supérieures aux plafonds légaux ; l'évaluation des revenus fictifs, que ces personnes pourraient éventuellement tirer des immeubles dont elles sont propriétaires, n'est pratiquement jamais faite. Si de rares enquêtes sont demandées aux administrations fiscales et si les bureaux d'aide sociale les plus importants ont recruté des visiteurs-enquêteurs, il semble bien, en particulier dans les cantons ruraux, que la bonne foi des demandeurs soit le plus souvent présumée. Quant aux procédures de révision des dossiers, prévues en particulier par l'article 153 du code de la famille et par les décrets du 2 septembre 1954 et du 15 mai 1961, elles ne peuvent pas être appliquées à intervalles suffisamment rapprochés malgré l'intérêt qu'elles présentent. Seules les aides médicales, dont l'opportunité devrait être appréciée dans chaque cas, sont réexaminées, mais selon une périodicité qui varie de une à quatre années et le plus souvent par de simples sondages. L'insuffisance des moyens en personnel interdit toute révision systématique de l'ensemble des autres prestations.

Dans ces conditions, rien ne permet de garantir qu'une partie des aides allouées ne continue pas à bénéficier à des personnes qui, en raison de l'amélioration de leur situation, cessent de pouvoir y prétendre.

Enfin, l'insuffisance du nombre des travailleurs sociaux, particulièrement sensible dans le Haut-Rhin où vingt-trois postes d'assistantes sociales polyvalentes demeurent vacants, réduit très sensiblement la possibilité de recourir à des placements individuels ou à des soins à domicile et impose la solution coûteuse de l'hébergement ou de l'hospitalisation. Ainsi, c'est dans les départements du Nord et de Meurthe-et-Moselle, où les placements familiaux sont relativement les plus rares, que le coût de l'aide par enfant assisté est aussi le plus élevé et, inversement, dans les départements du Cher, d'Indre-et-Loire et de la Manche, où les placements familiaux sont relativement les plus fréquents, que ce même coût est le moins onéreux.

c) Les divergences des pratiques des commissions d'admission.

Les commissions adoptent, tant en matière de rejet des demandes que de fixation de la participation des bénéficiaires et d'évaluation des contributions des débiteurs d'aliments, des politiques si divergentes qu'elles aboutissent, selon les départements et à l'intérieur de ceux-ci, à des inégalités manifestes.

En application de l'article 8 du décret n° 56-1030 du 28 septembre 1956 qui laisse aux conseils généraux la responsabilité de déterminer leur compétence territoriale, les commissions d'admission ont été constituées sur des bases géographiques très diverses. S'il en existe neuf en Meurthe-et-Moselle pour une population de 705 000 habitants, la Seine-Maritime en compte cinquante et une pour une population de 1 115 000 habitants. Ces découpages conduisent à d'importantes différences dans les conditions d'examen des demandes. A l'intérieur d'un même département, le nombre de dossiers examinés annuellement varie, selon les commissions, dans la proportion de un à trente. Au surplus, la proportion des demandes écartées, qui tend

(1) Un seul département sur onze était dans cette situation au moment de l'enquête.

de façon générale à diminuer, varie considérablement ; les commissions les plus sévères ont refusé l'admission de 18 % des demandes en Seine-Maritime, 26 % dans l'Aisne et 54 % dans les Ardennes. Par contre, les dix-sept commissions du Haut-Rhin n'ont rejeté que 5,8 % des dossiers en 1972.

Sans doute peut-on penser que les conditions d'établissement et de présentation des dossiers expliquent pour partie de tels écarts, mais il apparaît difficile de soutenir qu'elles en constituent l'élément déterminant. En ce qui concerne la dette d'aliments, qui conserve une importance non négligeable, les pratiques relevées lorsqu'est utilisée une procédure amiable ne sont pas moins disparates que dans le cas d'évaluation par les commissions. Dans un souci d'harmonisation, l'adoption d'un seuil de ressources au-delà duquel il devait être fait appel aux débiteurs alimentaires a été recommandée en 1963, puis en 1973. En 1974, seuls les départements du Nord, de l'Aisne, de la Seine-Maritime avaient adopté des barèmes à cet effet.

d) *Emploi abusif de la procédure d'urgence.*

La procédure d'urgence réservée à l'aide médicale et hospitalière, et à laquelle le décret n° 59-143 du 7 janvier 1959 entendait conserver un caractère exceptionnel, tend à devenir de plus en plus fréquente. Si elle demeure rare en Meurthe-et-Moselle et si, en 1972, elle ne représentait qu'environ 5 % du nombre total des demandes d'admission pour toutes les aides dans les Ardennes et l'Aisne, elle s'élevait à 40 % de celle-ci dans le Cher et à 55 % dans le Haut-Rhin. Or l'admission d'urgence crée des situations de fait sur lesquelles les commissions peuvent ensuite difficilement revenir et l'on constate que le pourcentage des rejets est d'autant plus faible que l'admission d'urgence est plus fréquente. Elle réduit en outre l'importance de la participation des bénéficiaires ou de l'ensemble des tiers payants dans la mesure où des dépenses sont engagées préalablement à tout accord amiable sur les modalités de leur répartition.

e) *Conséquences financières des insuffisances administratives.*

L'insuffisance des moyens des directions départementales de l'action sanitaire et sociale, la diversité des pratiques des commissions d'admission et l'extension de la procédure d'urgence ont de lourdes conséquences financières pour l'ensemble des collectivités publiques.

Il apparaît tout d'abord que les participations encaissées tant des bénéficiaires que de l'ensemble des tiers-payants et qui viennent en déduction des charges supportées par les budgets publics sont très sensiblement différentes selon les moyens dont disposent les directions départementales et la rigueur des commissions d'admission.

L'ensemble des participations des bénéficiaires et de leurs ayants droit a atteint en 1972 150 millions de francs pour les onze départements étudiés, soit environ 11,5 % des dépenses brutes. Pour la période de 1965-1972, ce pourcentage a été de 19,5 % pour le département des Vosges et de 17,75 % pour la Somme, mais seulement de 12,60 % pour les Ardennes et de 12,87 % pour la Manche — dont la situation ne s'est pas moins considérablement améliorée entre 1965 et 1972.

Sur le plan des charges, les dépenses brutes d'aide sociale font apparaître également de sensibles variations. C'est ainsi qu'en 1972, le coût d'un assisté oscillait entre 2 680 F (Manche) et 9 295 F (Haut-Rhin) pour l'aide à l'enfance ; 2 910 F (Meurthe-et-Moselle) et 17 000 F (Manche) pour l'aide aux tuberculeux ; 1 100 F (Cher) et 2 260 F (Haut-Rhin) pour l'aide médicale générale ; 7 000 F (Manche) et 11 000 F (Seine-Maritime) pour l'aide aux vieillards ; 4 500 F (Aisne) et 12 000 F (Haut-Rhin) pour l'aide aux infirmes ; 4 000 F (Ardennes) et 6 250 F (Haut-Rhin) pour l'aide aux grands infirmes.

Ces écarts peuvent s'expliquer en partie par un défaut d'homogénéité dans les pratiques comptables ou par les différences de prix de journées tenant à l'importance et à la qualité des équipements médico-sociaux. Ils n'en font pas moins apparaître que les dépenses d'aide sociale s'établissent, dans bien des cas, à des niveaux

qui traduisent des insuffisances de gestion. Le cas du Haut-Rhin est significatif : les effectifs de la direction départementale affectés à l'aide sociale n'excèdent pas trente et un agents pour des dépenses brutes de l'ordre de 90 millions de francs ; les commissions d'admission organisées sur des bases juridiques déséquilibrées ne rejettent les dossiers qui leur sont soumis que dans moins de 6 % des cas ; l'emploi de la procédure d'urgence s'y est le plus rapidement développé. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que les participations versées par les bénéficiaires, les ayants droit et les débiteurs d'aliments y sont les plus faibles et la charge brute rapportée au nombre d'assistés la plus lourde pour les aides liées à la maladie et la vieillesse. Cette situation ne peut s'expliquer par les seules particularités de la législation locale.

Les mécanismes de répartition des charges nettes d'aide sociale entre les collectivités publiques, fixés en 1955 et inchangés depuis lors, devraient être réexaminés. La Cour n'ignore pas que cette tâche a été tentée sans succès à plusieurs reprises, mais ne voit dans les difficultés rencontrées qu'une raison supplémentaire pour ne plus différer de la mener à bien. Le fait de la lier à la révision d'ensemble des rapports financiers de l'Etat et des collectivités locales risquerait de prolonger une situation dont les incidences sur les divers budgets publics sont très importantes.

La Cour considère également que la croissance rapide des charges d'aide sociale n'est pas liée uniquement à l'apparition de plus larges besoins, mais à des conditions de gestion qui devraient être améliorées. Une certaine rigueur en ce domaine ne saurait être écartée *a priori* dès lors qu'il en résulterait non seulement une limitation des efforts financiers demandés aux collectivités publiques, mais aussi une plus juste répartition des aides attribuées.

REPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTERIEUR

Les observations de la Haute Juridiction portent en premier lieu sur les modalités de répartition des charges nettes d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales et sur l'opportunité d'une révision de ces modalités, en second lieu sur les conditions administratives peu favorables à la qualité de la gestion et au meilleur emploi des fonds (difficultés de fonctionnement des directions départementales de l'action sanitaire et sociale, divergence des pratiques des commissions d'admission, emploi abusif de la procédure d'urgence).

Ces observations appellent les réponses ci-après :

I. — Les modalités de répartition des charges entre l'Etat et les collectivités locales.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, ne peut que souscrire à l'analyse de la situation faite par la Cour et partager son point de vue sur l'intérêt qui s'attacherait à procéder, aussitôt que possible, dans le domaine de l'aide sociale, à une redéfinition, à partir de critères rénovés, des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales de chaque département, de manière à tenir compte de la divergence d'évolution des structures socio-économiques, démographiques et financières desdites collectivités, depuis 1954, époque où ont été calculés les barèmes de répartition annexés au décret du 21 mai 1955.

Mais il n'en est pas moins vrai que — pour souhaitable qu'elle soit — la révision générale du système bute dans l'immédiat sur plusieurs sortes de difficultés particulièrement sérieuses.

Tels qu'ils résultent du décret n° 55-687 du 21 mai 1955, les barèmes actuels de répartition reposent sur des critères uniformes, mettant en jeu la solidarité financière de l'ensemble des collectivités publiques concernées. Ils ont été calculés, dans le cadre d'une enveloppe financière déterminée, en fonction de la « richesse », c'est-à-dire des ressources et des charges qui, à l'époque, caractérisaient les collectivités locales de chaque département, les ressources étant appréciées, sous réserve de quelques correctifs, à partir de la valeur du centime et de la moyenne du produit

brut de la taxe locale au cours des années 1951, 1952 et 1953, les charges étant quant à elles représentées en première analyse par l'importance de la population. Il en est résulté que la contribution de l'Etat aux dépenses de chaque département a atteint un niveau d'autant plus élevé et, par différence, la participation des collectivités locales de chaque département s'est cantonnée à un taux d'autant plus faible que lesdites collectivités accusaient moins de « richesse » et inversement.

Ce rappel des principes qui ont présidé à la mise en place de l'actuel système de répartition met en évidence les difficultés d'ordre technique auxquelles se heurte en premier toute tentative de révision générale des barèmes.

Il se trouve en effet que la taxe locale — élément essentiel d'appréciation des ressources financières des collectivités locales, à l'origine — a disparu, pour faire place, finalement au versement représentatif de la taxe sur les salaires, qui, compte tenu de ses modalités de distribution, ne saurait être considérée comme une exacte expression de la richesse potentielle desdites collectivités.

Au surplus, le système de la fiscalité directe des départements et des communes — notamment pour ce qui est de la patente remplacée par la taxe professionnelle — est en voie de mutation profonde.

Il apparaît ainsi évident qu'une révision de barème de répartition des charges d'aide sociale ne pourra être entreprise, à partir d'éléments de base satisfaisants, qu'après la mise en place de la réforme en cours de la fiscalité locale. Seuls en effet les premiers résultats de celle-ci permettront de dégager des critères objectifs d'évaluation des possibilités « actualisées » de participation des collectivités locales de chaque département.

A ces *impedimenta* de caractère technique s'ajoutent des difficultés non négligeables affectant la consistance même des charges d'action sanitaire et sociale à répartir. Celles-ci sont à la veille de subir de sensibles modifications, du fait de la mise en place progressive, d'ici à 1978, des deux réformes fondamentales constituées par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, et la généralisation de la sécurité sociale.

En ce qui le concerne, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, s'attachera à ce que, dès qu'elle sera devenue possible, la révision générale du système de répartition soit menée avec le maximum de célérité. Particulièrement délicate à réaliser, cette opération nécessitera des recherches dans deux directions.

Il conviendra tout d'abord, dans le domaine concerné, de procéder *in globo* à une distribution rationnelle des responsabilités, peut-être à partir d'une distinction entre, d'un côté les actions sociales relevant de la solidarité nationale et qui, à ce titre, devraient entraîner une participation financière prépondérante, sinon exclusive, de l'Etat, de l'autre côté les actions ressortissant à la solidarité de voisinage et dont l'incidence mériterait de peser principalement sur les collectivités locales.

Une fois définis les principes généraux du partage des responsabilités financières, il importera d'attribuer concrètement aux collectivités locales de chaque département, grâce au jeu des nouveaux critères retenus pour la détermination de leur degré respectif de richesse « actualisée », une charge équitable, c'est-à-dire conforme à leurs réelles facultés contributives.

II. — Des conditions administratives peu favorables à la qualité de la gestion et au meilleur emploi des fonds.

B. — Difficultés de fonctionnement des directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

Il est hors de doute que, les directions départementales de l'action sanitaire et sociale ne disposant pas la plupart du temps, ni en personnel ni en équipements d'information, de moyens suffisants pour accomplir les tâches considérables et très diverses qui leur incombent, ces insuffisances administratives ne peuvent qu'être génératrices de déficiences de gestion. Pour y apporter un certain palliatif, beaucoup de conseils généraux consentent à créer des postes d'auxiliaires départementaux, dont

les titulaires sont mis à la disposition des services de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale. Une telle situation ne devrait pas exister depuis la réforme administrative de 1964, qui a fait du service extérieur en cause de l'Etat le gestionnaire exclusif de l'aide sociale au niveau du département. En se perpétuant, elle provoque chez certaines autorités départementales des réactions plus ou moins vives. Il serait opportun d'y mettre fin, en dotant chaque direction de l'action sanitaire et sociale d'un nombre suffisant d'agents de l'Etat.

C. — *Les divergences de pratiques des commissions d'admission.*

La divergence entre départements et même à l'intérieur d'un même département des décisions des commissions d'admission semble en grande partie imputable à la diversité même des tendances et comportements locaux. Mais cette divergence — qui à première vue paraît aller à l'encontre du principe de l'égalité des citoyens devant les avantages sociaux — devrait pouvoir être sensiblement atténuée par le développement des recours formés devant les juridictions supérieures (commissions départementales et commission centrale d'aide sociale) aussi bien par les postulants non satisfaits des décisions premières que par l'autorité administrative, au cas où ces décisions paraîtraient par trop favorables. Cette utilisation plus fréquente des procédures contentieuses serait en effet — beaucoup plus qu'une extension, fort difficile à réaliser, de l'aire géographique des commissions d'admission — de nature à provoquer une certaine unification de la jurisprudence dans le domaine concerné.

S'agissant de la fixation d'un seuil en matière de participation des débiteurs d'aliments, que des circulaires ministérielles ont à plusieurs reprises conseillée, elle ne saurait en aucune façon être imposée, en raison même du pouvoir souverain dont disposent les commissions pour apprécier la situation de chaque demandeur d'aide et rendre leurs décisions.

D. — *Emploi abusif de la procédure d'urgence.*

La procédure d'admission d'urgence aurait dû conserver le caractère exceptionnel qu'entendait lui donner le décret n° 59-143 du 7 janvier 1959, ne serait-ce qu'à cause de l'extension de la sécurité sociale à la quasi-totalité des citoyens. Si, en matière d'aide médicale hospitalière, cette procédure, d'après les constatations de la Cour, tend de plus en plus à devenir la règle, il ne faut peut-être pas en rechercher tellement la cause dans le propre comportement des intéressés, mais plutôt dans l'importance du coût de l'hospitalisation, de plus en plus difficile à supporter par les malades, même pour le montant du ticket modérateur, et aussi dans certains errements des administrations hospitalières. Celles-ci, afin de pallier les risques du mauvais vouloir, sinon d'insolvabilité, des malades personnellement débiteurs de frais de séjour, ont tendance à engager les entrants à déposer des demandes d'admission d'urgence. Il s'agit là du procédé dit de la « liasse » dont l'utilisation devrait être strictement réservée aux cas où l'administration hospitalière ignore vraiment la situation financière des entrants et le système de prévoyance sociale auxquels ceux-ci ont pu adhérer. Pour la réalisation d'un tel objectif, il conviendrait de prévoir la mise en place de moyens appropriés au niveau des directions départementales de l'action sanitaire et sociale, des bureaux d'accueil des établissements hospitaliers et, le cas échéant, des bureaux d'aide sociale des communes importantes.

REPONSE DU MINISTRE DE LA SANTE

I. — Les modalités de répartition des charges nettes d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales.

Après avoir analysé l'évolution comparée des dépenses d'aide sociale et des facultés contributives des collectivités locales, la Cour conclut à la nécessité d'une révision des barèmes de répartition des dépenses d'aide sociale entre les collectivités.

Il n'est pas douteux que les divers critères retenus lors de l'établissement des taux actuellement en vigueur ont subi des variations fort inégales suivant les départements et qu'en conséquence le classement établi par le décret du 21 mai 1955 ne reflète plus les facultés contributives réelles des diverses collectivités.

En effet, les règles de péréquation posées par le décret du 21 mai 1955 ont en fait subi des correctifs, par la suite, du fait :

— soit des éléments de charge : densité de la population et proportion du nombre d'enfants et de personnes âgées par rapport à la population totale ;

— soit des éléments de richesse : importance de la population active totale, proportion de la superficie cultivée et de la superficie boisée par rapport à la superficie totale.

Mais les travaux entrepris à différentes reprises se sont heurtés à de graves difficultés techniques. Il est donc à craindre qu'une révision des barèmes de répartition des charges d'aide sociale ne puisse être entreprise, à partir d'éléments satisfaisants, qu'après la mise en place de la réforme en cours de la fiscalité locale et au vu des premiers résultats de celle-ci.

De plus de profondes modifications vont être introduites dans le fonctionnement de l'aide sociale par l'application de la loi d'orientation des handicapés et la généralisation de la sécurité sociale. Quelles que soient les solutions retenues, il subsistera probablement toujours un certain volume de dépenses d'aide sociale à la charge des collectivités locales et il demeurera nécessaire de fixer des barèmes de répartition.

II. — Des conditions administratives peu favorables à la qualité de la gestion et au meilleur emploi des fonds.

La Cour relève des divergences dans les pratiques des commissions d'admission.

Malgré les inconvénients qu'il entraîne, il n'apparaît guère possible de modifier le système actuel soit en uniformisant l'assiette territoriale des commissions d'admission, par exemple en fixant celle-ci au niveau du canton, soit en instituant un système de barème national qui s'imposerait à chaque commission d'admission.

En effet, ce sont les élus locaux, notamment les maires et les conseillers généraux ou municipaux, qui sont directement responsables de l'emploi et de la gestion des fonds des collectivités locales, et, par conséquent, de ceux de l'aide sociale. Il est, de ce fait, normal que la compétence territoriale des commissions d'admission soit laissée à la seule initiative des conseils généraux comme le prescrit la réglementation.

Au surplus, la législation d'aide sociale, contrairement à celle de la Sécurité sociale, n'entre pas dans le cadre strict du droit objectif. Etant largement empirique et concrète, elle ne peut se plier facilement à une réglementation uniforme. Appelées à statuer en équité, les commissions d'aide sociale sont fréquemment conduites à adapter les solutions à chaque cas concret.

Il est exact, comme le note la Cour, que la procédure d'urgence, qui doit conserver un caractère exceptionnel, tend à devenir la règle en ce qui concerne l'aide médicale hospitalière.

Il semble cependant difficile de restreindre par voie réglementaire l'emploi de cette procédure. En effet, la procédure d'admission de droit commun est généralement trop lente pour être adaptée à l'urgence de l'hospitalisation d'un malade. Si les maires ne l'utilisaient pas, ils risquent de faire obstacle à l'hospitalisation des personnes concernées dans les délais nécessaires.

Au surplus, il apparaît difficilement concevable que les hôpitaux s'abstiennent d'encourager les malades, incapables de verser la provision requise en cas d'hospitalisation, à déposer une demande d'aide médicale par voie d'admission d'urgence. En effet, s'ils n'avisent pas dans les quarante-huit heures les services départementaux d'aide sociale des entrées de malades qui ont dû être hospitalisés d'urgence avant d'avoir pu déposer préalablement une demande d'aide médicale, ils peuvent être tenus de conserver à leur charge la totalité des frais d'hospitalisation.

Sans doute les textes réglementaires pourraient-ils délimiter plus strictement les conditions d'attribution de l'aide médicale par voie d'admission d'urgence. Mais toute étude en ce sens devra être menée avec prudence, l'application de tels textes ne devant pas conduire à une limitation délibérée des pouvoirs des maires.

Le moyen le plus propre à remédier aux inconvénients signalés consisterait sans doute à conférer un effet rétroactif aux demandes d'aide médicale hospitalière, qui ont actuellement pour point de départ soit la date de dépôt de ladite commande, soit celle de la notification de l'avis d'entrée du malade par l'hôpital au service départemental d'aide sociale.

*
* *

La Cour observe enfin les moyens administratifs dont disposent les directions départementales de l'action sanitaire et sociale paraissent insuffisants eu égard à l'ampleur des tâches dont elles sont chargées en matière d'aide sociale.

Cette insuffisance n'a pas échappé au Ministère de la Santé qui a lancé depuis 1970 un programme d'automatisation de la gestion de l'aide sociale pour alléger les services des tâches répétitives et favoriser un meilleur contrôle ainsi qu'une connaissance statistique plus fine de chaque forme d'aide. Sa mise en place est déjà réalisée pour partie dans seize départements. D'autre part, des emplois supplémentaires sont ouverts chaque année au budget du ministère de la santé pour renforcer les directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

ANNEXE IV

REPARTITION DES CHARGES D'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

Barème annexé au décret n° 55-687 du 21 mai 1955.

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II		GROUPE III	
	Etat.	Département.	Etat.	Collectivités locales.	Etat.	Collectivités locales.
	(En pourcentage.)					
Ain	86	14	72	28	44	56
Aisne	84	16	68	32	36	64
Allier	87	13	74	26	48	52
Alpes (Basses-).....	90	10	80	20	60	40
Alpes (Hautes-).....	89	11	78	22	56	44
Alpes-Maritimes	81	19	62	38	24	76
Ardèche	91	9	82	18	64	36
Ardennes	84	16	68	32	36	64
Ariège	92	8	84	16	68	32
Aube	81	19	62	38	24	76
Aude	88	12	76	24	52	48
Aveyron	89	11	78	22	56	44
Bouches-du-Rhône	83	17	66	34	32	68
Calvados	78	22	56	44	12	88
Cantal	88	12	76	24	52	48
Charente	86	14	72	28	44	56
Charente-Maritime	86	14	72	28	44	56
Cher	87	13	74	26	48	52
Corrèze	90	10	80	20	60	40
Corse	97	3	94	6	88	12
Côte-d'Or	83	17	66	34	32	68
Côtes-du-Nord	89	11	78	22	56	44
Creuse	91	9	82	18	64	36
Dordogne	90	10	80	20	60	40
Doubs	81	19	62	38	24	76
Drôme	86	14	72	28	44	56
Eure	84	16	68	32	36	64
Eure-et-Loir	81	19	62	38	24	76
Finistère	89	11	78	22	56	44
Gard	87	13	74	26	48	52
Garonne (Haute-).....	82	18	64	36	28	72
Gers	89	11	78	22	56	44
Gironde	83	17	66	34	32	68
Hérault	86	14	72	28	44	56
Ille-et-Vilaine	85	15	70	30	40	60
Indre	87	13	74	26	48	52
Indre-et-Loire	85	15	70	30	40	60
Isère	83	17	66	34	32	68
Jura	84	16	68	32	36	64
Landes	93	7	86	14	72	28
Loir-et-Cher	86	14	72	28	44	56
Loire	85	15	70	30	40	60
Loire (Haute-).....	89	11	78	22	56	44
Loire-Atlantique	82	18	64	36	28	72
Loiret	83	17	66	34	32	68

DEPARTEMENTS	GROUPE I		GROUPE II		GROUPE III	
	Etat.	Département.	Etat.	Collectivités locales.	Etat.	Collectivités locales.
	(En pourcentage.)					
Lot	90	10	80	20	60	40
Lot-et-Garonne	86	14	72	28	44	56
Lozère	92	8	84	16	68	32
Maine-et-Loire	85	15	70	30	40	60
Manche	81	19	62	38	24	76
Marne	81	19	62	38	24	76
Marne (Haute-)	84	16	68	32	36	64
Mayenne	86	14	72	28	44	56
Meurthe-et-Moselle	78	22	56	44	12	88
Meuse	84	16	68	32	36	64
Morbihan	88	12	76	24	52	48
Moselle	82	18	64	36	28	72
Nièvre	86	14	72	28	44	56
Nord	85	15	70	30	40	60
Oise	82	18	64	36	28	72
Orne	84	16	68	32	36	64
Pas-de-Calais	87	13	74	26	48	52
Puy-de-Dôme	85	15	70	30	40	60
Pyrénées (Basses-)	86	14	72	28	44	56
Pyrénées (Hautes-)	90	10	80	20	60	40
Pyrénées-Orientales	87	13	74	26	48	52
Rhin (Bas-)	79	21	58	42	16	84
Rhin (Haut-)	80	20	60	40	20	80
Rhône	79	21	58	42	16	84
Saône (Haute-)	86	14	72	28	44	56
Saône-et-Loire	86	14	72	28	44	56
Sarthe	84	16	68	32	36	64
Savoie	83	17	66	34	32	68
Savoie (Haute-)	83	17	66	34	32	68
Seine-Maritime	79	21	58	42	16	84
Seine-et-Marne	82	18	64	36	28	72
Seine-et-Oise	83	17	66	34	32	68
Sèvres (Deux-)	88	12	76	24	52	48
Somme	83	17	66	34	32	68
Tarn	88	12	76	24	52	48
Tarn-et-Garonne	89	11	78	22	56	44
Var	85	15	70	30	40	60
Vaucluse	84	16	68	32	36	64
Vendée	89	11	78	22	56	44
Vienne	87	13	74	26	48	52
Vienne (Haute-)	88	12	76	24	52	48
Vosges	82	18	64	36	28	72
Yonne	85	15	70	30	40	60
Territoire de Belfort	80	20	60	40	20	80
Paris	55	45	10	90	10	90
Hauts-de-Seine	79,6	20,4	59,2	40,8	18,4	81,6
Seine-Saint-Denis	81,8	18,2	62,6	36,4	27,2	72,8
Val-de-Marne	82,2	17,8	64,4	35,6	28,8	71,2
Yvelines	81,8	18,2	63,6	36,4	27,2	76,8
Essonne	83	17	66	34	32	68
Val-d'Oise	83,3	16,7	66,6	33,4	83,2	66,8

ANNEXE V

EXTRAIT DU JOURNAL « NICE MATIN » DU DIMANCHE 28 SEPTEMBRE 1975

Vers une solution du problème de la responsabilité encourue par les communes du fait des éboulements de terrain.

Une garantie collective, assortie d'un système de péréquation départementale, permettra désormais, on l'espère, aux communes des Alpes-Maritimes, en particulier aux communes de la montagne, d'échapper aux conséquences financières, souvent écrasantes, de la responsabilité qu'elles encourent dans le cas d'un éboulement, un glissement de terrain ou une chute de pierres.

C'est la solution à laquelle, réunis jeudi à Nice, sous la présidence de M. Joseph Raybaud, sénateur-maire de Levens, s'est ralliée la très grande majorité des maires des 153 communes groupées au sein du Syndicat départemental des communes pour le personnel.

Techniquement, l'assemblée a décidé d'étendre la compétence de ce syndicat — dont l'appellation, en conséquence, devra être complétée — pour lui permettre, sur appel d'offres, de souscrire auprès d'une ou, plus sûrement, de plusieurs compagnies d'assurances, un contrat auquel les communes membres du syndicat seront libres ou non d'adhérer, soit à l'expiration de la police dont elles sont individuellement bénéficiaires, soit même, le cas échéant, en demandant la résiliation de cette police. Une question demeure en suspens : la nouvelle garantie ne doit-elle s'appliquer qu'aux risques encourus du chef des éboulements de terrain ? N'y a-t-il pas intérêt à l'étendre à tous les domaines dans lesquels peut jouer la responsabilité civile de la commune ?

LE COUP DE SEMONCE

Cette solution qui, dans son principe comme dans ses modalités, a reçu l'approbation de l'autorité de tutelle, en l'espèce le préfet des Alpes-Maritimes, devrait mettre fin à l'inquiétude qui s'est emparée des élus municipaux, notamment dans la montagne, devant la multiplication des accidents, parfois mortels, provoqués par des affaissements de terrain ou des chutes de rochers, devant celle des recours intentés contre les communes aux fins de réparation et devant l'importance des sommes auxquelles celles-ci se voient condamnées à titre de dommages-intérêts.

Il y a, certes, toujours eu des éboulements de terrain. Mais leurs conséquences dommageables ont pris une ampleur nouvelle du fait des développements de la circulation et de l'engouement croissant des citoyens pour la montagne.

Le coup de semonce remonte au 24 juin 1971, quand la Cour de cassation confirma solennellement un arrêt de la cour d'appel d'Aix-en-Provence retenant, sur la base de l'article 1384 du Code civil, la responsabilité de la commune de Levens à l'occasion des dommages causés aux personnes et aux biens par l'effondrement, le 30 mars 1963, d'un pan de la montagne au-dessus de Plan-du-Var.

A partir de cette jurisprudence, qui ne faisait que faire application des principes du droit commun de la responsabilité civile, et, notamment, de ceux qui régissent la responsabilité « du fait des choses que l'on a sous sa garde », exemple classique de responsabilité sans faute, on peut bien dire qu'on a assisté à une véritable cascade de recours.

Pour ne prendre que deux exemples, la commune d'Isola a été condamnée, du fait d'un accident de cette nature, à 80 000 F de dommages et intérêts et se voit réclamer, dans une autre instance en cours, une indemnité s'élevant à 2 380 000 F. De son côté, la commune de Clans est l'objet de deux procédures dont les demandes cumulées atteignent près de 560 000 F ! On pourrait citer d'autres exemples.

UNE EXTENSION A L'ÉCHELLE NATIONALE

Devant l'attitude très ferme des tribunaux, les compagnies d'assurances auprès desquelles les communes avaient naturellement cherché une couverture, prises de panique, ont, pour la plupart, décidé de résilier les contrats. Ce fut notamment le cas pour la commune d'Utelle (1). Mais bien d'autres ont suivi.

M. Joseph Raybaud fut l'un des premiers à porter cette question sur le plan parlementaire. C'est peut-être, en effet, par la voie législative que le problème pourra être réglé, encore qu'on discerne mal par quel mécanisme juridique la responsabilité de l'Etat pourrait être substituée à celle de la commune propriétaire du terrain ni comment justifier, au profit de cette dernière, une disposition dérogatoire à l'article 1384.

La formule d'une assurance collective tempérée par une péréquation destinée à rétablir l'égalité, a l'avantage de ne mettre en cause aucun principe fondamental de notre droit civil et d'être, en outre, applicable sans intervention du législateur.

On pourrait, du reste, parfaitement concevoir son extension à l'échelle nationale. Les communes des Alpes-Maritimes ne sont évidemment pas les seules en France que ces problèmes préoccupent. Elles sont peut-être les premières à ouvrir la voie à une solution qui ne lèse ni les intérêts légitimes des sinistrés ni ceux des contribuables locaux.

J.-C. VEROTS.

(1) La police garantissant cette commune contre les risques dont il s'agit a été dénoncée à la date du 24 juillet. Elle a été prorogée exceptionnellement de trois mois. La couverture prendra fin inexorablement le 24 octobre.

DISPOSITIONS SPECIALES

Art. 71.

Modification des modalités de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires en Métropole.

Texte proposé par le Gouvernement. — Il est ajouté à l'article 42 de la loi n° 76-10 du 6 janvier 1966 (1) le paragraphe ci-après :

« Pour la détermination de cette allocation minimum garantie, en 1976, il n'est pas tenu compte d'une éventuelle diminution de la population communale constatée en 1975. »

Commentaires. — De nombreuses communes rurales ont vu le chiffre de leur population diminuer, comme l'a montré le recensement de 1975. D'après les dispositions actuellement en vigueur, le calcul de l'allocation minimum de garantie au titre du V. R. T. S. devrait être effectuée en tenant compte de la diminution de cette population.

Les dispositions qui nous sont proposées tendent à ne pas prendre en considération cette diminution de population. Elles sont de nature à lutter contre la dévitalisation de nos communes rurales et répondent au vœu du comité directeur du F. A. L.

Votre commission vous en propose l'adoption.

(1) L'article 42 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 est ainsi conçu :

1. En aucun cas, les communes ne pourront recevoir, au titre des articles 40 et 41, une somme inférieure au produit indexé du nombre de leurs habitants par 50 F.

L'indice de revalorisation applicable est égal à la moitié du taux de progression de la part locale de la taxe sur les salaires.

2. Toutefois, lorsque le revenu brut annuel du patrimoine communal, à l'exclusion du revenu des immeubles bâtis, a dépassé 4 F par habitant en moyenne au cours des trois exercices précédents, le tiers du revenu brut en excédent est ajouté aux attributions des articles 40 et 41 pour l'application des présentes dispositions.

3. La même garantie est accordée aux départements en partant de la somme de 21 F.

4. Les sommes nécessaires à la mise en œuvre de la présente garantie sont prélevées sur les ressources du Fonds d'action locale prévu à l'article 39-3.

Art. 72.

*Modification des modalités de répartition
du versement représentatif de la taxe sur les salaires
dans les Départements d'Outre-Mer.*

Texte proposé par le Gouvernement. — Le deuxième alinéa de l'article 45-2 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 (1) est modifié ainsi qu'il suit :

« Elle est déterminée par l'application à ce produit du rapport existant, d'après le dernier recensement général effectué, entre la population des Départements d'Outre-Mer et la population totale de l'ensemble des départements. »

Commentaires. — Afin d'accroître les recettes mises à la disposition des collectivités locales des Départements d'Outre-Mer, il est prévu de retenir, pour les attributions de garantie du V. R. T. S. provenant des impôts sur les ménages, *le rapport de la population des Départements d'Outre-Mer à la population de la France métropolitaine (2,15 %), au lieu du rapport des recettes au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires (1,572 %).*

La majoration proposée (qui aurait été de 37 % pour 1975) accroîtra substantiellement les attributions des collectivités locales d'Outre-Mer. Elle n'aura qu'une incidence modeste sur la répartition des recettes au plan métropolitain (cette incidence aurait été de moins 0,60 % pour 1975).

Votre commission vous propose l'adoption de cet article.

(1) L'article 45 de la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 est ainsi conçu :

1. Les départements et communes d'Outre-Mer bénéficient des attributions de garantie prévues à l'article 40 ci-dessus.

2. En outre, une quote-part du produit visé à l'article 41-1 ci-dessus est affectée à ces collectivités et à leurs groupements.

Elle est déterminée par l'application à ce produit du rapport existant entre les recettes encaissées par les collectivités locales d'Outre-Mer au titre des impôts visés à l'article 40-2 b ci-dessus, et les recettes totales des mêmes impôts pour l'ensemble du territoire national. Ce rapport est calculé sur la moyenne des années 1964 à 1966.

3. La quote-part définie au 2 ci-dessus est répartie dans des conditions définies par un décret en Conseil d'Etat.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article additionnel.

Insérer, avant l'article 71, un article 71 A ainsi conçu :

« Les critères de répartition des ressources et des charges publiques entre l'Etat et les collectivités locales et entre celles-ci devront faire l'objet d'une révision quinquennale, cette révision étant consacrée en priorité à l'actualisation des bases financières du système de subventions pour les constructions scolaires, d'une part, et du système de répartition des charges d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales, d'autre part. »