

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE MME MUGUETTE JACQUAINT

1. **Loi de finances pour 1996 (deuxième partie).** Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

INTÉRIEUR  
RÉFORME DE L'ÉTAT,  
DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ

- M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la sécurité.
- M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la police.
- M. Alain Marsaud, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile.
- M. Maurice Ligot, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les collectivités locales.
- M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales.

MM. Patrick Braouezec,  
François Grosdidier,  
Daniel Vaillant,  
José Rossi,  
Marc Fraysse,  
Bernard Derosier,  
Jean Falala,  
Christian Vanneste,  
Jacques Pélissard,  
Denis Merville.

M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.

M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Désignation d'un candidat à un organisme extraparlé-mentaire** (p. 39).
3. **Ordre du jour** (p. 40).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE Mme MUGUETTE JACQUAIN, vice-président

La séance est ouverte à quinze heures quinze.

**Mme le président.** La séance est ouverte.

1

## LOI DE FINANCES POUR 1996 (DEUXIÈME PARTIE)

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**Mme le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996 (n<sup>os</sup> 2222 et 2270).

### INTÉRIEUR RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ

**Mme le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'intérieur et du ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.

La parole est à M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la sécurité.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Madame le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, madame le secrétaire d'Etat à la décentralisation, il n'a échappé à personne, je crois, que la police nationale comme la sécurité civile, avec les activités des démineurs, sont lourdement mises à contribution depuis le mois de juillet dernier et la réapparition des attentats odieux du terrorisme international. Nous devons nous féliciter de la capacité de réaction de ces services qui ne ménagent pas leurs efforts pour faire face à cette situation d'une extrême gravité, dans le cadre du plan Vigipirate notamment. Est-il nécessaire de rappeler que ce plan mobilise plus de 18 000 policiers, gendarmes et militaires, en plus des tâches quotidiennes qu'il faut continuer à remplir ? Aussi, mes premiers mots seront-ils pour adresser des remerciements aux forces de police et de la sécurité civile, qui, tous les jours, depuis plusieurs mois, démontrent leur disponibilité et leur efficacité, ainsi qu'au ministre de l'intérieur, peu souvent louangé, – quelle tâche ingrate que celle de détenteur de ce portefeuille ! –

mais qui travaille avec détermination et abnégation et obtient des résultats. Monsieur le ministre, au-delà de l'ingratitude passagère liée à la tension des événements, ces résultats plaident éloquemment en votre faveur.

Il est de bon ton de ne voir dans la politique gouvernementale aucune rupture avec les gestions précédentes. Or voici un département ministériel où, c'est le moins que l'on puisse dire, le changement n'est pas un vain mot.

Quelques rappels.

On applique les lois de la République aux frontières et sur tout le territoire national. Rien de bien nouveau, diront certains, sauf que nous sortons de la litanie des précédentes discussions budgétaires sur les zones de non-droit et que vous avez le courage de dire que si le dispositif de Schengen n'est pas opérationnel, son application doit être retardée.

Voilà un ministre qui fait état de ses convictions plutôt que de ses appréhensions. Du coup, se mobilise un corps exposé, celui des policiers, qui se sent soutenu.

On s'attaque aux sujets tabous comme le vide juridique face à la délinquance juvénile dans les cités difficiles.

On ambitionne de donner aux préfets les moyens d'une réelle déconcentration pour que l'Etat tienne toute sa place d'interlocuteur dans les départements et les régions.

Voilà quelques changements qui méritent, je crois, d'être salués.

Vous avez hérité, monsieur le ministre, d'une situation difficile. Le nombre total des crimes et des délits augmente depuis une vingtaine d'années, contribuant fortement au sentiment d'insécurité qu'expriment régulièrement nos concitoyens.

Le premier semestre de 1995 ouvre la voie à un peu plus d'optimisme, car les données provisoires traduisent une baisse de la criminalité de l'ordre de 8 p. 100. Quant à la mise en place des dispositifs resserrés à la suite des attentats terroristes intervenus depuis juillet dernier, elle devrait également contribuer à faire diminuer ces chiffres de manière significative. De fait, depuis le déclenchement du plan Vigipirate, le 7 septembre dernier, 2 millions de personnes ont été contrôlées et 10 000 étrangers en situation irrégulière ont été recensés.

La croissance des moyens qui sont inscrits dans le projet de budget témoigne très clairement de la priorité accordée par le ministère de l'intérieur à la sécurité de nos concitoyens. En dépit des contraintes budgétaires, les domaines couverts par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité bénéficient de moyens supplémentaires. Sans doute ne permettent-ils pas d'atteindre totalement son objectif très ambitieux. Mais il faut tout de même rappeler que la programmation n'a aucun effet juridique ou financier contraignant et qu'elle constitue plutôt un fil directeur.

Les crédits de la sécurité civile sont un peu moins favorisés. Encore faut-il noter que leur décroissance est largement due à la fin du programme d'acquisition des canadiens.

Je commencerai la présentation des crédits par le chapitre le plus important, du moins en volume, celui de la police nationale. La croissance des moyens – 3,7 p. 100 – est équitablement répartie entre les dépenses de personnels et de fonctionnement, d'une part, et les dépenses d'investissement, de l'autre. Ainsi, la progression enregistrée pour 1996 sera légèrement supérieure à celle de 1994 et à celle de 1995.

Pour les dépenses ordinaires, l'augmentation des moyens en personnels et en fonctionnement atteint presque la somme symbolique d'un milliard de francs. Les crédits d'engagements connaîtront, quant à eux, une croissance plus forte encore, de l'ordre de 12,4 p. 100.

A l'intérieur des dépenses de fonctionnement, la masse salariale de la police va passer de 22,23 milliards de francs à 22,97 milliards, soit une augmentation de 3,3 p. 100. Cette hausse des crédits de personnels résulte de plusieurs mouvements. D'abord, la hausse mécanique du GVT se traduira par une progression de 264 millions de francs. De même, afin d'éviter des tensions en exécution en fin d'année sur les crédits de rémunération, 140 millions de francs sont inscrits pour prendre en compte des mesures catégorielles. Enfin, 46,3 millions de francs correspondent à la provision pour cinq mois de la septième tranche de l'application de la rénovation de la grille de la fonction publique.

La hausse des crédits de personnels provient également de l'augmentation des effectifs d'un total de 1 700 l'an prochain, 1 000 emplois de policiers auxiliaires, 700 emplois dits « administratifs », les policiers actifs actuellement affectés à ces tâches étant mis à la disposition des directions plus opérationnelles.

Il n'est pas inutile de rappeler que la loi d'orientation a prévu la création de 5 000 emplois en cinq ans, soit 1 000 par an. Avec quelques régularisations de postes gelés, vous ne serez pas loin du compte.

Pour ce qui concerne les mesures plus catégorielles, la plus importante est l'accompagnement de la réforme des corps et des carrières, et plus précisément la mise en œuvre de la fusion des corps en tenue et des corps en civil. Celle-ci, entrée en vigueur en mai dernier, se traduit dans le budget par la transformation de 111 184 emplois et un coût de 31 millions de francs. Je soulignerai, à ce sujet, les efforts considérables que vont devoir fournir les services gestionnaires de la police. Pour parvenir à ces objectifs, la police nationale devra en fait faire l'effort considérable de revoir les différents règlements d'emplois, de définir les nomenclatures de postes ainsi que des « référentiels métiers » précis. Ces outils sont en effet indispensables pour mettre en adéquation les besoins et les affectations, et la police en a le plus grand besoin.

Au-delà de cette transformation structurelle, est inscrite au projet de budget une provision complémentaire de 56 millions de francs, répartis entre les différentes catégories de personnels. Je citerai deux exemples.

Le premier concerne les 12,15 millions de francs prévus pour la troisième tranche annuelle d'extension de la prime du SGAP de Paris aux fonctionnaires relevant du SGAP de Versailles. De fait, les inconvénients de la vie en région parisienne se retrouvent dans la grande couronne !

Le second a trait à la provision complémentaire qui alimente une allocation de service au profit du corps des commissaires, pour un peu moins de 15 millions de francs. Elle se substituera – et c'était souhaitable – aux fameuses vacances funéraires.

Enfin, 75 millions de francs sont inscrits au projet de budget pour financer la nouvelle bonification indiciaire des personnels actifs. Sur ces crédits, 50 millions de francs contribueront à financer la prime de fidélisation allouée aux fonctionnaires de police affectés dans les secteurs difficiles. Le principe de cette prime est juste.

Les moyens de fonctionnement : globalement, les crédits de fonctionnement, hors informatique, passeraient de 3,5 milliards de francs à 3,79 milliards de francs, soit une croissance de près de 300 millions de francs, dont, toutefois, 83 millions de francs de transfert.

Au titre de la programmation quinquennale, 70 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus. Leur affectation ne sera cependant connue précisément qu'au début de 1996, étant donné le caractère globalisé du chapitre 34-41. A ce sujet, on peut d'ailleurs regretter, comme le fait la Cour des comptes, que la globalisation des crédits de fonctionnement au niveau du chapitre entraîne une perte de substance de la discussion budgétaire et de notre contrôle *a priori*. Il est en effet aujourd'hui encore impossible de connaître de manière précise ce qui sera fait ou non avec les crédits que nous allons adopter, puisque la répartition des 3,8 milliards de francs ne sera faite par le ministère qu'au début de l'année prochaine. Néanmoins, on peut indiquer que cette augmentation devrait être prioritairement affectée à la police technique et scientifique, ainsi qu'à la création de services nouveaux, notamment en matière de lutte contre les violences. Enfin, des enveloppes, déconcentrées au niveau des SGAP, seront en principe ouvertes pour pallier une insuffisance chronique de travaux d'aménagement et d'entretien de commissariats, postes de police, etc. Par ailleurs, 59 millions de francs seront également disponibles, en supplément, au titre du coût d'accompagnement de la création des 1 000 postes de policier auxiliaire. J'ajoute que nous approchons de 10 000 policiers auxiliaires. Or quelques difficultés apparaissent dans le recrutement et l'utilisation. Je crois qu'il faut se fixer le nombre de 10 000 comme un plafond, monsieur le ministre.

Je tenais aussi à souligner que le ministère mène, surtout depuis la fin de 1994, une politique d'apurement de l'ensemble de sa dette. Au début de 1994, celle-ci s'élevait à 1,18 milliard de francs envers la RATP, l'Imprimerie nationale, mais aussi pour des loyers, pour les carburants de la sécurité civile, et surtout pour le téléphone. Les dettes contractées en 1994 se sont d'ailleurs encore élevées à 183 millions de francs. Fort heureusement, la conclusion d'accords cadres devrait permettre d'enrayer la progression de cette dette ; celle à l'égard de la RATP a déjà été apurée. Il resterait 300 à 400 millions de francs à rembourser à France Télécom.

S'agissant de l'informatique, les applications informatiques de la police nationale bénéficieront en 1996 de 80 millions de francs de mesures nouvelles. Ces crédits seront destinés pour 17 millions de francs au projet du système informatique Schengen, pour 25 millions de francs, à la poursuite du projet dénommé STIC, système de traitement de l'information criminelle, qui vise à remplacer l'actuel fichier de recherche criminelle recensant les infractions commises, leurs auteurs, ainsi que les objets volés, système qui a récemment donné des résultats satisfaisants.

Si un effort important est consenti pour le personnel et pour les moyens de fonctionnement ordinaires, les investissements restent le parent pauvre du budget alors que nous savons tous, élus locaux, que les besoins sont importants. On doit reconnaître cependant la croissance des

crédits de l'immobilier – 12,4 p. 100 en crédits de paiement, 549,7 millions de francs, et, 17,1 p. 100 en autorisations de programme. Nous insistons, monsieur le ministre, pour que ce programme soit soutenu et que, à l'occasion des différentes propositions de diminution budgétaire, cette priorité puisse être maintenue.

Le programme de renouvellement du parc des véhicules de transport des CRS, estimé à 475 millions de francs d'autorisations de programme sur les cinq années qui viennent, sera accéléré en 1996 grâce à une dotation de 110 millions de francs, soit 20 millions de francs de plus qu'en 1995.

Il faut regretter, en revanche, la faiblesse des crédits pour le développement et la mise en place du nouveau système de radiocommunications cellulaire crypté ACROPOL, alors que, vous le savez, nous devons mettre en place ce système pour la coupe du monde de football qui aura lieu en 1998. Le coût de ce système s'élève à 2 milliards de francs et vous ne disposez actuellement, monsieur le ministre, que de 300 à 400 millions de francs : c'est dire l'effort qu'il va falloir faire si nous voulons accueillir, en sécurité, les footballeurs et leurs accompagnateurs ; on sait que ce n'est pas une tâche facile.

A propos du logement des policiers, je rappelle que les fonctionnaires de police sont soumis par leur statut spécial à une obligation d'habitation proche de leur lieu d'affectation. En réalité, cette disposition est difficile à faire respecter, en particulier en Ile-de-France compte tenu de la cherté des loyers qui y sont pratiqués. Un quart des policiers d'Ile-de-France résident à plus de 20 kilomètres de leur lieu d'affectation, et près de 10 p. 100 à plus de 100 kilomètres, soit à une distance telle qu'ils sont dans l'incapacité d'être disponibles efficacement en dehors de leurs horaires de travail programmés. La solution retenue par les services de gestion du ministère consistant à créer un fonds de garantie est très bonne.

J'en viens à l'organisation de la police.

L'utilisation des forces de police existantes a connu des améliorations sensibles. Je pense notamment aux missions de sécurisation des CRS qui, dans les villes difficiles que je connais bien sont bien utiles. Cette réorientation représente maintenant plus de la moitié de leur emploi. Au premier semestre de 1995, cette tendance a encore été accentuée. Ce sont là de bonnes orientations.

Les économies proposées par la commission des finances sur ce budget sont relativement modestes ; elles sont de l'ordre de 77 millions de francs. J'expliquerai quel est l'objet des amendements ; il appartiendra à l'Assemblée de les voter ou de ne pas les voter. Si le Gouvernement souhaite que les crédits du ministère de l'intérieur ne soient pas affectés par les mesures d'économie, j'en serai personnellement ravi.

J'aborderai maintenant les crédits de la sécurité civile.

J'ai indiqué que ce budget était en stagnation. L'explication est connue : l'épuisement du programme Canadair. De 1 425 millions de francs il passe à 1 141 millions de francs, la baisse étant plus marquée pour les dépenses d'investissement que pour les crédits ordinaires de paiement qui augmentent, eux, d'environ 4,2 p. 100.

De manière plus précise, les moyens alloués aux services opérationnels seront globalement maintenus. La stabilisation des crédits sera à un niveau proche de celui de l'an passé, avec 212 millions de francs.

Les crédits de remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours pour les opérations extra-départementales, qui font toujours l'objet dans cette

assemblée de discussions vives, connaissent une baisse importante par rapport à la loi de finances initiale. Il semble que le niveau prévu de cette ligne budgétaire devrait être augmenté d'environ 10 millions de francs pour pouvoir conserver le même soutien de l'Etat.

Pour les effectifs, l'absence de mesures de suppression d'emploi permettra, dans chaque service opérationnel, d'opérer les redéploiements nécessaires : le groupement des moyens aériens, autant pour sa composante avions que pour sa composante hélicoptères, devrait ainsi disposer des effectifs nécessaires à l'armement des nouveaux appareils, alors que cette nouvelle flotte devrait être pleinement opérationnelle en 1996. Il s'agit bien sûr des canadairs.

Les crédits de dépenses en capital de la sécurité civile sont, pour l'essentiel, consacrés aux moyens aériens de la direction de la sécurité civile. En termes de crédits d'engagement, le niveau des dotations budgétaires est maintenu à 210 millions de francs. En revanche, les crédits de paiement seront nettement inférieurs à ceux de 1995, passant de 515 millions de francs à seulement 220 millions de francs.

La maintenance des aéronefs se trouve ainsi, comme en 1995, dotée de 180 millions de francs, ce qui permettra de réaliser la totalité du programme concernant les hélicoptères, mais seulement la première tranche de celui des avions. Leur maintenance est maintenant confiée, contractuellement, à la société Eurocopter. Pour le second semestre, une ouverture de crédits complémentaires de l'ordre de 60 millions de francs sera indispensable pour terminer le programme annuel prévu, dont le montant total est évalué à 240 millions de francs.

Mes chers collègues, s'agissant d'un ministère régalién, aujourd'hui, aux prises avec la montée des risques, des périls, de l'insécurité et du terrorisme, nous ne devons pas ménager notre soutien. A l'occasion de la discussion des amendements présentés par la commission des finances, nous pourrions nous expliquer avec le Gouvernement et recueillir de sa part certains engagements. Personnellement, c'est très volontiers que je soutiendrai le Gouvernement qui, à travers ce budget, conduit une politique exemplaire en faveur de la sécurité de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la police.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Madame le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il est de bon ton, cette année, de considérer un budget en augmentation comme mauvais et un budget qui crée des emplois de fonctionnaires comme franchement exécrationnel. De ce point de vue, celui de la police, qui comporte la création de 1 700 emplois et qui voit ses crédits de fonctionnement progresser de 6 p. 100 et ses autorisations de programme de 12 p. 100, n'est pas politiquement très correct.

Pour ma part, je trouve dans la progression de ces dépenses deux signes forts.

Le premier est que la sécurité reste, à côté de l'emploi ou de la justice, ou maintenant de la culture, une priorité du Gouvernement ; on ne l'a peut-être pas assez souligné et je le regrette. Le débat parfois un peu confus, qui s'est

engagé sur la réduction globale des dépenses de l'Etat, aura le mérite de le faire si, comme je le souhaite, les amendements portant sur les crédits de la police nationale sont repoussés ou, comme l'a laissé entendre mon collègue Francis Delattre, sont abandonnés ; ce serait une solution de sagesse, mais j'y verrais aussi, monsieur le ministre, l'effet de votre force de persuasion.

Le second message est que l'Etat tient ses engagements. En votant la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, nous avons décidé de faire un effort soutenu pour faire entrer la police nationale dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Le projet de budget pour 1996 aurait pu marquer l'abandon de cette ambition. J'estime qu'il n'en est rien. Comme chaque année, j'ai tenu à rencontrer les principales organisations syndicales de policiers. Toutes ont convenu que l'essentiel des engagements était tenu. Certes, on m'a fait remarquer qu'avec 700 créations d'emplois administratifs auxquelles il faut ajouter les 250 « dégels » d'emploi, l'objectif initialement fixé à 1 250 pour l'année 1996 n'était pas atteint. Pour ma part, je crois qu'il serait prématuré de conclure que le pari ne sera pas tenu. La montée en puissance des recrutements administratifs ne peut être que progressive si l'on veut que chaque nouvel arrivant soit facilement intégré et prenne effectivement le relais d'un policier actif partant en retraite. Je suis un peu plus inquiet cependant de voir que ces recrutements incluent fort peu de personnes très qualifiées pour les laboratoires de la police scientifique.

Quant à considérer qu'on aurait pu embaucher des policiers professionnels avec les crédits ouverts pour recruter 1 000 policiers auxiliaires, ce n'est pas très sérieux. En revanche, je pense que le quota de 10 p. 100 par rapport aux policiers actifs devrait être calculé, non sur la masse globale, mais dans un cadre plus restreint : le commissariat ou la circonscription de police. Enfin, dix policiers auxiliaires dans un service de trois cents personnes, c'est une aide, vingt dans un commissariat de vingt-huit policiers, c'est une charge.

**M. Alain Marsaud, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile.** C'est une invasion !

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** L'analyse faite dans mon rapport écrit des crédits de fonctionnement et d'équipement me dispense d'y revenir dans le détail d'autant que le rapporteur spécial vient de nous en rappeler avec talent les principales données.

Il est clair qu'avec 235 millions de francs de mesures nouvelles pour le fonctionnement au titre de la loi d'orientation, on est encore un peu en dessous des prévisions. Je fais cependant confiance au Gouvernement pour que la loi de finances rectificative apporte un complément de financement. Toutefois, je dois vous dire, monsieur le ministre, que les chiffres que vous m'avez donnés en commission des lois sur le surcoût du plan Vigipirate – 214 millions de francs pour les seules CRS, me préoccupe. Ne va-t-il par remettre en cause les crédits complémentaires annoncés pour la programmation ?

Pour ce qui est de l'équipement, là aussi, la loi de finances initiale n'est pas tout à fait à la hauteur puisqu'il manque les 400 millions de francs d'autorisations de programme nécessaires à l'avancement du réseau ACROPOL. J'espère que vous nous confirmerez que ce grand projet ne prend pas trop de retard et surtout que ses coûts ne sont pas en train d'exploser à la suite des problèmes de redimensionnement qu'il a connus.

Je voudrais maintenant revenir sur les dépenses de personnel et particulièrement sur les mesures prises en faveur des policiers actifs, qui représentent un montant de

137 millions de francs de mesures nouvelles. L'instauration d'une prime de fidélisation au bénéfice des policiers affectés dans les quartiers difficiles est à marquer d'une pierre blanche. La répartition démographique des policiers sur le territoire national est en effet un des problèmes cruciaux de cette administration. Trop de jeunes policiers sont affectés en région parisienne. Trop de fonctionnaires chevronnés fuient les zones urbaines. En province, la moyenne d'âge se situe au-dessus de quarante ans. La prime de fidélisation, la politique de logement pourront-elles renverser cette tendance ? Il faut le souhaiter. Où en est-on du projet de concours déconcentrés qui permettraient d'attirer dans la police des jeunes des banlieues ?

La mobilité des commissaires de police n'est jusqu'à maintenant guère plus satisfaisante, mais la réforme du système des rémunérations accessoires devrait la rationaliser. Malheureusement, les engagements de M. Charles Pasqua, que notre assemblée a ratifiés, ne sont pas tenus sur ce point puisqu'on cherchera en vain dans le budget trace de l'allocation de service qui doit permettre aux commissaires de police d'avoir un système indemnitaire de même nature que celui des autres hauts fonctionnaires de l'Etat, c'est-à-dire un système sans lien avec un quelconque fonds de concours. Je le dis fermement : c'est très regrettable.

La mission du rapporteur pour avis est aussi d'étudier l'évolution de la délinquance et d'examiner comment sont mises en œuvre les grandes orientations de la politique de sécurité, ratifiées par le Parlement avec la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

En ce qui concerne la délinquance, j'ai observé que si son niveau général se stabilise en 1994, si le premier semestre de 1995 marque une décélération encore plus nette, le phénomène le plus inquiétant est la progression de la délinquance des mineurs. Or, il faut que ces choses soient dites et répétées clairement : seule la généralisation d'un traitement en temps réel de ces affaires et le placement du petit noyau dur des multirécidivants dans des centres fermés peut véritablement inverser cette évolution désastreuse.

**M. Christian Vanneste.** Très bien !

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Sachons briser ce tabou comme l'Angleterre est en train de le faire avec la création des *Secure training centres*.

J'en viens brièvement aux cinq missions prioritaires de la police nationale inscrites dans la loi d'orientation.

En ce qui concerne la lutte contre les violences urbaines et la petite délinquance, qui est la première mission, il me paraît nécessaire de réhabiliter la police d'investigation et de donner aux victimes une réponse immédiate et suivie, comme la recherche des empreintes sur un cambriolage. Cet aspect est en effet beaucoup moins fructueux que la police des flagrants délits qui, avec la multiplication des brigades anticriminalité, est de plus en plus efficace. Je souhaite d'ailleurs rendre hommage à ces BAC, brigades anti-criminalité, dont les membres prennent sans hésitation des risques physiques, administratifs, voire judiciaires. Je me réjouis de l'annonce du renforcement de leur matériel en flashballs et voitures puissantes, notamment. Il répond tout à fait aux besoins dont ils m'ont fait part quand je les ai rencontrés à Marseille.

Le contrôle de l'immigration irrégulière – deuxième mission – demeure, monsieur le ministre, un secteur peu satisfaisant si l'on s'en tient aux chiffres des reconduites,

d'autant que la police urbaine – c'est encore une réalité qu'il faut rappeler – n'est guère incitée à interpellier des immigrés en situation irrégulière n'ayant pas commis d'autre délit. En revanche, la montée en puissance de la DICCILEC est prometteuse tant dans ses activités de recherche, avec les brigades mobiles de recherche, que par ses cellules spécialisées dans l'éloignement.

En matière de lutte contre la drogue, la criminalité et la grande délinquance économique et financière, troisième mission, je ne m'arrêterai que sur un seul chiffre parmi ceux cités dans mon rapport, et je vous demande de bien l'entendre : 61 p. 100 des quantités d'héroïne saisies et identifiées proviennent des Pays-Bas, ce qui correspond à un quasi-doublement d'année en année depuis 1992 ! Cela justifierait de longs commentaires. Nous en avons eu l'occasion d'en débattre lorsque nous avons discuté des accords de Schengen. Reste que ce chiffre est, à l'évidence, préoccupant et doit nous inciter à la réflexion et, bien entendu, à l'action.

Sur la protection du pays contre le terrorisme, quatrième mission, les résultats corrects de 1994 ont évidemment été remis en cause par les événements dramatiques récents. J'estime cependant qu'il n'y a pas lieu de bouleverser le dispositif actuel, de créer un office spécialisé ou de mettre les services de renseignement sous l'autorité de la justice. Il conviendra cependant de renforcer l'UCLAT et de lui fournir des moyens informatiques puissants.

C'est l'occasion pour moi, monsieur le ministre, de rendre hommage à vos services et de les féliciter pour les excellents résultats qu'ils viennent d'obtenir et qui résultent d'une action courageuse et déterminée pour lutter contre ce fléau. Ce faisant, je me fais, j'en suis sûr, l'interprète de la très grande majorité de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

Le maintien de l'ordre public, cinquième mission, demeure un point fort de la police nationale, d'autant que les CRS sont en pleine phase de modernisation de leurs méthodes et de leurs matériels. Néanmoins, la part sans cesse croissante de missions de sécurisation, bonne chose au demeurant, réduit les marges de manœuvre et induit des coûts de fonctionnement substantiels. En outre, la région parisienne absorbe l'essentiel des effectifs, dégageant, par voie de conséquence, le reste du pays.

La loi d'orientation met en évidence la notion essentielle de sécurité partagée : partage des responsabilités entre services de l'Etat, partage des charges et des contraintes entre l'Etat et les personnes privées. De ce point de vue, les plans départementaux de sécurité apparaissent comme une réussite évidente, moins d'ailleurs en tant que bases d'opérations conjointes qu'en tant que forums locaux de la sécurité publique ; ceux-ci ont considérablement amélioré les relations entre la police et la gendarmerie et introduit le parquet dans le jeu. En revanche, le problème du transfert des détenus et de leur garde dans les hôpitaux publics par les seuls policiers prend un tour aigu. Il nous faudra progresser dans ce domaine, comme cela avait d'ailleurs été annoncé par vos collègues et par le gouvernement précédent.

L'implication des personnes privées dans la prise en charge de leur propre sécurité est encore balbutiante, alors même que chacun devrait être non seulement un consommateur, mais aussi un producteur de sécurité. Les clubs sportifs rechignent à assumer le service d'ordre des stades, il faut bien le dire, et les propriétaires d'immeubles collectifs traînent les pieds sur le gardiennage.

L'évolution du dossier « vols de voitures » donne l'espoir qu'assureurs et constructeurs collaboreront avec l'Etat pour la mise au point d'un système de détection des véhicules signalés comme dérobés, laissant – soyons clairs sur ce point – toute initiative aux forces de l'ordre. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous fassiez rapidement avancer tous ces dossiers.

Je souhaite également que l'année 1996 soit celle de la véritable réforme de la police, après la fusion réussie des corps en tenue et en civil. Cette première étape réalisée, il faut maintenant s'atteler à la reformulation des métiers et à la révision des structures. Il y a, je crois, une très grande attente chez les policiers à ce sujet. Elle rejoint celle de nos concitoyens de voir l'insécurité reculer devant une police plus présente sur le terrain et efficace dans ses enquêtes.

En conclusion, je vous invite, mes chers collègues, à adopter les crédits de la police, conformément à l'avis rendu par la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Alain Marsaud, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la sécurité civile.

**M. Alain Marsaud, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, je voudrais tout d'abord vous adresser à titre personnel mes félicitations pour l'action de votre ministère dans la lutte antiterroriste, et vous demande de vous faire notre interprète à tous auprès des services de police et si vous le pouvez, de la gendarmerie afin de leur transmettre toute notre satisfaction et nos félicitations.

Dans un contexte budgétaire marqué par la rigueur et orienté vers la réduction des dépenses, le budget consacré à la sécurité civile pour 1996 traduit une stabilité des moyens engagés par l'Etat en faveur des missions fondamentales de la sécurité civile que sont la prévention, la prévision et l'intervention.

Si l'on peut regretter que la sécurité civile soit, elle aussi, mise à contribution dans le cadre de la politique de réduction des déficits publics, il faut souligner la poursuite des efforts de modernisation de ses moyens d'intervention et de ses structures, qu'il s'agisse de la formation des hommes et de l'adaptation de leur statut, de l'organisation des secours ou des moyens opérationnels lourds.

Avec 1,141 milliard de francs, ce budget connaît une nette diminution par rapport à la loi de finances pour 1995. Cette contraction de 20 p. 100 des crédits budgétaires – il faut le souligner et le rappeler – s'explique par l'absence de crédits inscrits cette année au titre du programme d'acquisition des canadiens CL-415. Hors canadiens, le budget pour 1996 progresse de 4 p. 100.

Les crédits de fonctionnement sont aujourd'hui tout juste suffisants, en dépit de la poursuite de la modernisation du centre opérationnel de la sécurité civile. Les crédits d'intervention subissent également une baisse significative, due à la non-reconduction des crédits destinés aux services départementaux d'incendie et de secours. L'incidence de l'absence de crédits pour l'acquisition des canadiens réduit les dépenses en capital de près de 53 p. 100.

Enfin, les crédits de maintenance ouverts à hauteur de 180 millions de francs en autorisations de programme, identiques à la dotation pour 1995, s'avèrent insuffisants et devront être abondés en cours d'année.

Globalement, l'effort de l'Etat en faveur de la sécurité civile ne faiblit pas. Tous ministères confondus, 2 milliards de francs seront ainsi consacrés aux missions essentielles de prévention des risques et de secours aux personnes.

Le budget qui vous est présenté, mes chers collègues, est donc un budget de continuité et de stabilité; mais il marque également une transition dans l'organisation de la sécurité civile.

Transition parce que la situation matérielle, humaine et organisationnelle de la sécurité civile implique aujourd'hui des choix fondamentaux à la veille du troisième millénaire.

Transition également parce que la situation budgétaire doit nous inciter à une véritable réflexion stratégique sur les priorités de la sécurité civile dans les années à venir, afin d'adapter notre outil de prévention et de secours aux risques nouveaux ainsi qu'à l'exigence d'efficacité des moyens engagés pour la protection des personnes et des biens.

Je vois pour ma part trois domaines, trois axes de réformes, à la lumière desquels sera évaluée la capacité de la sécurité civile à répondre aux exigences de nos concitoyens.

Le premier axe concerne les moyens humains. Depuis plusieurs années se pose la lancinante question de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires. Deux facteurs expliquent qu'il est aujourd'hui urgent d'apporter une solution durable à cette question.

D'un côté, le nombre d'interventions s'accroît. En 1992, la sécurité civile a effectué plus de 3 millions d'interventions, soit une augmentation de 210 p. 100 en l'espace de vingt ans.

De l'autre côté, on constate un infléchissement du nombre des sapeurs-pompiers volontaires. Ceux-ci représentent près de 85 p. 100 de l'effectif global des sapeurs-pompiers, mais leur nombre est pratiquement identique à ce qu'il était il y a une vingtaine d'années. Crise des vocations ou absence d'un statut protecteur, ces deux causes sont aujourd'hui intimement liées et leur règlement conditionne dans une large mesure le maintien du potentiel de la sécurité civile. On perçoit bien une évolution qui, si elle n'est pas enrayerée rapidement, risque dans un futur plus ou moins proche de remettre en cause la mission fondamentale de protection et de secours des personnes dévolue à la sécurité civile.

Un projet de loi est en cours d'examen pour améliorer le statut du volontariat des salariés. Il permettra d'instaurer, dans les relations entre les salariés et les employeurs, une véritable sécurité juridique.

Je crois néanmoins qu'il conviendrait d'aller plus loin afin d'inciter les entreprises à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires. Le véritable enjeu, on le voit aujourd'hui, est d'encourager des vocations nouvelles. Il nous appartiendra de trouver des solutions adaptées pour susciter l'engagement de nouveaux volontaires, dans le prolongement du service civil, par exemple.

La crise des vocations n'est pas une fatalité. La réduction du nombre de volontaires est un phénomène qu'il est urgent d'enrayer, car il entraînerait à terme l'inégalité devant les secours, surtout dans les régions à forte vocation rurale, et verrait la disparition d'une manifestation importante du civisme de nos concitoyens.

Le deuxième axe de réflexion et d'action concerne la diversification des risques et les moyens d'y faire face. A la suite des nombreuses catastrophes naturelles subies par

notre pays au cours des dernières années, des réformes importantes ont été engagées pour la prévention des risques naturels, notamment par la loi du 2 février 1995 qui a permis d'unifier les documents de prévention.

Pour autant, un effort particulier reste à faire, notamment dans le domaine des risques technologiques et de ceux liés à la pratique de certaines activités, qui nécessitent des interventions croissantes de la sécurité civile.

La sécurité civile doit en effet être en mesure d'appréhender la multiplicité et la diversité des risques.

Il est donc important de prévoir dès aujourd'hui des mesures adaptées de prévention et de prévision des risques nouveaux ainsi que des structures spécifiques d'organisation des secours.

Il sera tout d'abord essentiel de mettre en œuvre un dispositif moderne et adapté d'alerte en matière de risques naturels et technologiques.

Il conviendra également d'accélérer la mise en place des plans particuliers d'intervention et de prévoir un volet spécifique pour la gestion de l'après-crise, qui manque cruellement aujourd'hui.

Il est par ailleurs nécessaire que soit rendue rapidement opérationnelle l'unité militaire d'instruction et d'intervention destinée à couvrir les catastrophes d'origine technologique et dont la création, je vous le rappelle, monsieur le ministre, fut décidée en 1990.

Enfin, je tiens à souligner l'évolution inquiétante des risques liés à la pratique de certaines activités sportives, qui occupent une place grandissante dans les interventions de la sécurité civile. Pour la seule année 1994, les loisirs nautiques et les activités en montagne ont donné lieu à près de 20 000 interventions.

Il conviendra de responsabiliser davantage les personnes, tout en assurant une meilleure sensibilisation aux risques liés à ces activités.

L'adaptation aux risques passe également par une nouvelle stratégie des moyens. La fin du programme d'acquisition des nouveaux canadiens doit nous inciter, dès l'année prochaine, à définir clairement des objectifs à moyen et long termes. Dès 1996 se posera en effet le problème du renouvellement des vingt-six hélicoptères Alouette III, dont les plus anciens ont une trentaine d'années et arrivent au terme de leurs possibilités d'utilisation.

Parallèlement, ne convient-il pas de développer une flotte d'hélicoptères lourds bombardiers d'eau, qui puisse être complémentaire des canadiens, projet qui avait fait l'objet d'études préalables entre 1986 et 1988 ?

Enfin, le troisième axe de réformes concerne la répartition des compétences. Si le partage cohérent de la charge des moyens de la sécurité civile entre l'Etat et les collectivités territoriales s'est progressivement imposé, de même que devra s'imposer l'organisation nouvelle des secours sur le plan départemental, il est indispensable d'envisager une mise à plat globale de la coordination des acteurs de la sécurité civile, tant sur le plan local que national, dans le domaine de la prévention des risques.

Des réponses apportées à ces défis dépendra la cohérence d'ensemble des moyens de prévention et de secours de la sécurité civile. Je souhaite que, dans ces trois domaines, soit privilégiée la voie de l'expérimentation et que l'on ne se contente pas de vagues promesses. Il y va de la qualité de notre environnement et de notre vie quotidienne.

La sécurité civile est aujourd'hui à l'heure des choix. Choix stratégiques qui détermineront la stabilité et l'adaptation des moyens matériels, humains et structu-

rels ; choix de méthode dont dépendra la prise en compte des risques nouveaux et diffus auxquels elle est confrontée.

Afin d'aborder ces choix dans les meilleures conditions, et compte tenu des réformes importantes en préparation à l'heure actuelle, je souhaite que, conformément à l'avis favorable de la commission des lois, l'Assemblée nationale adopte ce projet de budget.

Je conclurai en remerciant les services qui m'ont apporté leur concours pour la réalisation de mon rapport et qui m'ont éclairé de leur compétence : les fonctionnaires de l'Assemblée nationale, ceux du ministère de l'intérieur et de la direction de la sécurité civile. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Maurice Ligot, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les collectivités locales.

**M. Maurice Ligot, rapporteur spécial.** Madame le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget pour 1995 contient cette année une innovation fondamentale pour les collectivités locales, puisque l'article 18 de la première partie du projet de loi de finances traduit le « pacte de stabilité financière » sur lequel le Premier ministre s'est engagé dès le printemps dernier.

Avant de cerner les contours de ce pacte, je crois nécessaire de partir d'un double constat. Le premier concerne le volume des budgets des collectivités locales pour 1995, qu'il est utile de rappeler : 442 milliards pour les communes, 225 milliards pour les départements, 72 milliards pour les régions ; au total, 739 milliards de francs, soit près de la moitié du budget de l'Etat. Le second constat, c'est que, d'année en année, les budgets des collectivités locales apparaissent de plus en plus dépendants du budget de l'Etat. Les concours financiers de l'Etat, y compris la fiscalité transférée, s'élevaient à 272 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1995. C'est un paradoxe que de constater que la décentralisation n'a pas, de ce point de vue, accru l'autonomie des collectivités territoriales. Au contraire, la tendance est même allée en sens inverse.

Le rapport Delafosse sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales, qui a étudié les évolutions de 1987 à 1993, contient des chiffres particulièrement éloquents. Ainsi, les concours de l'Etat proprement dits, qu'ils aient trait au fonctionnement ou à l'investissement, couvrent plus de 20 p. 100 des dépenses des collectivités locales. Si la fiscalité directe représente plus de la moitié de leurs recettes, elle est de plus en plus prise en charge par l'Etat lui-même. Par exemple, c'est plus du tiers du montant de la taxe professionnelle qui a été transféré sur le budget de l'Etat.

Cette dépendance financière croissante présente des inconvénients aujourd'hui évidents : atteinte à l'autonomie des collectivités locales, mais aussi irresponsabilité accrue. Certains mécanismes sont particulièrement pervers. Ainsi, en matière de taxe professionnelle, le plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée aboutit à une certaine irresponsabilité des collectivités concernées, qui peuvent augmenter son taux sans que les entreprises en subissent les conséquences. Le moindre des inconvénients qu'engendre cette dépendance financière n'est pas l'incertitude qui pèse chaque année sur l'évolution des recettes des collectivités locales.

Face à l'augmentation des charges qui incombent à l'Etat, les gouvernements successifs ont, depuis quelques années, cherché à mieux maîtriser les engagements de l'Etat.

Chaque projet de loi de finances a eu son lot de remises en cause, soit des règles d'indexation des dotations, soit des mécanismes de compensation des allègements d'impôts locaux. Ces remises en cause se justifient du point de vue de l'Etat ; mais, par leur brutalité, elles bouleversaient l'équilibre des budgets locaux.

C'est donc le mérite de ce gouvernement que d'avoir voulu mettre un terme à cette insécurité en s'engageant sur une évolution pour trois ans d'un certain nombre de concours. Certains, sur nos bancs, nient qu'il puisse y avoir un pacte, puisqu'il n'y aurait pas de signature contractuelle. Mais force est de constater qu'il y a bel et bien un engagement de l'Etat à l'égard des collectivités territoriales.

Ce pacte comporte deux objectifs.

Le premier est le choix d'une progression globale de certaines dotations sur le seul indice des prix à la consommation. Ce choix permet à l'Etat de maîtriser ses engagements pour stopper la dérive de ses dépenses, comme on a pu le constater tout à l'heure à propos de la taxe professionnelle.

Second objectif, la gestion des collectivités locales s'en trouve assurée sur trois années, assurée mais pas forcément facilitée. Certes, les ressources des collectivités locales connaîtront pendant les trois prochaines années une certaine stabilité, mais la progression somme toute modeste des engagements de l'Etat mettra certaines communes, certaines collectivités locales en général, et notamment les grandes villes, aux prises avec de réelles difficultés de financement. En effet, la participation à la recette de taxe professionnelle sera en diminution et l'aide au titre de la dotation globale d'équipement sera supprimée. J'y reviendrai dans un instant.

Des projets municipaux devront donc certainement être revus à la baisse. Des efforts d'économies de gestion devront être entrepris ou poursuivis.

Dans le cadre de ce pacte, les dotations mises sous enveloppe sont celles qui bénéficient aujourd'hui d'indexations particulières :

La dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteurs, la dotation de décentralisation et la dotation élu local évoluent comme la somme de l'indice des prix et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut ;

Les dotations de l'Etat aux fonds nationaux de péréquation progressent comme les recettes fiscales nettes de l'Etat ;

La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale des collèges évoluent comme le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Toutes ces dotations ne voient pas leurs règles modifiées dans le cadre du pacte de stabilité. En revanche, deux autres concours servent de variables d'ajustement :

D'une part, la dotation globale d'équipement est réformée par l'article 19 du projet de loi de finances qui prévoyait de la supprimer pour les communes de plus de 10 000 habitants. Elle diminuera donc en 1996 et en 1997, mais elle conserve son indexation sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Je signale que beaucoup de villes de plus de 10 000 habitants ont manifesté leur opposition à cette

amputation. En conséquence, je me félicite de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, à l'initiative de MM. Carrez, Fréville et Zeller, qui ouvre le bénéfice de la dotation réformée à toutes les communes de moins de 20 000 habitants, sous réserve d'une condition liée au potentiel fiscal.

D'autre part, la dotation de compensation de la taxe professionnelle sera, pendant ces trois années, calculée de façon que l'ensemble des concours sous enveloppe que je viens d'évoquer évoluent comme les prix. La charge de l'Etat, devenu contribuable des collectivités territoriales à la place des entreprises, tendra donc à diminuer.

Le montant global de l'enveloppe dont je viens d'indiquer les éléments s'élève, en 1996, à 154 milliards de francs, en progression de 2,1 p. 100 par rapport à 1995, conformément à l'évolution de l'indice des prix prévue pour 1996 – ce qui correspond à l'engagement de l'Etat dans le cadre du pacte de stabilité. Le montant total des concours, hors fiscalité transférée, s'élève à 239 milliards de francs, soit une augmentation globale de 1,7 p. 100 par rapport à la loi de finances de 1995 révisée, alors que dans le même temps les charges nettes de l'Etat, hors dette nette, progresseront de 2,4 p. 100. On voit bien que l'Etat parvient à réduire sa participation au financement des collectivités locales.

Les concours demeurant sous enveloppe sont, par exemple, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, en progression de 1,3 p. 100 en 1996 – cette modération traduisant la baisse des investissements des collectivités locales, deux ans auparavant, en 1994 – et les compensations d'allègements d'impôts locaux, notamment celle relative à la taxe professionnelle.

Le coût du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée diminuera de près de 2 milliards en 1996. C'est là l'effet de l'article 17 de la loi de finances pour 1995 qui a institué, pour la seule année 1995, un mécanisme différencié de plafonnement en fonction du chiffre d'affaires des entreprises. Je rappelle que l'article 10 du projet de loi de finances pérennise ce mécanisme de plafonnement différencié et propose de figer à 1995 le taux à prendre en compte pour le dégrèvement. L'économie qui en résulte pour l'Etat sur le compte d'avances aux collectivités locales pour 1996 est de 3,2 milliards de francs.

On peut considérer que l'instauration d'une cotisation minimale de taxe professionnelle prévue par l'article 11 du projet de loi, et dont le produit ira à l'Etat, compense en quelque sorte le coût croissant pour l'Etat des allègements de taxe professionnelle. Initialement, je n'étais pas favorable à titre personnel à la pérennisation du plafonnement, institué par cet article, au triple de la cotisation initiale. Si cette règle est compréhensible l'année où l'on institue la nouvelle cotisation, elle se justifie beaucoup moins les années suivantes. Elle prive l'Etat d'une ressource qui peut ne pas être négligeable mais, surtout, elle va à l'encontre de la volonté d'harmoniser les impositions des entreprises, c'est-à-dire entre celles qui ont beaucoup d'immobilisations et de salariés et celles qui en ont moins ou même très peu. Je me réjouis donc de l'amendement adopté sur ce point en première lecture par l'Assemblée nationale.

Globalement, les concours hors enveloppe normée – qui ne font pas partie du pacte de stabilité – s'élèveraient, en 1996, à 85 milliards de francs, soit une progression de 0,72 p. 100 par rapport à 1995.

En conclusion de cette présentation rapide du budget relatif aux collectivités locales et au soutien que l'Etat leur apporte, je voudrais, au-delà de l'effort entrepris pour assurer une stabilité des ressources venant de l'Etat, insister sur la nécessité de clarifier les flux financiers non seulement de l'Etat vers les collectivités locales, ce qui est en cours de réalisation, mais aussi entre les collectivités locales elles-mêmes. Il s'agit là d'un complément indispensable à la décentralisation. Il faut ainsi souhaiter que la nouvelle allocation de dépendance, qui devrait être en partie financée par les départements, soit l'occasion de remettre à plat le contingent social des communes, lesquelles n'ont aucune part à la décision le concernant alors qu'il constitue pour elles une charge supplémentaire.

D'une manière générale, la clarification des compétences passe par l'attribution, face à chaque niveau de charges des collectivités locales, de ressources clairement identifiées pour l'utilisation desquelles elles puissent exercer leurs pleines responsabilités.

Deuxième conclusion, la mise en place de mécanismes plus péréquateurs, notamment dans une perspective d'aménagement du territoire, s'impose également. La réforme de la dotation globale de fonctionnement, engagée par la loi de décembre 1993, constitue certes un progrès, encore modeste, mais le mouvement devra s'accélérer.

Je voudrais également insister sur le fait que la viabilité et la crédibilité du pacte de stabilité financière proposé par le Gouvernement dépendront de l'évolution de certaines charges pesant sur les collectivités locales, que ce soit les règles relatives aux rémunérations de la fonction publique, règles qui s'imposent de façon automatique et qui ne laissent aucune souplesse aux collectivités locales, ou le régime de surcompensation imposé à la CNRACL. L'augmentation du taux de la cotisation des employeurs pèse lourdement sur les finances locales, et on ne peut que se réjouir que le Gouvernement ait proposé de stabiliser et ce taux et le taux de surcompensation pour 1996. Je souhaite qu'il en soit de même pour les deux années ultérieures du pacte.

Compte tenu de la nouvelle orientation donnée aux relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, la commission des finances a adopté les crédits du ministère de l'intérieur pour ce qui concerne les collectivités locales. Je vous demande donc, mes chers collègues, de faire de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Bernard Derosier.** Vous ne paraissez pas très convaincu !

**Mme le président.** La parole est à M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les collectivités locales.

**M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur pour avis.** Madame le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans un contexte où la réduction des déficits publics a le caractère d'une priorité nationale, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, hors fiscalité transférée, vont connaître en 1996 une croissance identique à celle des dépenses du budget général, soit 1,7 p. 100, par rapport à la loi de finances pour 1995 révisée par le collectif de l'été dernier.

Les collectivités locales ne sont pas sacrifiées sur l'autel de la rigueur budgétaire. L'évolution des concours que leur verse l'Etat fait l'objet, une fois encore, d'un réel

effort de maîtrise. L'essentiel n'est pas cette année dans l'évolution des chiffres, même s'il faut saluer la progression de certains concours, comme la dotation globale de fonctionnement, ou s'inquiéter des conséquences de la nouvelle réduction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle ou de certains aspects de la réforme de la dotation globale d'équipement.

L'essentiel, cette année, tient à la méthode qui vous est proposée par le Gouvernement. La progression des principaux concours de l'Etat aux collectivités locales serait désormais garantie pour trois ans à hauteur de l'évolution de l'indice prévisionnel des prix à la consommation, associée chaque année au projet de loi de finances. Ainsi une enveloppe au sein de laquelle seraient englobées la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteurs, les contributions de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au nouveau fonds national de péréquation créé par la loi sur le développement et l'aménagement du territoire, enfin la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, les diverses dotations finançant les transferts de compétences et la dotation de compensation de la taxe professionnelle, augmenterait de 2,1 p. 100 l'an prochain, puis de 2,2 p. 100 en 1997 et 1998.

Les budgets locaux sont devenus trop dépendants des concours de l'Etat, lesquels connaissent, ces dernières années, une croissance de plus en plus difficilement maîtrisée et donc de moins en moins supportable pour les finances publiques.

Pour enrayer cette tendance, les gouvernements successifs ont été régulièrement tentés de remettre en cause chaque année, plus ou moins par surprise, l'évolution voire l'existence même de certains concours, ajoutant ainsi à la dépendance dans laquelle se trouvent les budgets locaux une insécurité préjudiciable à leur gestion à moyen ou à long terme.

L'ambition du pacte de stabilité est d'en finir avec cet état de choses et de donner aux collectivités la vision de l'évolution à moyen terme des concours de l'Etat. Pour l'Etat, il s'agit toujours de maîtriser cette évolution, mais désormais dans la durée.

L'appréciation portée sur le principe du pacte de stabilité ne peut être que positive puisque son institution répond à la fois à une revendication exprimée de longue date par les élus locaux et au souci que nous devons tous partager de maîtriser les déficits publics.

Les modalités qui nous sont proposées appellent cependant des jugements plus nuancés. Au titre des points positifs, soulignons qu'à l'exception de deux d'entre eux, la dotation globale d'équipement et la dotation de compensation de taxe professionnelle, tous les concours inclus dans l'enveloppe du pacte de stabilité conservent ou retrouvent l'évolution prévue par les textes législatifs qui leur sont applicables.

Tel est le cas de la dotation globale de fonctionnement qui augmente de 3,55 p. 100. Cette croissance va permettre de consolider les bons résultats obtenus grâce à la réforme réalisée par la loi du 31 décembre 1993. Le rétablissement du rôle péréquateur de la dotation de fonctionnement devrait être confirmé par la croissance intéressante de la dotation de solidarité urbaine qui atteindra 4 p. 100.

De même, on ne peut qu'enregistrer avec satisfaction les évolutions des dotations relatives à la taxe professionnelle, au fonds national de péréquation, à la dotation, élu local, qui est réévaluée pour la première fois depuis sa création en 1992, à la dotation globale de décentralisa-

tion et aux autres dotations liées au transfert de compétences, notamment la dotation d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire.

Les points négatifs sont la diminution sensible – 7,5 p. 100 – de la DCTP et la disparition de la première part de la dotation d'équipement dont les conséquences ont été, certes, atténuées par notre assemblée dans le cadre de la discussion de la première partie du projet de loi de finances, mais qui revêt un caractère quelque peu brutal qui n'apparaît pas conforme à l'esprit du pacte de stabilité. Était-il envisageable d'aller plutôt vers une extinction progressive de la première part de la dotation d'équipement, ce qui aurait permis de mieux préserver l'équilibre des opérations d'investissement réalisées avec son concours ? Si cette dotation ne joue pas un rôle déterminant dans les décisions d'investissement, elle constitue pourtant un élément de l'équilibre financier de chaque opération.

Gardons aussi présent à l'esprit le fait que l'investissement des collectivités locales connaît aujourd'hui une évolution négative préoccupante, si l'on songe à la part qu'il représente au sein des investissements publics et à l'impact qu'il a sur la situation de secteurs économiques aussi importants que le bâtiment et les travaux publics.

Pour en terminer avec le pacte de stabilité, je ferai une observation et poserai une question sur son champ d'application.

D'abord, je me félicite de ce que le fonds de compensation de la TVA ne soit pas inclus dans l'enveloppe de concours soumis à cette norme de progression globale. Voilà qui confirme la vraie nature de remboursement, et non de subvention, de ce fonds dont il faut souligner qu'il va prendre en compte l'augmentation du taux normal de la TVA intervenue au mois d'août dernier.

Ensuite, je m'interroge sur l'absence de prise en compte dans le pacte de stabilité de l'évolution des dépenses des collectivités locales. Pour nombre d'entre elles – je songe aux dépenses de personnel, dont la croissance explique largement la dégradation de la situation financière des collectivités, ou encore à la cotisation des employeurs à la caisse de retraite des agents – cette évolution ne dépend que fort peu des décisions locales, mais bien de la politique menée par l'Etat.

**M. Bernard Derosier.** Eh oui !

**M. Paul-Louis Tenailon, rapporteur pour avis.** Dès lors, ne serait-il pas légitime de faire entrer ces dépenses dans le champ du pacte de stabilité ? Quel est, sur ce point, la position du Gouvernement ?

Deux questions me semblent devoir être évoquées à l'occasion de la discussion budgétaire, même si elles n'ont qu'un lien indirect avec le projet de loi de finances.

La première est celle de l'intercommunalité. Ni la commission des lois, ni son rapporteur pour avis n'entendent en remettre en cause le bien-fondé. Ils contestent encore moins la nécessité de réorienter la coopération intercommunale vers une véritable intercommunalité de projets. Cela nous conduit à nous interroger sur le développement des communautés de communes. Il est permis de se demander si ce développement n'a pas un caractère quelque peu anarchique et, plus précisément, si de nombreuses communautés ne sont pas créées exclusivement en vue de bénéficier des incitations financières prévues par la loi. Ne doit-on pas craindre que la prolifération des groupements ne vienne remettre en cause l'équilibre de la dotation globale de fonctionnement, la part d'équipement absorbant une fraction croissante de la dotation d'aménagement ?

Mon second motif d'inquiétude est d'ordre institutionnel. Ne peut-on craindre que la reconnaissance de la notion de pays par la loi d'orientation ne vienne ajouter davantage de complexité et de confusion dans un domaine où il n'est vraiment pas besoin d'en rajouter ? Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous préciser la conception que vous avez de la nature des pays et de leurs relations avec le développement de l'intercommunalité ?

J'évoquerai pour terminer la question de la définition d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes. Dans mon rapport écrit, je fais le point des réflexions en cours à ce sujet qui devraient déboucher sur un texte dont nous aurons, mes chers collègues, à débattre. Mais il m'apparaît indispensable, avant d'entreprendre quelque réforme que ce soit, d'évaluer le coût que les précédents transferts de compétences ont représenté pour les collectivités locales.

A ce propos, monsieur le ministre, pouvez-vous nous donner des précisions sur l'état d'avancement des travaux de la commission consultative d'évaluation des charges, à laquelle l'article 66 de la loi d'orientation avait donné mission d'établir un tel bilan.

En conclusion, j'indiquerai qu'au bénéfice de ces observations, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux collectivités locales. Et je remercie ceux qui, avec patience et compétence, m'ont aidé à établir ce rapport que j'ai eu l'honneur, mes chers collègues, de présenter devant vous. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)*

**Mme le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Patrick Braouezec.

**M. Patrick Braouezec.** Madame le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget dont nous discutons aujourd'hui finance principalement la police nationale et les collectivités locales.

Les crédits consacrés à la police nationale sont en hausse de 3,5 p. 100, ce qui est à saluer en ces temps de restriction budgétaire. Assurer la sécurité des citoyens est l'une des missions premières de l'Etat. Aussi est-il bon qu'il s'en donne les moyens financiers. Mais, d'une part, les crédits proposés ici restent en deçà des prévisions de la loi de programmation sur la sécurité, notamment en matière de personnels et d'équipements, d'autre part, l'affectation de ces crédits dénote la priorité donnée, à court terme, aux solutions d'urgence, alors que la sécurité ne peut se gagner que par un travail de long terme.

Les crédits qui nous sont proposés aujourd'hui s'inscrivent dans le cadre d'une politique qui mise en partie sur le spectaculaire et les démonstrations de force, et tend à rassurer la population plus qu'à assurer la sécurité des biens et des personnes.

L'exemple le plus parlant est la prolongation dans le temps et les prolongements au-delà du terrorisme du plan Vigipirate. Outre le surcoût de la prolongation, on peut demander combien de temps les effectifs pourront être utilisés d'une manière aussi intensive. Quant aux prolongements, je veux parler de l'intervention des militaires à Strasbourg, sous couvert du plan Vigipirate, dans le cadre d'événements que l'on peut difficilement qualifier de terroristes.

Enfin, le plan de renforcement des moyens policiers dans les quartiers sensibles, annoncé dimanche dernier par le directeur central de la sécurité publique, va dans le même sens. Il vise à équiper les policiers des banlieues de voitures rapides, de gilets pare-balles et d'armes pour projectiles en caoutchouc.

Il est certes important de renforcer la sécurité des policiers qui interviennent dans des conditions de plus en plus délicates, même dangereuses, si l'on considère les derniers événements survenus à Mantes-la-Jolie, mais ces équipements quasi militaires ne risquent-ils pas de signifier l'entrée en guérilla urbaine des policiers contre ceux qui leur feront face ?

Cette logique d'état de guerre ne peut que nous mener à une impasse, en ne permettant qu'un rétablissement momentané et superficiel de l'ordre. Elle risque en tout cas de conduire à une surenchère dans la violence, dans la mesure où elle accroît la distance entre les représentants de l'ordre et la population.

Il ne s'agit pas de renforcer les armes de la police pour lutter contre un ennemi, de lui donner les moyens de se comporter comme une armée assiégée. Si l'on entend lutter contre le développement de zones de non-droit dont parlent tant les médias, il faut au contraire rapprocher la police de la population, et lui permettre d'apparaître comme l'une des composantes à part entière de la vie des quartiers.

Donner à la police nationale les moyens d'être présente sur l'ensemble du territoire pose tout d'abord le problème des effectifs policiers. Or, si votre budget propose la création de 689 postes administratifs et techniques supplémentaires, on est loin des 1000 par an prévus par la loi de programmation sur les cinq ans à venir. Si 1000 postes sont bien créés concernant les personnels actifs, il s'agit malheureusement de policiers auxiliaires, alors que plus de 700 emplois de policiers professionnels auraient pu être créés sans coût supplémentaire pour le budget.

Permettre à des appelés du contingent d'effectuer leur service national dans la police est plutôt une bonne chose, allant dans le sens d'une police de proximité, dès lors que leur rôle se limite véritablement à celui d'auxiliaire des forces de police régulière, mais, aujourd'hui, on ne leur demande plus seulement de surveiller les écoles. Leurs missions se sont progressivement développées pour pallier l'insuffisance des effectifs titulaires dans les commissariats, et les circulaires leur imposant d'être accompagnés d'un officier titulaire ne sont pas toujours respectées.

Cette dérive est d'autant plus préoccupante que le temps consacré à leur formation, déjà minime, va encore être réduit de moitié. Ces jeunes appelés qui, rappelons-le, sont armés, ne bénéficieront plus que d'un mois de formation !

La formation semble d'ailleurs être une préoccupation secondaire du Gouvernement, car le budget prévoit une diminution de plus de 1,6 million de francs des crédits affectés aux écoles de formation de la police nationale. Pourtant, et l'actualité nous le rappelle tous les jours, les interventions des forces de police sont de plus en plus délicates. Elles exigent, en plus d'une bonne connaissance du terrain, une solide formation de base. Pourquoi nier ce besoin croissant de formation, alors qu'on le reconnaît par exemple aux travailleurs sociaux qui interviennent auprès des mêmes populations ?

Nous aurons bientôt l'occasion de débattre à nouveau du problème de la formation des policiers si, comme vous nous l'avez laissé entendre, monsieur le ministre, vous

reprenez à votre compte le projet de loi sur les polices municipales déposé par le précédent gouvernement. Entre autres problèmes, notamment l'égalité devant le service public, les polices municipales posent la question de la formation de policiers que l'on prévoit d'autoriser à porter des armes.

Pour devenir une véritable institution de proximité, et être perçue comme telle, la police nationale a surtout besoin de renforcer le nombre de ses îlotiers. L'îlotage permet de rétablir un climat de confiance entre la population et des policiers qu'elle côtoie au quotidien. En mettant l'accent sur le rôle éducatif des policiers au cœur des quartiers, l'îlotage réconcilie la prévention et la répression.

Cependant, le renforcement des effectifs ne peut à lui seul régler le problème de la présence policière dans les zones sensibles. Il est nécessaire de repenser la répartition des forces de police sur le territoire national. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur ce sujet lors de la discussion sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Les disparités en personnels demeurent, principalement entre Paris et le reste de l'Île-de-France.

Assurer une présence policière dans les quartiers les plus sensibles implique aussi de motiver les policiers qui travaillent dans ces quartiers. Or le système des primes ne permet pas une véritable fidélisation dans la mesure où elles ne sont attribuées qu'au bout de cinq années d'exercice. Beaucoup se découragent avant au vu de conditions de travail de plus en plus difficiles. De nombreux commissariats déplorent de voir ainsi partir régulièrement leurs effectifs les plus expérimentés, qui, faute de reconnaissance suffisante, préfèrent aller exercer leur métier dans des quartiers moins exposés.

La progression des crédits indemnitaires prévus dans le présent budget est d'ailleurs en net ralentissement par rapport à 1995, et clairement au-dessous des objectifs affirmés dans la loi de programmation.

Le problème du statut et des perspectives de carrière dépasse le seul cas des policiers travaillant dans les zones sensibles. C'est un malaise général que l'on perçoit au sein de l'ensemble des personnels. Pour être efficaces et accomplir pleinement leur mission de service public, les policiers doivent se sentir considérés. Leur niveau de rémunération et leurs possibilités de déroulement de carrière constituent des éléments majeurs de cette reconnaissance. La modernisation du matériel, indissociable d'un service public fort, en est un autre. C'est pourquoi je regrette l'abandon, dans ce budget, d'une partie du projet ACROPOL.

Rapprocher la police des populations, c'est rappeler que l'institution police nationale est investie d'une mission de service public, autrement dit qu'elle est bien au service des citoyens et de tous les citoyens. Aussi, développer une police de proximité est une nécessité qui dépasse le seul problème des quartiers sensibles, et suppose une plus grande adaptation aux besoins de la population.

Il importe ainsi d'améliorer l'accueil, aussi bien téléphonique que physique, des citoyens. Cela passe bien sûr par une meilleure formation des personnels mais aussi par la rénovation de locaux trop souvent vétustes. Pourtant, la lecture du budget montre que les crédits d'équipement immobilier de la police nationale pour 1995 et 1994 n'ont pas été utilisés dans leur totalité. Le projet de budget pour 1996 annonce une hausse de 2,2 p. 100 par

rapport à 1995, alors que la loi de programmation prévoyait un doublement des crédits immobiliers sur cinq ans.

S'adapter aux besoins, c'est aussi repenser la question des horaires. On s'aperçoit en effet que la plupart des crimes et délits sont commis aux périodes où les effectifs policiers sont les moins nombreux, c'est-à-dire la nuit et le week-end.

Les problèmes de violence urbaine, de petite délinquance, résultent d'une série de facteurs socio-économiques qui ne se modifieront pas du jour au lendemain. La sécurité ne résulte pas seulement de données objectives. Elle est aussi tributaire de données subjectives. Le sentiment d'insécurité se développe avec l'augmentation de la délinquance, de la violence, mais aussi avec la dégradation de l'habitat, la disparition du petit commerce dans les quartiers, l'absence de service public de proximité, le manque de communication avec le voisinage.

Dans ce contexte, la police n'est qu'un élément parmi d'autres permettant d'assurer la sécurité, mais, s'il lui faut travailler avec d'autres institutions, avec les associations, s'ouvrir sur son environnement, elle demeure l'acteur essentiel de la lutte contre l'insécurité. La police nationale subit de plein fouet les fractures de notre société et se doit de s'y adapter, mais les orientations prises dans ce budget et, plus largement, par l'ensemble des mesures sécuritaires de ces dernières semaines, vont à l'encontre de cette adaptation. C'est pourquoi le groupe communiste se prononcera contre les crédits proposés.

Quant aux crédits relatifs aux collectivités locales présentés dans ce budget, ils s'inscrivent dans le cadre plus large d'un « pacte de stabilité financière » entre l'Etat et lesdites collectivités. J'évite sciemment d'employer le terme « conclu » à propos de ce pacte, car il me semble plus imposé par l'Etat qu'accepté par les collectivités locales. Les concours de l'Etat vont ainsi être gelés pendant les trois prochaines années, car ils ne progresseront que parallèlement au taux d'inflation.

Certes, la dotation globale de fonctionnement augmente de 3,55 p. 100, soit un taux supérieur à l'inflation, car son évolution était fixée par une loi précédente, mais les autres dotations sont amputées en conséquence.

La dotation globale d'équipement des communes de plus de 20 000 habitants disparaît ainsi des crédits qui nous sont aujourd'hui soumis. De même, l'enveloppe des subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales diminue de plus de 30 p. 100.

Au total, les crédits figurant au budget du ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté diminuent de 1,43 p. 100.

L'Etat réduit donc ses concours aux collectivités locales et leur demande, par le biais d'un pacte, de faire un effort de maîtrise de leurs dépenses. Le problème est que cette demande vient s'ajouter à une série de mesures imposées par l'Etat avant même le début des discussions budgétaires, qui ont soit alourdi les charges, soit diminué les rentrées des collectivités locales.

Je veux parler tout d'abord de la hausse de 3,8 p. 100 de la cotisation des employeurs à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales intervenue en décembre dernier. Elle représente une charge supplémentaire d'environ 3,5 milliards de francs. A Saint-Denis, ville dont je suis le maire, ce relèvement des cotisations nous coûte près de 7 millions de francs. Je veux parler aussi de la hausse de la TVA et de la baisse des droits de mutation. Dans l'ensemble, ce sont près de 10 milliards de francs qui vont manquer aux collectivités locales.

Ces mesures s'ajoutent à une conjoncture économique défavorable. La crise économique a des répercussions directes sur les recettes fiscales des collectivités locales. Pour les communes en particulier, ce sont près de la moitié des recettes qui sont liées à l'activité économique : taxe professionnelle, taxe sur le foncier bâti, taxe sur les droits de mutation, taxe sur l'électricité. Enfin, le niveau élevé des taux d'intérêt n'a rien pour arranger les finances des collectivités.

Celles-ci sont donc placées devant le non-choix suivant.

Elles peuvent augmenter les impôts locaux, mais cette solution est difficilement praticable compte tenu de la pression fiscale déjà lourde qui pèse sur les ménages. Les communes avaient réussi à modérer leur part dans les impôts locaux, certes un peu encouragées dans cette « sagesse » fiscale par les échéances électorales. Elles seront probablement contraintes de s'aligner sur les autres collectivités.

Elles peuvent également recourir à l'emprunt.

Cette solution aussi est difficilement praticable, dans la mesure où elle met directement en question l'indépendance d'action de la collectivité. Les marges de manœuvre d'une collectivité se restreignent inéluctablement avec son endettement. On peut d'ailleurs faire le parallèle avec les pays du tiers monde soumis aux plans de redressement du FMI.

Enfin, elles peuvent réviser à la baisse leurs programmes, notamment en matière d'équipement. Or les collectivités locales ont un rôle moteur dans le développement économique local. Remettre en cause les programmes d'investissement des communes, en particulier, c'est mettre en danger l'ensemble de l'activité économique du secteur.

Plus largement, l'intérêt même de la décentralisation disparaît si les collectivités locales n'ont plus les moyens de leur politique. La décentralisation est un progrès dès lors qu'elle permet de rapprocher les décisions politiques des citoyens, pour répondre au mieux à leurs besoins et à leurs attentes, mais transférer les charges sans les moyens financiers correspondants ne peut conduire qu'à une perversion de la décentralisation. Elle ne serait finalement que le moyen pour l'Etat d'abandonner insidieusement des domaines d'intervention. Au lieu d'accorder aux collectivités les moyens d'assumer les charges transférées, il semble que l'Etat préfère se réapproprier des domaines d'intervention. J'en veux pour preuve le récent pré-projet du programme national d'intégration urbaine présenté par M. Duport et M. Idrac qui propose, entre autres mesures qu'il serait trop long de commenter ici, de renforcer les pouvoirs des sous-préfets à la ville au détriment des communes et des départements dans les banlieues.

Etrange démarche, que celle qui consiste à diminuer les dotations aux collectivités locales, tout en tentant de réattribuer aux services déconcentrés des secteurs décentralisés, pour un Gouvernement qui se targue de conclure un pacte de confiance avec les collectivités locales.

Je préférerais, pour ma part, à l'instar du Crédit local de France et de son président, donner un nouvel élan à la décentralisation, qui pourrait reposer sur quatre objectifs clés : rendre la parole aux citoyens, promouvoir une nouvelle organisation territoriale moderne, efficiente et respectueuse de la diversité locale, renforcer la responsabilité des décideurs locaux et la transparence de la gestion locale, et engager une réforme en profondeur de ces finances.

*A contrario*, en le faisant précéder de mesures défavorables aux finances locales, l'Etat a compromis la crédibilité du pacte qu'il propose aux collectivités avant même sa conclusion. Par conséquent, et dans la mesure où les charges imposées à ces mêmes collectivités ne sont pas reconsidérées, notamment au titre de la CNRACL, le groupe communiste se prononcera également contre les crédits relatifs aux collectivités locales.

**Mme le président.** La parole est à M. François Grosdidier.

**M. François Grosdidier.** Avant d'évoquer votre budget, monsieur le ministre, je voudrais d'abord, au nom du groupe RPR, vous présenter nos félicitations pour le coup de file d'hier.

Notre hommage s'adresse à vous, mais aussi à toutes les forces de police, PJ, renseignements généraux, DST, RAID, forces dont vous assurez la direction et la coordination pour mener ce combat anti-terroriste en complémentarité avec la justice, la DGSE et la gendarmerie nationale.

Nous savons que cette histoire n'est qu'une étape dans une longue lutte. A cet égard, je souligne en même temps votre précision et votre cohérence, votre calme et votre détermination face à cette tragédie nationale. Vous avez vous-même le succès plutôt modeste alors que vos mérites sont immenses.

J'espère que la réalité des faits s'imposera d'elle-même. J'espère qu'elle tordra le coup aux jugements péremptifs et aux sarcasmes de ceux qui cherchent à décrédibiliser votre action et dont certains, curieusement, sont ceux-là mêmes qui défendaient, justifiaient, comprenaient ou plaignaient les terroristes d'Action directe, au cours de la décennie passée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Dans ce combat de longue haleine, il faut un combattant qui a du souffle et pas d'états d'âme. Vous êtes celui-là et vous avez plus que jamais le soutien du groupe RPR. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur de nombreux bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Votre budget revêt un caractère tout particulièrement prioritaire. En effet, garantir la sécurité des personnes et des biens, préserver l'intégrité du territoire, assurer un contrôle des flux migratoires sont autant d'impératifs incontournables qui déterminent le caractère démocratique et républicain de la société française.

La réduction des déficits publics demeure une priorité que nous ne pouvons perdre de vue si nous souhaitons favoriser la croissance et développer l'emploi dont la France a tant besoin, mais, par ailleurs, pour atteindre les objectifs fixés notamment par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, il nous faut accroître les moyens du ministère de l'intérieur.

Ce budget nous apparaît donc tout à fait acceptable compte tenu du contexte de rigueur budgétaire dans lequel il a été préparé.

En effet, le déficit du budget de la nation doit se limiter à 4 p. 100 du PIB. C'est pourquoi, ce projet de budget met en cohérence le respect des objectifs financiers et la mise en œuvre de moyens humains et matériels dont a besoin le ministère de l'intérieur.

Cette volonté est en parfait accord avec l'engagement pris par le Président de la République auprès du peuple français lors de l'élection présidentielle de mai dernier.

A ce propos, une lecture attentive du budget laisse apparaître une méthode de gouvernement qui rompt avec celle des socialistes. Il ne s'agit plus de dépenser plus en cédant à la gabegie dont les finances publiques ont malheureusement trop souvent été victimes par le passé, ce qui, de surcroît, n'a jamais empêché l'accroissement de la délinquance et de l'insécurité dans le pays, tant s'en faut, mais il s'agit, en dépensant mieux, d'offrir à nos concitoyens ce qu'ils sont en droit d'attendre de l'Etat républicain.

Ainsi le budget du ministère de l'intérieur s'élève à 50,7 milliards de francs soit une hausse de 1,84 p. 100 par rapport au projet de loi de finances de 1995, hors recherche et collectivités territoriales.

Avec les 100 millions de francs de la loi de finances rectificative pour 1995, nous observons une augmentation de 4,3 p. 100 des moyens mis à la disposition du ministère pour 1996. Les autorisations de programme, quant à elles, s'élèvent à 1,6 milliard de francs soit une hausse de 11 p. 100.

Aussi est-il intéressant de savoir à quels services profitent plus spécifiquement ces augmentations.

Compte tenu de l'impératif de sécurité, ce sont bien sûr les moyens mis à la disposition de la police qui seront renforcés.

Avec 28 milliards de francs, les crédits de la police connaîtront en 1996 la croissance la plus élevée depuis trois ans avec une progression d'un milliard de francs soit plus du double de la croissance du budget du ministère de l'intérieur.

Les moyens matériels augmenteront de 450 millions de francs au total si l'on considère l'enveloppe nouvelle de 295 millions de francs, multipliée par deux par rapport à celle de 1995, les 100 millions de francs résultant de la loi de finances rectificative de 1995 et l'apurement de la dette à hauteur de 60 millions de francs.

Ainsi, nous poursuivons la mise en place de dispositifs informatiques prioritaires pour les services de police tels que le système de traitement de l'information criminelle et le fichier automatisé des empreintes digitales.

En outre, les effectifs augmenteront pour permettre d'assumer les missions confiées à la police. Ce sont donc 2 000 postes d'agent qui seront créés.

L'intérieur, ce n'est pas que la police, c'est aussi l'administration territoriale de l'Etat, les préfetures et les sous-préfetures. Il faut plus que jamais les soutenir si l'on veut en même temps restaurer l'autorité de l'Etat et rapprocher cet Etat des citoyens.

Mes crédits affectés à l'éducation territoriale progressent de 2,6 p. 100 pour atteindre 6 milliards de francs. Les moyens en personnel sont donc maintenus. Les moyens en fonctionnement progressent de 40 millions de francs.

Les services renforcés dans les préfetures seront d'abord les bureaux des étrangers. C'est indispensable pour assurer un traitement satisfaisant des dossiers des migrants, qui suppose à la fois de l'attention et de la rapidité, au bénéfice de la loi comme à celui des intéressés.

Cependant, la question que nous devons nous poser, c'est de savoir si les moyens ainsi déployés correspondent à la fois aux engagements politiques pris en 1995 et aux problèmes de sécurité que pose l'actualité avec une acuité jamais atteinte.

Terrorisme et violence urbaine, deux phénomènes aux sources bien distinctes mais que l'actualité conjugue.

Nous connaissons le terrorisme importé du Proche-Orient. Il avait nécessité pour le combattre la création d'unités d'élite, aux effectifs limités, comme l'était le nombre des terroristes venant de l'étranger pour frapper dans notre pays.

A présent, nous avons à faire face à un nouveau terrorisme, toujours orchestré depuis l'étranger, mais dont les agents sont recrutés dans des populations résidant en France et même parmi une génération née sur le territoire français.

Cette nouvelle configuration du terrorisme nécessite des moyens adaptés et des effectifs beaucoup plus nombreux.

Nous savons, monsieur le ministre, que ce que vous avez fait et que ce que vous nous proposez répond parfaitement à cette nouvelle donne.

Vous l'avez prouvé hier encore.

Terrorisme et violence urbaine se recoupent parfois, comme le démontre l'affaire Khaled Kelkal, mais ils ne coïncident pas pour autant.

Moins spectaculaire, la violence urbaine est peut-être plus inquiétante encore en ce qu'elle traduit une désagrégation du tissu social. Le terrorisme est conjoncturel. La violence urbaine est structurelle.

Sur des territoires entiers, c'est la République qui est à refonder. Les enjeux sont économiques – chômage –, sociaux – dislocation de la famille –, sanitaires – toxicomanie – et surtout profondément culturels. Ils relèvent de tout le Gouvernement, en particulier de vos collègues de l'intégration, du travail, de la santé et de l'éducation nationale.

Intégration, éducation, prévention et répression sont autant de leviers à actionner en même temps pour qu'ils produisent leurs effets.

Tous les efforts déployés, tous les discours prononcés se perdront s'ils n'interviennent pas dans un contexte à nouveau ordonné.

Il ne s'agit pas de faire l'un après l'autre, ou l'autre après l'un, mais les deux en même temps. Sans quoi ni l'un, ni l'autre n'aboutiront au moindre résultat.

Là encore, monsieur le ministre, vous avez su apprécier la gravité de la situation et pris, la semaine dernière encore, les mesures appropriées.

Parmi les moyens mis à disposition par la loi de finances, nous constatons également le renforcement des personnels des préfetures en charge des migrants, comme je le rappelais tout à l'heure.

En effet, le contrôle strict des flux migratoires et la lutte contre l'immigration clandestine exigent des moyens adéquats pour éviter que le modèle français d'intégration ne soit définitivement remis en cause.

La maîtrise de l'immigration doit s'effectuer dans le respect des personnes et avec l'humanité qui caractérise notre tradition républicaine.

Le renforcement des bureaux des étrangers des préfetures va en ce sens, de même que l'organisation de départs collectifs de personnes frappées de décisions individuelles d'expulsion ou de reconduite à la frontière.

Le charter, comme on l'appelle de façon imagée, est le moyen le moins onéreux mais surtout le plus efficace et le plus digne pour effectuer ces retours. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

En effet, s'il y avait véritablement déni de justice, déni de droit dans ce pays, c'était bien en raison de la non-exécution des décisions d'expulsion ou de reconduite à la frontière. On ne pouvait se satisfaire qu'un cinquième seulement des décisions administratives ou judiciaires soit effectivement appliqué.

**M. Marc Fraysse.** Très bien !

**M. François Grosdidier.** Vous nous démontrez, monsieur le ministre, que la sécurité, la lutte contre l'immigration clandestine et le respect du droit et de la loi sont une affaire de volonté politique plus encore que de budget.

Les Français préfèrent six policiers ayant le droit de contrôler les identités plutôt que dix agents n'ayant même pas en ce domaine pas les prérogatives des caissières de supermarché – malgré tout le respect que j'ai pour cette profession. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. – Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

En effet, les moyens matériels et humains ne peuvent rien à eux seuls si la législation définissant l'utilisation de ces moyens n'évolue pas parallèlement. C'est pourquoi l'orientation que vous avez donnée à la politique de sécurité va évidemment dans le sens souhaité.

Concomitamment à l'augmentation des crédits, une adaptation des dispositifs légaux permet à présent aux forces de l'ordre de bénéficier de moyens de contrôle et d'investigation étendus.

Sans volonté politique, le budget ne serait donc pas une condition suffisante à la sécurité. Mais même avec la volonté politique, il reste une condition nécessaire.

C'est pourquoi, le groupe RPR soutient fermement votre budget, le votera avec enthousiasme et s'opposera à tout amendement visant à le réduire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Notre assemblée n'a jamais réduit les crédits aux armées lorsque la France était en guerre. Aujourd'hui la situation intérieure difficile – terrorisme, violence urbaine, Vigipirate – exige d'intensifier l'effort.

Ce n'est pas au milieu du conflit, lorsque la bataille fait rage, qu'il faut baisser la garde.

Le péril est réel ! Par la loi de finances, nous devons donner au Gouvernement la possibilité d'assurer la sécurité de nos concitoyens.

Alors, chers collègues, ne lésinons pas sur les moyens, ne nous divisons pas inutilement. L'heure est à l'action déterminée en faveur des plus vulnérables pour que la liberté ait encore un sens sur la terre de France où sont nés les droits de l'homme et des citoyens, tels qu'ils ont été conçus par l'esprit des Lumières. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Daniel Vaillant.

**M. Daniel Vaillant.** Monsieur le ministre, ici même, il y a un an, votre prédécesseur nous présentait le projet de loi relatif à la sécurité comme une programmation ambitieuse visant à doter la police nationale de réels moyens, d'équipements supplémentaires et de meilleures conditions de travail.

Ici même, il y a un an, j'intervenais au nom du groupe socialiste pour dire que ce projet de loi ne répondait en aucune manière aux besoins et aux attentes en matière de

sécurité et que, par ailleurs, il ne disposait d'aucun financement crédible permettant son application. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est de la mauvaise foi !

**M. Daniel Vaillant.** L'examen du budget pour 1995 confortait les élus socialistes dans leur analyse puisque, dès la première année, certains objectifs étaient revus à la baisse.

**M. Gilbert Meyer.** Vous avez mal lu !

**M. Daniel Vaillant.** Le budget pour 1996 était donc très attendu par les policiers, par nos concitoyens et par l'ensemble des élus.

Je dois dire, monsieur le ministre, que de ce point de vue nous sommes, les uns et les autres, très déçus.

En effet, votre budget est un élément supplémentaire de démoralisation et de découragement de la police nationale.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Vous êtes mal placé pour dire cela !

**M. Daniel Vaillant.** Beaucoup de promesses lui ont été faites. Peu ont été tenues jusqu'à présent. Au moment où la police doit affronter une situation de violence extrême, elle ne fait l'objet d'aucune reconnaissance et ne dispose, dans votre budget, que de bien faibles moyens.

**M. François Grosdidier.** Vous ne l'avez jamais soutenue !

**M. Daniel Vaillant.** Ainsi, la reconnaissance financière, tant promise, est aujourd'hui totalement oubliée. Je vous rappelle que 3 milliards de francs supplémentaires sur cinq ans, soit environ 600 millions de francs par an, devaient être consacrés aux personnels de police.

Or le budget pour 1996 ne prévoit que 230 millions de francs qui correspondent en fait à l'exécution d'engagements antérieurs, notamment les accords Durafour, et 87 millions de mesures catégorielles contre 155 millions en 1995. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Les accords Durafour sont calamiteux !

**M. Daniel Vaillant.** Ne soyez pas trop dur avec M. Pasqua, je vous en supplie !

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Pas Pasqua, Durafour !

**M. Daniel Vaillant.** Les personnels de police ne peuvent que prendre acte de cet oubli volontaire.

De même, monsieur le ministre, les commissaires apprécieront la promesse non tenue de supprimer les vacations funéraires et autres rémunérations accessoires dues à l'exécution des décisions de justice, pour les remplacer par des rémunérations transparentes.

Mais la reconnaissance de la police nationale passe aussi par l'amélioration de ses conditions de travail.

Ce budget pour 1996 engendra à l'évidence une déprofessionnalisation de la police nationale au moment où les trafics de drogue s'intensifient et où la délinquance progresse.

Aucune création de postes de policiers titulaires n'est à enregistrer, et ce pour la troisième année consécutive.

Les agents administratifs devaient libérer des tâches de bureau les policiers afin que ceux-ci puissent remplir leur mission première sur le terrain. 5 000 emplois administratifs en cinq ans, soit 1 000 par an, étaient annoncés en 1995. Le budget pour 1996 prévoit 950 agents, chiffre totalement insuffisant étant donné le retard pris en 1995, où seulement 500 emplois ont été créés.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Le retard, c'était avant !

**M. Daniel Vaillant.** Or, sur les 950 prévus, seules 700 créations d'emplois seront effectives. Les 250 restantes correspondent à des dégels de postes. Entre l'affichage et la réalité, il y a, là encore, un décalage d'autant plus important que les 500 agents administratifs prévus pour 1995 n'ont pas encore été recrutés, l'ouverture du concours n'étant officielle que depuis le 25 octobre.

Vous avez peut-être gagné un an sur le plan budgétaire, monsieur le ministre, mais depuis un an, des policiers continuent d'assurer des tâches indues, alors que leur présence sur le terrain aurait été indispensable.

Nous n'avons manifestement pas les mêmes conceptions sur la définition des missions de sécurité. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** C'est vrai !

**M. Daniel Vaillant.** 1 000 postes sont réservés aux appelés – policiers auxiliaires, plus 500 prolongations en service long. Or nous savons que ces appelés, malgré leurs compétences et leur bonne volonté, ne sont pas des professionnels de la police.

Compte tenu de la situation dans les banlieues et dans les quartiers difficiles des grandes villes, il n'est absolument pas raisonnable, en raison des risques, de remplacer la police par des appelés. Cela est d'autant plus vrai que vous avez réduit de deux à un mois la durée de leur formation.

La qualification, la spécialisation des policiers sont plus que jamais une nécessité. L'absence de formation, le manque de professionnalisme de ces appelés poseront plus de problèmes qu'ils n'en résoudront. Je pense tout d'abord à leur sécurité, mais aussi, et je le dis en conscience, aux bavures qui peuvent en découler. Si cela devait par malheur arriver, la responsabilité en incomberait à ceux qui prennent ce type de décisions.

Démoralisation, déprofessionnalisation, ce budget n'a rien à voir avec l'affichage que vous en faites.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Vous jouez les pompiers incendiaires !

**M. Daniel Vaillant.** Et ce d'autant moins que, lorsque l'on observe les moyens affectés au fonctionnement pour le matériel, les équipements immobiliers, informatiques ou de transmission, bref, tout ce qui constitue les moyens d'action de lutte contre la délinquance, la déception est encore plus grande.

La loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité avait prévu quelque 555 millions de francs de crédits supplémentaires pour le financement de l'équipement.

Le budget pour 1996 ne prévoit que 295 millions de francs de crédits supplémentaires, sachant que la moitié de cette somme correspond à des crédits déjà consommés dans le cadre du remboursement à France Télécom. Ce remboursement aurait dû d'ailleurs figurer au collectif

pour 1995. Inscrite au budget pour 1996, cette somme gonfle indûment les crédits de fonctionnement de la police. De ce fait, la police nationale ne disposera pas de moyens opérationnels suffisants.

Ce maquillage budgétaire s'accompagne d'un effondrement des crédits destinés à l'équipement de pointe, pourtant fondamental pour lutter contre le grand banditisme et le terrorisme.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Nuancez !

**M. Daniel Vaillant.** Je constate que les déclarations médiatiques, parfois contradictoires, ne sont pas suivies d'effet en matière de crédits.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Tout en nuance !

**M. Daniel Vaillant.** Comment expliquez-vous que l'équipement télématique numérisé – le programme ACROPOL –, dont dépend pourtant l'efficacité et la sécurité des policiers, soit abandonné ? Ce n'est pas en inscrivant des crédits supplémentaires au collectif de 1995 en vue de l'organisation de la coupe du monde de football que l'on assure la sécurité pour tous, et de façon permanente.

A propos du manque de moyens, je veux parler des commissariats qui doivent marquer la présence de l'Etat dans sa mission de service public. Le budget pour 1996 n'affecte que des crédits modestes à la rénovation des commissariats, soit 549 millions de francs, contre 570 millions en 1994.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Bonne référence !

**M. Daniel Vaillant.** Cela est d'autant plus incompréhensible que les crédits inscrits les années précédentes n'ont pas été totalement consommés. Vous êtes, là encore, en dessous des besoins exprimés il y a un an dans la loi de programmation. Le parc immobilier, que vous avez vous-même qualifié de vétuste, se serait-il amélioré par miracle ? Et ce qui est vrai pour les commissariats l'est aussi pour les logements des policiers. En 1996, vous n'atteignez pas les 800 logements qui auraient permis de tenir le rythme annoncé.

Démoralisation, déprofessionnalisation, absence patente de moyens, ce budget pour 1996, monsieur le ministre, n'est pas seulement décevant, il est parfaitement insuffisant : insuffisant, au regard des efforts demandés à la police, mais surtout décevant au regard des attentes de nos concitoyens.

La sécurité des personnes et des biens est un droit. C'est une valeur républicaine. Nous sommes tous ici, quelle que soit notre appartenance politique, confrontés aux mêmes difficultés en matière de trafic de drogue, de délinquance et de violence. Nous devons tous avoir la même volonté de mettre en œuvre une véritable politique de sécurité.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est nouveau !

**M. Daniel Vaillant.** De ce point de vue, monsieur le ministre, votre budget ne répond pas à cette ambition devenue pourtant une impérieuse nécessité.

La prise en compte des réalités est indispensable, particulièrement en matière de sécurité.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est l'hôpital qui se moque de la charité !

**M. Daniel Vaillant.** Vous et moi, monsieur le ministre, sommes élus dans le même arrondissement de Paris, le XVIII<sup>e</sup>. Cet arrondissement connaît depuis plusieurs

années des difficultés en raison de trafics de drogue et de la délinquance qui en découle. Ces difficultés s'accroissent aujourd'hui.

Face à cette situation, face aux demandes de plus en plus pressantes de la population qui veut vivre tranquillement et attend que des moyens adéquats soient pris, j'ai demandé la mise en place d'une véritable police de proximité. C'est d'ailleurs un souhait largement exprimé par les policiers eux-mêmes.

Pour l'heure, force est de constater que vous n'avez pas apporté de réponse positive.

Votre budget est insuffisant. Il illustre l'absence de propositions de M. Chirac pendant la campagne présidentielle sur le thème de la sécurité des citoyens. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Le Gouvernement n'offre aucune perspective en la matière. De ce point de vue, force est de constater, monsieur le ministre, que votre action est parfaitement conforme au manque d'engagements du candidat Chirac.

Au-delà de son insuffisance patente, votre budget est attentiste, passif devant une situation pourtant particulièrement préoccupante.

La police est aujourd'hui en situation de désorganisation face à l'exercice de ses missions prioritaires.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est vous qui l'avez désorganisée !

**M. Daniel Vaillant.** Vous avez insuffisamment préparé et mal utilisé les policiers, qui aujourd'hui ne sont pas capables de répondre de façon adéquate, à la montée de violence. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est vous qui en êtes responsables !

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** C'est de l'amnésie !

**Mme le président.** Je vous en prie, mes chers collègues !

**M. Daniel Vaillant.** L'absence de coordination efficace entre les services, leur cloisonnement ne vont certainement pas dans le sens de la modernisation et de la réorganisation de la police nationale engagées par vos prédécesseurs, et notamment par Pierre Joxe. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Un peu de mémoire !

**M. Daniel Vaillant.** Vous avez abandonné la départementalisation.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est une catastrophe, la départementalisation !

**M. Daniel Vaillant.** Par quoi l'avez-vous remplacée, monsieur le ministre ?

L'emploi des personnels de police est totalement inadapté aux besoins et contraire à la logique. Les CRS font de l'ilotage, les appelés sont sur le terrain et les policiers professionnels sont occupés à des tâches administratives, faute d'agents supplémentaires.

**M. François Grosdidier.** C'est faux !

**M. Marc Fraysse.** Vous avez créé l'insécurité !

**M. Daniel Vaillant.** Ce désordre marque à l'évidence une véritable crise du commandement. Il est une entrave au bon fonctionnement de la police dans l'exercice de ses missions de sécurité.

**M. Ernest Chénier.** C'est indécent !

**M. Daniel Vaillant.** Démoralisation, absence de moyens matériels, personnels inadéquats aux actions de sécurisation ou de répression, bref autant de raisons qui paralysent la police et déconcertent la population.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Ça, c'était avant !

**M. Daniel Vaillant.** Selon le rapport Genthial, dont je vous recommande la lecture, les enquêteurs en province ne se déplacent plus sur les lieux des cambriolages que dans 55 p. 100 des cas. Les écarts entre les circonscriptions peuvent varier entre 30 et 90 p. 100.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** C'est l'héritage !

**M. François Grosdidier.** A votre époque, il n'y avait même pas de contrôles !

**M. Daniel Vaillant.** A Lyon, un contrôle effectué auprès de douze commissariats, sur un mois, à la fin de 1994, permet de relever que sur 596 cambriolages, 311 ont donné lieu à un transport sur place – soit 52 p. 100 – et que l'enquête de voisinage n'a été effectuée que dans 8 p. 100 des cas.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** C'est l'héritage !

**M. Daniel Vaillant.** On parle beaucoup de zones de non-droit. Je veux parler, pour ma part, de zones où la police n'intervient plus ou intervient mal, faute de moyens techniques et humains adaptés. C'est de votre responsabilité, monsieur le ministre.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** L'héritage est lourd !

**M. Daniel Vaillant.** Or nos concitoyens attendent que l'Etat exerce pleinement et sur l'ensemble du territoire ses missions fondamentales de sécurité. (*Exclamations sur les bancs du groupe du RPR et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Ça vous gêne !

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Quel culot !

**Mme le président.** Chers collègues, on s'écoute !

**M. Daniel Vaillant.** Votre budget, et à travers lui l'absence d'une politique cohérente et réaliste prenant en compte les vrais besoins va, sans aucun doute, décevoir nos concitoyens.

**M. Julien Dray.** Et cela fait trois ans qu'ils dirigent le pays ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** Monsieur Dray !

**M. Daniel Vaillant.** Vous prenez le risque, monsieur le ministre, de les faire douter de nos institutions (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et de l'Union pour la démocratie française.*)...

Je sais bien que la vérité blesse, alors cicatrisez vos plaies !

**M. Ernest Chénier.** Vous avez détruit le pays !

**Mme le président.** Vous aurez la parole à votre tour, mes chers collègues. Alors, un peu de calme !

**M. Daniel Vaillant.** Vous prenez le risque, monsieur le ministre, de les faire douter de nos institutions démocratiques et de la capacité de celles-ci à entendre les revendications légitimes de la population.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Provocateur !

**M. Daniel Vaillant.** Il y a donc beaucoup à faire et je vais esquisser pour vous, monsieur le ministre, quelques pistes.

**M. Gérard Jeffray.** Il est temps !

**M. Ernest Chénière.** Il est trop tard !

**M. Daniel Vaillant.** La sécurité est une obligation pour l'Etat. Elle n'est pas du seul ressort de la police. Mais la police nationale est un élément essentiel. Elle doit remplir sa mission de service public pour assurer la sécurité de chacun.

**M. Marc Fraysse.** Enfin, les socialistes aiment la police !

**M. François Grosdidier.** Ils la découvrent !

**M. Daniel Vaillant.** Cette mission civile et républicaine est incompatible avec toute dérive visant à militariser la police et nous ne sommes pas rassurés sur ce point. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. François Grosdidier.** Fantasma !

**Mme le président.** Monsieur Grosdidier, je vous en prie !

**M. Daniel Vaillant.** Face à la montée de la délinquance et de la violence, à la multiplication des trafics de drogue et d'armes, il est nécessaire de redéfinir et de mieux coordonner un certain nombre d'actions. Pour ce faire, il convient, en toute priorité, de mettre en place une vraie police de proximité.

**Mme Véronique Neiertz.** Très bien !

**M. Daniel Vaillant.** Cela pourrait passer par la conclusion de contrats locaux de sécurité...

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Cela a déjà été fait !

**M. Daniel Vaillant.** ... qui permettraient aux différents services de l'Etat : justice, police, éducation, santé, aux élus notamment les maires et aux associations d'engager une véritable action concertée, fondée sur le partenariat. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** Vous allez me forcer à faire la police ! (*Rires.*)

**M. Jacques Limouzy.** Soyez vaillante !

**M. Daniel Vaillant.** Vous ne donnez pas le bon exemple, mes chers collègues !

Ces contrats, dans les banlieues ou quartiers en difficulté, impliqueraient une augmentation significative des effectifs constants de police, notamment des îlotiers formés à cette tâche.

La formation des policiers est un point sur lequel je veux insister. Renforcer la formation, rétablir une formation continue, rattacher ce secteur à la direction générale de la police sont autant de mesures qui devraient vous paraître évidentes.

Des milliers d'emplois pourraient être redéployés pour être affectés à la sécurité quotidienne des Français, surtout dans les 150 quartiers en difficulté. Accepteriez-vous, monsieur le ministre, de publier la liste et la répartition des effectifs sur le terrain, zone par zone, ville par ville ?

**M. Julien Dray.** Ça, ce serait intéressant !

**M. Daniel Vaillant.** Cet objectif d'une police de proximité, plus humaine, respectueuse des droits, passe également par une nette amélioration des conditions d'accueil dans les commissariats, par une meilleure efficacité dans l'enregistrement et le suivi des plaintes et par une information des citoyens, qui fait totalement défaut.

Dans le cadre de la lutte anti-drogue et contre le crime organisé, il serait souhaitable de renforcer les moyens techniques et humains de la police judiciaire et d'investigation, qui en manque cruellement. Cela vaut aussi pour la police scientifique et technique.

Est-il admissible, monsieur le ministre, que la brigade des stupéfiants de Paris travaille dans des conditions matérielles lamentables :...

**M. François Grosdidier.** La faute à qui ?

**M. Daniel Vaillant.** ... chaque fonctionnaire ne dispose même pas d'une table de travail et d'un siège ; il n'y a ni salle de repos, ni salle d'audition séparée. Je préfère m'arrêter là.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** C'est le résultat de quinze ans de socialisme !

**M. Daniel Vaillant.** Concernant l'organisation de la police, il serait urgent de mettre un terme à des anomalies de fonctionnement comme, par exemple, le double emploi entre la police et la gendarmerie.

**M. François Grosdidier.** Vous avez eu deux septennats pour le faire !

**M. Daniel Vaillant.** Pourquoi 360 gendarmes dans les Hauts-de-Seine ? A quoi bon, un an après la loi Pasqua ?

Il faut aussi mettre un terme au double emploi entre la DST et les RG, services qui accumulent des renseignements de même type alors que la priorité devrait être donnée à la lutte contre le terrorisme.

**M. François Grosdidier.** C'est ce que nous faisons !

**M. Daniel Vaillant.** Au passage, je félicite les services de police qui viennent d'interpeller des personnes suspectées de vouloir commettre un attentat dans le nord de la France.

**M. François Grosdidier.** Vous, vous commettez un attentat à la pudeur politique !

**M. Daniel Vaillant.** Brigade des stupéfiants, brigade de recherche et d'intervention, brigade criminelle doivent être coordonnées et travailler systématiquement en commun.

A Paris et dans sa banlieue, la petite couronne,...

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Et la grande couronne !

**M. Daniel Vaillant.** ... l'organisation de la police est à revoir. La préfecture de police notamment mériterait d'être enfin modernisée et réformée pour assurer d'abord la sécurité des Parisiens.

**M. François Grosdidier.** Les Parisiens ne sont pas tous seuls !

**M. Daniel Vaillant.** De ce point de vue, il m'apparaît souhaitable de créer une direction spéciale pour le maintien de l'ordre lors des grandes manifestations et des voyages officiels, afin de ne plus prélever pour ces tâches des policiers affectés dans les quartiers ou dans les villes de la petite couronne dont les effectifs doivent demeurer constants.

En ce qui concerne les missions spécifiques de l'Etat, elles devraient être assurées par une police placée sous une direction particulière.

La mise en œuvre d'une véritable politique de sécurité relève de votre responsabilité, monsieur le ministre. Ce doit être aujourd'hui une priorité, votre priorité.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Quelle conversion !

**M. François Grosdidier.** Vous avez beaucoup péché, vous serez beaucoup pardonné !

**M. Daniel Vaillant.** Je n'oublie pas, bien évidemment, l'importance que revêt à l'heure actuelle la lutte contre le terrorisme. Et encore une fois, monsieur le ministre, nous vous assurons de notre entière solidarité en la matière. D'ailleurs, vous avez certainement constaté que, depuis le début des attentats, elle n'a jamais manqué.

Je n'oublie pas non plus que cette politique de sécurité ne trouvera son efficacité que si elle est accompagnée et relayée par une vaste politique en matière sociale, économique, d'urbanisme et d'éducation.

La délinquance et la violence qui explosent dans nos banlieues et quartiers en difficulté trouvent leurs origines dans la misère économique,...

**M. François Grosdidier.** Dans quatorze ans de socialisme ! La misère c'est vous !

**M. Daniel Vaillant.** ... le désœuvrement social, le sentiment d'injustice et l'exclusion.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial !** Et dans quatorze ans de socialisme.

**M. Daniel Vaillant.** A cet égard, la politique du Gouvernement ne va pas dans le bon sens.

Quant à la loi tant attendue sur la lutte contre l'exclusion, elle ressemble davantage à un effet d'annonce qu'à un véritable plan Marshall. Ce plan pour les quartiers aurait pourtant tout son sens si on lui consacrait de véritables moyens,...

**M. François Grosdidier.** Vous n'en avez pas laissé !

**M. Daniel Vaillant.** ... et si on y mettait de l'imagination.

Oui, il faut tendre la main à ces jeunes en colère. Mais je pense, comme votre collègue Xavier Emmanuelli, que le plan Vigicasseurs n'est pas la réponse attendue et souhaitable : il représente un risque trop important d'amalgame entre le terrorisme, les terroristes, les jeunes et les banlieues.

**M. Ernest Chénier.** Ceux qui ont vingt ans aujourd'hui ont passé quatorze ans sous le pouvoir socialiste !

**M. François Grosdidier.** C'est la génération Mitterrand !

**M. Daniel Vaillant.** Monsieur le ministre, le Gouvernement n'a manifestement pas pris la pleine mesure de la situation qui est en train de dégénérer dans certaines zones.

**Mme le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue.

**M. Daniel Vaillant.** La population est sous le choc. La coupure se creuse entre certaines catégories sociales et certaines générations. Le Gouvernement ne prend pas le problème à bras-le-corps. La politique de la ville n'existe plus. La fracture sociale s'accroît.

En matière de sécurité publique, vous devriez fonder votre politique sur le triptyque : prévention – dissuasion – répression des trafics.

**M. François Grosdidier.** C'est ce que nous faisons !

**M. Daniel Vaillant.** Même si vous le souhaitiez, monsieur le ministre, vos crédits ne le permettraient pas. Nous voterons contre votre budget qui démoralise la police et l'ensemble des citoyens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Quelle mauvaise foi !

**M. François Grosdidier.** C'est vous qui nous démoralisez, monsieur Vaillant !

**Mme le président.** La parole est à M. José Rossi.

**M. José Rossi.** Madame le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'adopterai un autre ton que celui de notre collègue M. Vaillant, qui s'est exprimé au nom du groupe socialiste. Face à la menace terroriste, ses propos ne s'inscrivent certainement pas dans la démarche souhaitable qui devrait être celle de l'unité nationale et du rassemblement. Pour ma part, j'interviendrai avec beaucoup plus de sérénité, au nom du groupe UDF.

Permettez-moi, monsieur le ministre de l'intérieur, de rappeler après d'autres que le budget dont nous débattons ce soir est certainement celui qui conditionne le plus la restauration de l'Etat républicain que chacun appelle de ses vœux. La représentation nationale se doit donc d'être extrêmement exigeante et vigilante, tant en ce qui concerne le financement des moyens nécessaires à l'accomplissement d'une des missions fondamentales de l'Etat, qu'en ce qui concerne leur utilisation rationnelle.

Je souhaiterais donc affirmer d'emblée que la chasse aux économies et la volonté de réduire les dépenses qui caractérisent cette année la discussion du budget de la nation doivent, s'agissant du budget de l'intérieur et des collectivités locales, porter davantage sur la recherche d'une bonne utilisation de l'argent public que sur la volonté aveugle de supprimer symboliquement quelques crédits.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. José Rossi.** C'est donc bien dans cet esprit que l'ensemble de la majorité, me semble-t-il, aborde cette discussion budgétaire.

La police nationale, l'administration territoriale, la sécurité civile et les collectivités locales participent d'une démarche commune dans notre démocratie républicaine. C'est tellement vrai que trois ministres sont là aujourd'hui pour présenter ensemble un budget qui irrigue le cœur même de l'Etat. Un Etat que nous voulons dès à présent le plus efficace possible dans ses structures actuelles, même si nous n'hésiterons pas, monsieur le ministre de la réforme de l'Etat, à vous accompagner, sans états d'âme, pour changer ce qui doit l'être, car,

incontestablement, beaucoup de choses doivent être changées, y compris, évidemment, dans les administrations que vous dirigez.

Le budget que vous nous présentez permet-il de répondre à cette ambition ? C'est ce que pense le groupe UDF. Et il justifie ce jugement positif en se fondant sur quelques constats simples, même s'il exprime des réserves ou des regrets, notamment en ce qui concerne la sécurité civile ou les collectivités locales.

En ce qui concerne la police nationale, l'analyse de sa situation doit s'inscrire dans le cadre de l'application de la loi du 21 janvier 1995, d'orientation et de programmation relative à la sécurité que l'actuelle majorité parlementaire a votée avec confiance et conviction. Sans pour autant exclure les adaptations éventuelles de ce texte qui pourraient s'imposer dans l'avenir, la majorité a donc le devoir de veiller à sa bonne application.

C'est ce que vous avez vous-même souhaité clairement, monsieur le ministre, puisque, pour vous – c'est aussi notre vision des choses –, c'est le meilleur moyen de garantir les ressources de votre budget et le respect des engagements pris par le Parlement dans une période de restriction financière. Arrimez-vous à la loi que nous avons votée ensemble, tenez bon et vous serez soutenu par votre majorité.

Je constate donc avec satisfaction que les crédits de la police nationale, en hausse de plus d'un milliard, connaissent la plus forte progression enregistrée depuis trois ans, ce qui permet de dépasser un montant global de vingt-huit milliards de francs.

Le groupe UDF souscrit, bien sûr, à vos objectifs essentiels qui, comme l'ont dit excellemment les différents rapporteurs, pourront ainsi être financés et concrétisés.

Il s'agit d'abord de renforcer la présence de la police sur l'ensemble du territoire grâce à la création de postes nouveaux d'agents techniques ou administratifs et de postes de policiers auxiliaires. Nous souhaitons évidemment, voir sur le terrain, en 1996, un nombre de policiers équivalent à tous ces personnels nouveaux « injectés » dans votre administration. Pouvez-vous vous y engager ?

Le deuxième objectif consiste à améliorer les conditions de travail de la police grâce à une augmentation significative des crédits de fonctionnement qui permettra d'accélérer le renouvellement du parc automobile et la rénovation des commissariats, qui en ont bien besoin, tout en modernisant la police scientifique et technique.

Enfin, le troisième grand objectif est de mieux équiper nos forces de police grâce à une forte progression des crédits d'équipement affectés notamment au renouvellement du parc immobilier et à la rénovation du parc lourd des véhicules.

Les mille logements supplémentaires affectés aux policiers s'inscrivent également dans cet objectif, tout comme la mise en application – à mon avis, trop lente – du système ACROPOL qui ne doit pas devenir l'Arlésienne et qui implique un effort financier constant.

Les crédits étant ainsi globalement dégagés, il appartient aux services placés sous votre autorité de les gérer avec efficacité et de faire fonctionner de manière rationnelle les hommes et les moyens mis à leur disposition.

L'organisation du temps de travail et les régimes d'indemnités devront à l'avenir s'inspirer beaucoup plus d'une démarche d'équité et d'efficacité.

La bonne utilisation de l'argent public passe à l'évidence par la création d'une hiérarchie plus claire, qui doit résulter naturellement de la refonte des corps, laquelle a fait l'objet d'un large accord tant au plan parlementaire que syndical.

Votre autorité personnelle, monsieur le ministre, fera le reste, mais les éléments sont aujourd'hui en place pour que les choses puissent aller dans la bonne direction.

Interrogeons-nous enfin sur le respect des missions prioritaires assignées à la police nationale par la loi d'orientation et sur l'objectif plus immédiat fixé par le Premier ministre, de réduction des actes de délinquance et de criminalité.

Si, globalement, la délinquance semble s'être stabilisée en 1994, pour reculer légèrement au premier semestre 1995, l'opinion publique ne le ressent pas assez. Dans un contexte de crise et de désarroi pour beaucoup de nos concitoyens, l'insécurité est ressentie comme une injustice supplémentaire.

Le rétablissement de la confiance passe donc par un recul visible, non seulement de la petite délinquance, mais aussi de la criminalité organisée, du trafic de drogue, de la grande délinquance économique et financière, des violences urbaines et du terrorisme.

En ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, monsieur le ministre, je joins mes félicitations à celles des orateurs précédents et vous fais part de ma satisfaction pour l'efficacité dont vos services ont fait preuve ces derniers jours.

Laissez-moi vous dire aussi que nous portons une appréciation positive sur le plan Vigipirate. La police, la gendarmerie ainsi que l'armée méritent un hommage sincère et appuyé pour leur engagement responsable et déterminé et pour la façon dont ils remplissent leur mission dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan. L'opinion mesure très concrètement les conséquences positives du plan Vigipirate : elle voit enfin – mais c'était déjà un peu le cas auparavant – des représentants des forces de l'ordre dans la rue. Au-delà de conséquences mobilisatrices, une telle présence a des conséquences concrètes en termes de dissuasion. La confiance et l'efficacité sont liées à cette présence.

Ne pourriez-vous pas, monsieur le ministre, sous des formes qu'il vous appartient d'apprécier, mettre en œuvre de manière plus durable ce dispositif efficace face à une situation de crise, qui risque, nous le savons bien, de durer des mois, voire des années ? Pour se prémunir, il convient de renforcer la présence policière dans la rue, et ce, bien entendu, tout en respectant nos grands principes démocratiques.

J'aborderai rapidement le sujet de l'immigration.

L'immigration irrégulière devient, dans ce climat, un véritable enjeu de société. Il est heureux, monsieur le ministre de l'intérieur, que vous ayez décidé d'engager une politique très volontariste, visant à atteindre le seuil, que vous jugez dissuasif, de 20 000 reconduites à la frontière par an.

Mais au-delà de ces mesures courageuses que nous approuvons et qui s'inscrivent dans le cadre de l'application de la législation existante, il convient sans doute d'engager une réflexion pour combattre l'augmentation encore régulière, lancinante et forte de la population immigrée.

**M. Patrick Hoguet et M. Jean-Marie André.** Très bien !

**M. José Rossi.** Le Gouvernement ne peut pas ignorer l'état de l'opinion sur ce sujet. Notre collègue Jean-Marie André, avec des propos forts qui vont peut-être au-delà de ce que pense l'ensemble de la majorité, a traduit le mécontentement et l'aspiration profonde de l'opinion, auxquels nous ne pouvons rester insensibles.

Les textes qui régissent les regroupements familiaux, par exemple, sont-ils encore adaptés à la crise que traverse notre pays ? (« Non ! » sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.) L'idée d'un moratoire sur la mise en œuvre des regroupements familiaux ne mérite-t-elle pas d'être examinée attentivement par le Gouvernement ? (« Oui ! » sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République. – *Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Ce sujet mérite une étude approfondie afin que nous puissions en discuter en toute sérénité. En tout cas, les Français n'accepteront pas, au cours des prochaines années, une progression régulière et importante de l'immigration. Ce flux migratoire doit être gelé : pour cela, nous devons trouver des moyens adaptés, et ce dans le respect de nos principes démocratiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Si le Gouvernement s'engage dans cette voie, il ne fait pas de doute qu'il pourra recueillir la confiance des Français, car c'est bien à ce sentiment qu'il faut faire appel. Au-delà des débats idéologiques et théoriques, appuyez-vous sur les Français pour aller de l'avant et engager les réformes qui s'imposent.

Permettez-moi, en qualité d' élu de la Corse, d'évoquer un sujet qui n'a pas encore été abordé : la violence.

Le problème corse – le terme « problème » n'est peut-être pas le plus adapté et je sais, monsieur le ministre, que ce n'est pas celui que vous utilisez – est devenu une affaire d'Etat. Zone de non-droit parmi les zones de non-droit, la spécificité de la Corse se manifeste aujourd'hui surtout par l'originalité de la criminalité qui, hélas, s'y développe : après vingt années de désordre et d'attentats en tout genre, la Corse enregistre en moyenne une quarantaine d'assassinats par an, sans compter les tentatives. En 1995, nous en sommes à ce jour à trente-deux assassinats.

Quelles méthodes comptez-vous utiliser pour rétablir l'Etat de droit en Corse, tout en sachant que ce rétablissement ne se fera pas du jour au lendemain ? Quelles initiatives le Gouvernement envisage-t-il de prendre pour que la Corse se sente partie intégrante de la République ? La Corse est bien une région française et entend le rester.

**M. Raoul Béteille.** Très bien !

**M. José Rossi.** Je vous dirai maintenant quelques mots sur l'administration territoriale.

Votre département ministériel, monsieur le ministre, a une vocation particulière à contribuer à la restauration de l'autorité de l'Etat. Cette autorité dépend de la préservation du rôle et des moyens des préfetures, qui assurent un service public irremplaçable.

Le dégel de 100 emplois durant l'exercice 1995, la renonciation prolongée aux suppressions d'emplois pour les personnels de préfeture et le transfert de vingt-cinq emplois d'administration centrale vers l'administration territoriale sont des mesures qui vont dans la bonne direction et qui apporteront quelque réconfort à vos fonc-

tionnaires territoriaux d'autorité dont l'image et l'autorité étaient mises en cause en raison d'une pénurie des effectifs.

J'en viens à la sécurité civile.

Sur ce point, le groupe UDF partage largement l'analyse et les conclusions du rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Marsaud. Je voudrais néanmoins exprimer des réserves quant à l'insuffisance des moyens pour conduire une véritable politique d'adaptation et de modernisation de la sécurité civile. Quand on compare ces moyens à ceux qui sont accordés – mais c'est légitime – à la police, on se rend compte que l'effort réalisé en faveur de la sécurité civile est bien moindre. Or la sécurité publique forme un tout : la sécurité civile fait partie d'une démarche de sécurité.

Il faut donc, dans un souci de cohérence et d'efficacité, revenir à une approche plus globale et, surtout, avoir le courage de traiter clairement le partage des compétences entre les différents services de l'Etat et les collectivités territoriales.

Depuis quelques années, j'ai le sentiment que l'Etat transfère, chaque fois qu'il le peut, ses responsabilités en matière de sécurité civile aux collectivités locales, sans avoir le courage de le dire. S'il y a un problème de financement de ce service, disons-le clairement et ayons le courage d'aller jusqu'au bout.

En tout cas, ce qui inquiète les départements, ce sont les conséquences financières de la départementalisation des services d'incendie ; c'est le premier point à propos duquel nous devons clairement poser le problème du partage des compétences. A cet égard, je regrette la diminution des crédits de remboursement aux services départementaux d'incendie et de secours pour les opérations extradépartementales, dans un budget qui maintient à peu près le niveau des moyens alloués aux services opérationnels de la sécurité civile.

Par contre, j'ai pris acte, avec satisfaction, monsieur le ministre, des précisions que vous avez apportées en commission à propos du retard pris pour la livraison des canadiers de la nouvelle génération ; vous avez annoncé que celui-ci serait rattrapé dès l'été 1996. Dix appareils pourront ainsi être alignés pour la prochaine campagne de lutte contre les incendies.

J'en viens au troisième et dernier point de mon exposé, la réforme de l'Etat.

Je voudrais d'abord affirmer que le groupe UDF apprécie la détermination du Président de la République, qui veut, pour les citoyens de notre pays, un Etat et des services publics plus efficaces, plus économes, plus accessibles.

Monsieur le ministre de la réforme de l'Etat, le groupe UDF adhère à l'idée et participera à l'élaboration d'un plan triennal de réforme de l'Etat, proposé par le Gouvernement, qui doit déboucher sur de nombreuses mesures réglementaires et sur quelques textes législatifs. Dans l'attente de la publication de ce plan, il prend acte de la volonté, clairement exprimée dès à présent par le Gouvernement, d'engager un vaste mouvement de redéploiement de postes administratifs de l'administration centrale vers l'administration départementale de l'Etat ainsi que vers les quartiers difficiles. Cette démarche s'inscrit naturellement dans le cadre d'une politique efficace de déconcentration renforçant le rôle et les pouvoirs des préfets, parallèlement aux crédits que nous allons voter pour l'administration territoriale de l'Etat.

Le groupe UDF apprécie enfin, monsieur le ministre, que cette réforme veuille s'appuyer sur les attentes des citoyens. Vous avez dit vous-même, prenant peut-être quelques risques, mais je pense que vous serez gagnant au bout du compte, qu'il fallait mettre « l'Etat sous tension », en plaçant le citoyen au cœur de votre démarche.

Soyez assuré, puisque le Parlement est là pour représenter la nation et faire remonter vers le Gouvernement les aspirations des citoyens, que nous maintiendrons, puisque vous nous y incitez, l'Etat sous tension.

Je dirai un mot sur l'outil de la réforme : le commissariat à la réforme de l'Etat. Il est bon que la structure soit légère, temporaire, et qu'elle soit rattachée au Premier ministre tout en étant à votre disposition ; avec cela, vous pouvez faire du bon travail.

J'en arrive au budget des collectivités locales. Le sentiment du groupe UDF est mitigé.

Nous vous remercions d'avoir fait avancer l'innovation que vous nous proposez pour 1996, avec un pacte de stabilité financière qui a pour objet de stabiliser les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales et de permettre à ces dernières de mieux planifier leurs investissements dans le respect des engagements pris.

Nous constatons également que, comme cela avait été annoncé par le précédent gouvernement, après la pause de 1995 le budget des collectivités locales renoue avec une croissance de la DGF égale à la somme du taux d'évolution des prix et, surtout, de la moitié de la croissance en volume du produit intérieur brut.

Mais ces bonnes nouvelles ne représentent que la partie visible de l'iceberg.

L'évolution des concours dits passifs de l'Etat aux collectivités locales n'est pas bonne. De même, les transferts de charges, renvoyés sans compensation au cours des dernières années par les différents ministères concernés vers les collectivités locales, s'additionnent de manière dangereuse et conduisent à une pression fiscale de plus en plus forte sur le contribuable local.

Il appartient, certes, aux régions, aux départements et aux communes de maîtriser leur fiscalité et leurs ambitions, et c'est la responsabilité des élus locaux. Mais elles ne peuvent le faire qu'avec une visibilité parfaite et dans une relation stable avec l'Etat, non seulement sur le plan financier mais également sur celui des compétences ; tout est lié.

Le message que je veux vous adresser est perceptible par tous : attention à la révolte des contribuables ! A trop charger la barque, à la fois au plan national et au plan local, on pourrait créer les conditions favorables à un refus général de l'impôt et des charges, qui pèsent trop lourdement sur les citoyens et les entreprises. Transférer abusivement et insidieusement une partie des charges de l'Etat vers les collectivités territoriales sera de plus en plus interprété, à juste titre, comme une faiblesse de l'Etat, voire comme une irresponsabilité de ses dirigeants.

Je vous demande donc, monsieur le ministre de la réforme de l'Etat, d'être le rempart contre cette dérive qui concerne toutes les administrations et qui est le produit d'une démarche technocratique perverse et d'une faiblesse politique condamnable.

En dépit des quelques critiques que je viens de formuler, le groupe UDF partage totalement les choix du Gouvernement et, en votant ce projet du budget, il vous témoignera très clairement sa confiance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Marc Frayse.

**M. Marc Frayse.** Madame le président, madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, mes chers collègues, n'en déplaise à M. Daniel Vaillant, je voudrais d'abord féliciter et remercier le ministre de l'intérieur pour le travail efficace qu'il accomplit dans un ministère difficile, pour une mission difficile, dans une situation et une actualité difficiles.

**M. Jean-Claude Mignon.** Très bien !

**M. Marc Frayse.** Je me rallie totalement aux propos de mon collègue et ami François Grosdidier. Nous avons une des plus belles polices du monde. Sachons l'encourager dans sa mission, sachons être toujours à ses côtés plutôt que de la décrier dans des moments où elle a besoin de notre soutien ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

En atteignant un degré supplémentaire dans la violence, les banlieues ont une fois de plus fait la une de l'actualité ces derniers jours.

Comme l'a titré un grand quotidien, « la France est sur un volcan ». Et la guérilla urbaine n'attend qu'un prétexte pour s'allumer. Face à cette situation explosive, je me garderai bien de faire de la surenchère ou de la provocation.

Le Président de la République l'a rappelé récemment, « l'ordre public ne pourra s'installer qu'après le sauvetage économique et social des cités ». Cités qui, il faut bien le reconnaître, ont été littéralement abandonnées par un pouvoir socialiste aveugle et irresponsable qui a laissé se développer des ghettos au quatre coins de notre pays ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

J'ai encore en mémoire les propos de M. François Loncle, ancien secrétaire d'Etat à la ville, qui, en 1992, dénonçait « l'observation subjective » du rapport d'un sociologue réputé, accusé de manier le catastrophisme. Ce rapport diagnostiquait simplement la dérive des cités, devenues des sous-continentes. Ces ghettos, ces sous-continentes ont évidemment continué à se développer et à se durcir. Et, aujourd'hui, il incombe au Gouvernement de ramener ceux-ci dans la communauté nationale ; c'est dire, monsieur le ministre, l'immensité de la tâche.

Oui, nous sommes d'accord pour tendre la main, pour insérer les personnes qui souffrent d'être exclues de la société. Oui, nous sommes d'accord pour leur offrir un accès aux soins dont elles sont souvent privées. Oui, nous devons nous efforcer d'implanter, avant le tout-sécuritaire, de l'économie, du travail, de l'emploi. Mais à cette générosité doit s'allier une fermeté exemplaire. De ce point de vue, je tiens sincèrement à vous féliciter car vous avez immédiatement pris les mesures qui s'imposaient : redéploiement des effectifs au profit des secteurs les plus sensibles, renforcement des brigades anti-criminalité, amélioration de l'équipement des policiers qui, pour faire face à ce nouveau type de violence, bénéficieront désormais d'un matériel adapté.

Car les policiers ne sont pas des éducateurs ni des travailleurs sociaux. Ils ne sont pas non plus des copains ou des footballeurs. Il ne sert à rien de les faire jouer sur un stade avec des délinquants du quartier pour, le lendemain, les laisser supporter sans possibilité de riposte les jets de pierres.

**M. Raoul Béteille.** Excellent !

**M. Marc Fraysse.** J'ai déjà eu l'occasion de le dire au ministre chargé de l'intégration et de la lutte contre l'exclusion lors de la discussion de son budget : la sécurité est aujourd'hui, au même titre que l'emploi, une des principales aspirations des habitants des villes, des banlieues, des quartiers et des cités. Je ne faisais alors pas allusion aux chefs de bande, à cette minorité qui vient régulièrement faire son spectacle sur tous les plateaux de télévision, je parlais bien évidemment de cette majorité silencieuse qui, depuis trop longtemps, subit les agissements d'un nombre limité de personnes, bien connues d'ailleurs des services de police.

Il est urgent d'intensifier la répression de ces noyaux durs. Cette répression ne suffira pas, certes, à résorber la crise des banlieues, mais du moins contribuera-t-elle à effacer ce sentiment d'impunité qui joue indéniablement un rôle dans le développement de la délinquance, notamment auprès des mineurs. Car la police est quotidiennement confrontée à cette délinquance juvénile et M. Léonard a regretté dans son rapport des défaillances dans le suivi judiciaire ainsi que l'inadaptation des établissements d'accueil.

Je sais, monsieur le ministre, que vous travaillez activement sur ce dossier, en collaboration étroite avec le garde des sceaux, et je vous serais reconnaissant d'éclairer la représentation nationale sur l'état d'avancement de ces travaux. Mais je vous invite également à lire avec la plus grande attention la proposition de loi de notre collègue Georges Mothron, qui tend à instaurer un bonus-malus sur les allocations familiales versées aux parents d'enfants mineurs reconnus coupables d'actes délictueux.

**M. Raoul Béteille.** Bonne idée !

**M. Marc Fraysse.** Notre pays ne peut plus se permettre d'en payer les conséquences, eu égard à l'importance de nos déficits sociaux. Le temps est désormais venu de responsabiliser certains parents, dont la démission et le laxisme constituent un facteur aggravant de cette forme de délinquance. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Les sommes ainsi retenues aux familles pourraient alimenter un fonds spécial destiné à l'insertion des jeunes dans les quartiers sensibles.

Le dernier point que je souhaite aborder concerne la décision de la commission des finances de réduire de 2 p. 100 les dotations affectées au logement des fonctionnaires de police ; ces crédits augmentent sensiblement en 1996 mais retrouvent en fait le niveau de 1994.

Cette réduction risque d'aggraver les difficultés que les policiers rencontrent déjà dans la recherche d'un logement ; elle est d'autant plus contestable qu'elle ne tient pas compte de l'effort mené par le ministère depuis le printemps 1993 pour gérer plus rigoureusement ses dépenses.

Les auteurs de cet amendement seraient bien inspirés, en attendant la création d'un office parlementaire des politiques publiques, de suivre le sage conseil de M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois, qui a fort justement suggéré de laisser le Gouvernement proposer lui-même les réductions de dépenses. Nous éviterions ainsi des coupes budgétaires malheureuses et incohérentes, en même temps qu'une certaine démagogie.

Monsieur le ministre, il faut se garder de toute provocation et des amalgames faciles. Il faut tendre la main et non le poing pour commencer à résoudre les problèmes

des banlieues. Il est nécessaire aussi de renouer avec l'un des principes fondateurs de la République : l'égalité devant la loi.

Votre budget concilie l'effort général de rigueur décidé par le Président de la République et le Premier ministre avec la nécessité de donner à l'État les moyens d'assumer ses missions régaliennes dans les meilleures conditions, notamment dans les quartiers sensibles.

Soyez assuré que vous nous trouverez toujours à vos côtés pour mener ce combat quotidien et difficile au service de la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Bernard Derosier.

**M. Bernard Derosier.** Madame le président, madame le secrétaire d'État, messieurs les ministres, mes chers collègues, mon collègue et ami Daniel Vaillant ayant traité tout à l'heure de la partie intérieur et sécurité du budget qui nous est présenté, je m'emploierai à traiter de la partie collectivités territoriales.

J'ai suivi, monsieur le ministre, la présentation que vous avez faite de votre budget devant la commission des lois et, en vous écoutant, je me suis demandé si, finalement, vous n'étiez pas atteint de surdité au point de ne pas entendre les réserves et les oppositions qui se sont exprimées dans le pays depuis que nous avons connaissance des intentions du Gouvernement.

Je me suis demandé si vous n'étiez pas atteint de cécité et d'aveuglement au point de ne pas lire tout ce qui a été publié ces dernières semaines car, quand vous vous êtes présenté devant nous, je n'ai pas entendu que le Gouvernement avait l'intention de changer quoi que ce soit dans ses propositions.

En définitive, quelle est la réalité ? Personne ne peut nier que les collectivités territoriales, les communes, les départements et les régions sont de plus en plus réduits à l'impuissance, sont incapables de résoudre les problèmes de la vie collective. Et ce par manque ou par insuffisance de moyens. Personne, dans cet hémicycle, ne peut nier que les collectivités territoriales soient asphyxiées, étranglées par la politique de l'État à leur égard.

**M. Jean-Marie André.** Cela ne date pas d'aujourd'hui !

**M. Bernard Derosier.** Peut-être, mais cela va de plus en plus mal depuis 1993.

Vous ne manquerez certainement pas de mettre en avant l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement, qui est de l'ordre de 3,72 p. 100. Pardonnez-moi, si je vous dis que, sur ce point, vous n'avez aucun mérite. Vous ne faites qu'appliquer la loi,...

**M. François Grosdidier.** Vous ne l'avez pas toujours appliquée !

**M. Bernard Derosier.** ... une loi que nous avons votée, et pas vous. Elle prévoyait justement une garantie de ressources pour les collectivités territoriales. Certes, un précédent gouvernement, avant 1987, avait déjà tenté de remettre en question ce système, mais là, vous faites fort !

Vous n'avez donc fait qu'appliquer la législation que nous avons voulue en vue de garantir les ressources des collectivités territoriales et d'éviter que le Gouvernement ne puisse les remettre en question.

Mais cette augmentation de la dotation globale de fonctionnement est aussi l'arbre qui cache la forêt. Vous vous abritez, monsieur le ministre, derrière ce que j'appel-

lerai un pseudo-pacte de stabilité, en vertu duquel les principales dotations, c'est-à-dire l'ensemble des concours actifs de l'Etat, seront regroupées dans une enveloppe qui évoluera en fonction de l'augmentation de l'indice prévisionnel des prix hors tabac – on ne sait jamais, au cas où le Gouvernement n'aurait pas la bonne idée d'augmenter le tabac dans les mêmes proportions (*Sourires*) –, afin de ne pas mécontenter l'électorat.

Les conséquences de cette situation sont nombreuses. Si ce pacte est respecté par l'Etat, pendant les trois prochaines années, les collectivités territoriales ne bénéficieront pas de la croissance économique à laquelle tout le monde aspire.

Par ailleurs, si l'application de la législation en vigueur vous oblige à faire évoluer positivement certaines dotations – c'est le cas de la dotation globale de fonctionnement –, d'autres vont être affectées d'un coefficient de diminution variable, de façon à rester dans l'enveloppe que vous avez fixée une fois pour toutes.

Ce pacte cache donc une succession de mauvais coups qui confirment ceux qui ont été portés aux collectivités territoriales depuis 1993.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Et même avant !

**M. Bernard Derosier.** En 1994, mon cher collègue Delattre, pour la première fois depuis la décentralisation, nous avons constaté une réduction de 1,5 p. 100 des dotations de l'Etat ; c'était le premier mauvais coup de M. Pasqua. Cela a entraîné une augmentation des impôts locaux de 8 p. 100 en 1994 et de 5 p. 100 en 1995 ; ce n'est pas moi qui le dis, mais les statistiques du ministère.

La réforme de la dotation globale d'équipement qui nous est proposée dans le budget pour 1996 aura pour conséquence de diminuer de 400 millions de francs les ressources des communes, ce qui affectera leurs capacités d'investissement. Les villes pourront encore plus difficilement faire face aux enjeux de la lutte contre l'exclusion, qui est, si je l'en crois, l'une des priorités du Gouvernement.

D'ailleurs, votre proposition consistant à diminuer la dotation globale d'équipement suscite l'opposition unanime de l'Association des maires de France, qui a présenté des contrepropositions.

J'en viens à la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Elle diminue globalement de 6,4 p. 100. Certes, vous avez, par une astuce, tenté de sauver la face, en scindant la dotation et en affectant une partie à l'enveloppe et l'autre partie hors enveloppe. Et pourquoi avez-vous fait cela sinon pour utiliser la part de la dotation de compensation de la taxe professionnelle qui est dans l'enveloppe qui, elle, diminue de 7,4 p. 100, comme variable d'ajustement dans le cadre du pacte ? La conséquence, c'est 1 100 millions de francs de moins pour les collectivités territoriales ! Et je ne vois pas de signe de dénégation dans les rangs de la majorité.

Nous aurions pu être satisfaits par ailleurs de l'instauration d'une cotisation minimale de péréquation de la taxe professionnelle puisque, pour ce qui nous concerne, nous en réclamions une depuis plusieurs années. C'est bien de faire payer un « plus » aux entreprises qui acquittent peu de taxe professionnelle mais qui ont une forte valeur ajoutée. Mais à qui croyez-vous que ces 400 millions de francs profiteront ? Quelqu'un d'insuffisamment informé ou de non averti pourrait répondre : aux collectivités territoriales. Et bien, non ! Ils iront au budget de l'Etat qui, certes, a accepté de les verser au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle,

mais en diminution de sa subvention initiale. Et je ne vois pas de signe de dénégation sur les bancs de la majorité.

A cela s'ajoute la franchise postale, compensée, me direz-vous, par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement. Mais là encore, pacte oblige, la compensation sera accompagnée d'une diminution d'autres éléments de l'enveloppe, et notamment de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Ce n'est pas possible d'entendre une chose pareille !

**M. Bernard Derosier.** Quant à la CNRACL, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales,...

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Vous l'avez bien ponctionnée !

**M. Bernard Derosier.** ... ses problèmes demeurent.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Vous l'avez ponctionnée !

**M. Bernard Derosier.** Elle a été ponctionnée depuis plusieurs années. Mais, que je sache... (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Ecoutez-moi, mes chers collègues, au lieu de vous agiter !

C'est l'année dernière, allais-je dire, que M. Balladur a décidé une augmentation significative de la ponction opérée sur la Caisse, tout en prenant l'engagement de remédier à la situation. Nous propose-t-on des remèdes cette année ? Non, point de remèdes ! Le même taux demeure et, au bout du compte, les maires qui sont ici – certains d'entre vous ne le sont pas car ils n'ont pas eu la chance d'être élus ou réélus – savent bien qu'il leur faudra financer la CNRACL...

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Que vous avez ruinée !

**M. Bernard Derosier.** ... sur le compte des communes parce que l'Etat n'honore pas ses engagements et qu'il leur faudra en tenir compte quand ils prépareront leurs budgets. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mais la liste ne s'arrête pas là ! Ecoutez un peu ce à quoi votre gouvernement est en train de vous assaisonner...

**M. François Grosdidier.** Pour payer vos dettes !

**M. Bernard Derosier.** L'aménagement du territoire est en panne ! Et ne parlez pas des dettes des gouvernements socialistes !

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Mais si !

**M. Bernard Derosier.** C'est M. Pasqua qui, au terme d'un cirque à travers toute la France, nous a proposé une loi que vous avez votée avec allégresse ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Les crédits de l'aménagement du territoire accusent une diminution de 11 p. 100, et la dotation globale d'équipement baisse, ce qui va avoir pour conséquence de conduire les collectivités territoriales à diminuer leurs investissements alors qu'elles sont les premiers aménageurs de l'espace de notre pays. Elles vont devoir arrêter, limiter, voire rejeter leurs projets, et ce sera de votre responsabilité.

**M. François Grosdidier.** Pour payer vos dettes !

**Mme Suzanne Sauvaigo.** C'est vous qui avez ruiné la France !

**M. Bernard Derosier.** La baisse des droits de mutation pour les départements va conduire ces derniers à intervenir à la baisse en matière de routes départementales ou de collèges.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Les collèges ? Dans quel état les avez-vous mis ?

**M. Bernard Derosier.** Les besoins, dans le domaine de l'aide sociale, sont aujourd'hui tels que les conseils généraux risquent de se replier sur leurs compétences propres.

Parlons de la révision des valeurs locatives, qui est aussi en panne ! Le secrétaire d'Etat au budget, François d'Aubert, votre collègue, hésite devant la mise en œuvre de cette réforme. Il l'a d'ailleurs reconnu devant le comité des finances locales.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Vous, vous n'avez pas hésité : vous l'avez différée !

**M. Bernard Derosier.** Cela ne vous empêche pas, monsieur Delattre, d'approuver que le Gouvernement vous propose de subtiliser au passage 0,4 p. 100 de la masse des impôts locaux. Coût de la ponction : 1 300 millions, qui n'iront pas aux collectivités territoriales.

**M. Marc Fraysse.** Quelle inflation verbale !

**M. Bernard Derosier.** Et je ne parle pas du milliard de M. Balladur, promis le 16 mars 1995...

**M. Jacques Limouzy.** *Quès aco ?*

**M. Bernard Derosier.** C'était peut-être une promesse de candidat...

**Mme Suzanne Sauvaigo.** *Quid* des promesses de Jospin ?

**M. Bernard Derosier.** ... mais M. Balladur était alors Premier ministre. Quoi qu'il en soit, la promesse n'a pas été tenue.

Je sais bien que vous êtes manifestement, les uns et les autres, des adeptes de l'adage selon lequel les promesses n'engagent que ceux qui y croient.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Et les déficits engagent ceux qui vous suivent !

**M. Bernard Derosier.** Vous avez décidé un pseudo-pacte de stabilité, ai-je dit. Ce pacte a suscité des réserves de toutes parts. L'Association des maires de France vous a fait des contre-propositions. Il s'agit d'un pacte de régression, disent les maires des grandes villes. Mais, en fait, on se rend coupable d'un abus de mot car, qui dit pacte, sous-entend un accord de toutes les parties. Or, pour l'heure, il n'y a que l'Etat qui en ait décidé. Je vous renvoie aux guillemets dont notre collègue Maurice Ligot a encadré ce mot dans son rapport écrit.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Vous êtes totalement amnésique !

**M. Bernard Derosier.** M. Ligot montre par là que le mot « pacte » n'a pas de valeur juridique : il s'agit d'une décision unilatérale, d'un *diktat* rejeté par tous les élus locaux.

Ce n'est rien d'autre qu'un habillage choisi par l'Etat pour ne pas appliquer strictement tous les textes qui régissent les rapports financiers entre lui et les collectivités locales. Et ce n'est pas moi qui le dis : c'est M. Jean-Pierre Fourcade, président du comité des finances locales.

En vérité, ce que veut le Gouvernement, ce que veut le RPR, c'est que l'Etat maîtrise tout...

**M. Christian Vanneste.** Caricature !

**M. François Grosdidier.** Ridicule !

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Vous n'y êtes pas du tout !

**M. Bernard Derosier.** ... car l'Etat est plus facile à diriger que l'ensemble des trente-six mille communes, des cent départements, des vingt-deux régions où, même si vous y avez des amis, les citoyens ne s'en laissent pas conter.

**Mme le président.** M. Derosier aura sans doute bientôt terminé...

**M. Bernard Derosier.** En effet, madame le président. Mesdames, messieurs de la majorité, vous n'avez jamais été favorables à la décentralisation. Vous avez mené un combat d'arrière-garde contre la loi de 1982. La meilleure preuve se retrouve, là encore, dans le rapport spécial – pardon, mon cher collègue, de vous avoir lu ! Vous écrivez à la page 5 que « l'autonomie financière des collectivités locales ne s'est pas accrue et a même diminué, une partie croissante de leurs ressources provenant du budget de l'Etat ». Voilà une réalité que vous ne pouvez nier ! Et pourquoi acceptez-vous cette situation ? Parce que vous voulez exercer sur les communes, les départements et les régions une tutelle financière remplaçant la tutelle des préfets, c'est-à-dire la tutelle de l'Etat d'hier.

**M. François Grosdidier et M. Marc Fraysse.** Payez vos dettes !

**M. Bernard Derosier.** J'ai tout de même l'espoir, monsieur le ministre, que cette surdité et cet aveuglement que j'ai dénoncés au début de mon propos ne soient pas aussi profonds qu'ils le semblent. J'ai l'espoir que vous entendiez les élus locaux, notamment l'Association des maires de France. J'ai l'espoir que vous écoutiez les députés, et pas seulement ceux de l'opposition, puisqu'ils étaient, le 24 octobre dernier, cent soixante-quinze à réclamer de l'Etat un plan urgent de relance des investissements et de l'équipement des communes. J'ai l'espoir que vous écoutiez les maires des grandes villes, qui viennent d'écrire au Premier ministre – je pense que vous avez reçu copie de cette lettre. Parmi les signatures, vous avez dû remarquer celles de nos collègues Étienne Pinte, maire de Versailles, et de Robert Poujade, maire de Dijon – je ne citerai que ces deux-là, au hasard.

Ce sont là autant de questions qui vous sont posées et qui, je l'espère, appelleront de votre part des réponses satisfaisantes. Si elles ne l'étaient pas, nous ne voterions bien entendu pas votre budget. (*« Très bien ! » et applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme Suzanne Sauvaigo.** C'est un scoop !

**M. Julien Dray.** Belle démonstration !

**Mme le président.** La parole est à M. Jean Falala.

**M. Jean Falala.** Monsieur le ministre de l'intérieur, vous me permettrez de vous adresser d'emblée mes sincères félicitations pour l'action exemplaire que vous menez à la tête de votre ministère. Vous pouvez compter sur mon total soutien, et je voterai votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Bernard Derosier.** Nous voilà rassurés !

**M. Jean Falala.** Mon intervention portera sur un élément moins satisfaisant, à savoir la situation financière des collectivités locales, et plus particulièrement des grandes villes.

Avec des dépenses globales représentant près de la moitié de celles de l'Etat et 10 p. 100 du produit intérieur brut, les collectivités locales jouent un rôle important d'animateur économique et social.

Les dernières années, les investissements des collectivités locales ont été prépondérants. Elles ont réalisé 80 p. 100 des investissements publics, soutenant ainsi les entreprises du bâtiment et des travaux publics pendant les années de récession.

Indirectement, en attribuant des subventions d'équipement aux structures et aux associations d'intérêt général, les grandes villes ont aussi apporté des clients aux entreprises. Sur ce point particulier, je voudrais souligner, même si cela concerne plus particulièrement le ministre des finances, que la réforme interministérielle budgétaire et comptable M 14 va obliger les communes à inscrire ces subventions d'équipement en section de fonctionnement et donc à les faire financer plus immédiatement par la fiscalité locale.

Si les rédacteurs du projet d'instruction M 14 ont considéré, d'un point de vue théorique, que ces dépenses ne constituaient pas un enrichissement patrimonial des collectivités, ils n'ont pas mesuré les incidences financières d'une telle disposition.

Les participations importantes à des programmes d'équipements réalisés par l'Etat ou par la SNCF, concernant, comme dans ma région, le TGV, par exemple, doivent pouvoir être financées par emprunts. Ces participations d'équipement, qui représentent à Reims, hors financement du TGV-Est, de 25 à 30 millions de francs par an, doivent faire l'objet de financements étalés dans le temps pour demeurer supportables. Je précise que, dans ma ville, un point d'impôt représente 5 millions.

Au-delà du soutien actif aux investissements, les collectivités locales et, pour une grande part, les grandes villes, emploient 7 p. 100 de la population salariée. Tout en assumant correctement les compétences transférées par les lois de décentralisation, elles contribuent largement à la politique de l'emploi.

Les grandes villes assument encore, et c'est un point important, les charges de centralité en accordant des participations financières aux structures satellites éducatives, sportives, culturelles, sociales, qui emploient un nombre de personnes non négligeable et qui participent à l'activité économique.

Ces structures gèrent des équipements tels que les piscines, les théâtres, dont profitent les citoyens et les habitants des communes voisines, mais dont les coûts de fonctionnement élevés sont à la charge des seuls citoyens.

Une étude réalisée par l'Association des maires de grandes villes a indiqué que les coûts de centralité par habitant était en 1993 proches de 500 francs, alors que la dotation « ville centre » était inférieure à 70 francs.

Plus que les autres communes, les grandes villes assument aussi les conséquences sociales des difficultés économiques actuelles.

Par ailleurs, l'augmentation du taux de TVA à 20,6 p. 100 depuis le 1<sup>er</sup> août, destinée à juste titre à financer la politique de l'emploi, aura une incidence en année pleine équivalente à près de deux points de fiscalité sur les dépenses de fonctionnement des villes.

A moins de fragiliser les grandes villes, qui n'ont plus de marges de manœuvre, ou de leur demander d'accroître la pression fiscale, les concours financiers de l'Etat, deuxième ressource des collectivités, doivent être maintenus et stabilisés. Or ce n'est pas exactement ce qui est proposé dans le projet de loi de finances pour 1996.

La dotation globale de fonctionnement instituée en 1979 était, jusqu'en 1989, indexée sur les recettes nettes de la TVA. Dès 1990, l'évolution de la DGF a été déconnectée des recettes de TVA et indexée sur la hausse prévisionnelle des prix et en partie sur celle du PIB. Ce mode d'indexation a été remis en cause dès 1994.

Pour 1996, il nous est proposé de revenir à l'indexation prévue par la loi de 1993, et j'en remercie le Gouvernement.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Très bien !

**M. Jean Falala.** En revanche, la diminution de plus de 7 p. 100 des dotations de compensation de la taxe professionnelle et la suppression de la dotation globale d'équipement pour les communes de plus de 10 000 habitants – 20 000 habitants après l'adoption d'un certain amendement – pénalisent les grandes villes qui paient un prix élevé au pacte de stabilité.

Au nom de quelle notion de bon sens, monsieur le ministre, peut-on faire une différence entre les communes qui comptent moins de 20 000 habitants et celles qui en comptent plus ?

La suppression de la dotation globale d'équipement sera durement ressentie. Et pourquoi exclure du bénéfice de cette dotation les seules grandes villes ?

S'agissant du fonds de compensation pour la TVA, les élus locaux souhaitent qu'il continue de compenser la TVA acquittée sur les dépenses d'investissement. Mais il ne faudrait pas que le plafonnement de l'enveloppe globale de ce fond dont la progression sera limitée à 2,1 p. 100, remette en cause, d'une part, les règles d'éligibilité et, d'autre part, le taux de 15,682 p. 100 qui devrait augmenter dès 1997 compte tenu du nouveau taux de la taxe.

Avec la diminution de la dotation de compensation de taxe professionnelle, les grandes villes vont voir le total de leurs dotations évoluer moins vite que l'inflation prévisible au moment où leurs recettes fiscales subiront le contrecoup de la baisse d'activités économiques de ces dernières années.

Puisque le temps qui m'était imparti est arrivé à expiration, je vais conclure.

L'économie locale risque d'être touchée car les villes vont être amenées à réduire leurs dépenses. Alors que l'emploi est une priorité, les villes risquent de ne plus pouvoir relayer la politique menée en ce domaine.

La lutte contre le chômage et l'exclusion, objet à juste titre de toutes les attentions de ce Gouvernement, passe par des actions coordonnées et par la stabilité des ressources de l'Etat et des collectivités locales.

Je demande donc au Gouvernement et, à travers lui, à travers vous, monsieur le ministre, de maintenir la dotation globale d'équipement pour les communes de plus de 20 000 habitants et de ne pas modifier les mécanismes de compensation de la taxe professionnelle.

Dans l'intérêt commun, je souhaite que, dans les prochains jours, le Gouvernement prenne en compte ces requêtes fondées et nous apporte les apaisements nécessaires. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Christian Vanneste.

**M. Christian Vanneste.** Monsieur le ministre de l'intérieur, permettez-moi de vous féliciter pour le coup de filet opéré ces jours derniers. Celui-ci a évité un bain de sang dans le Nord, à Lille, sur le marché de Wazemmes, que je connais bien.

Le droit à la sécurité est la première des libertés des citoyens. Or on assiste aujourd'hui, sous les assauts conjugués du terrorisme, de la violence urbaine et des accès de violence de catégories sociales qui ont perdu tout sens de l'intérêt public, à une remise en cause de l'ordre républicain. C'est inacceptable !

Le respect de la loi et de l'ordre dans une démocratie, c'est-à-dire dans un régime où la loi est l'expression de la volonté populaire, est une nécessité absolue. Malheureusement, l'idéologie de gauche qui domine dans ce pays cultive un stupide romantisme post-soixante-huitard...

**Mme Suzanne Sauvaigo et M. Marc Fraysse.** C'est vrai !

**M. Christian Vanneste.** ... et tend à légitimer, voire à ériger en héros ceux qui s'opposent à l'ordre, comme si l'ordre était un mal en soi.

Certaines réactions consécutives à la prise d'otages de Neuilly ou à la mort de Khaled Kelkal laissent pantois.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Absolument !

**M. Christian Vanneste.** Il n'y a sans doute pas de domaine où l'opposition entre la droite républicaine et la gauche soit plus fondée.

Ce n'est pas par hasard que la criminalité a régulièrement augmenté entre 1981 et 1986 – de 14 p. 100 –, qu'elle a régressé entre 1986 et 1988 – de 5 p. 100 – ...

**M. Julien Dray.** Et aujourd'hui ?

**M. Christian Vanneste.** ... qu'elle s'est accru de nouveau entre 1989 et 1993 – de 19 p. 100 – ...

**M. Julien Dray.** Et aujourd'hui ?

**M. Christian Vanneste.** ... et qu'elle s'est stabilisée depuis 1993 pour, enfin, reculer depuis le début de cette année de près de 8 p. 100.

**M. Julien Dray.** Tiens donc ! On le constate tous les jours dans les cités !

**M. Christian Vanneste.** Les Français doivent comprendre, et je comprends que cela vous gêne, que la gauche, c'est le laxisme en matière de lutte contre la délinquance, c'est l'aveuglement en matière de lutte contre l'immigration, c'est la faiblesse – M. Vaillant l'a complètement oublié tout à l'heure – en matière de justice pénale ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Votre budget, monsieur le ministre, est au contraire l'expression d'une volonté politique forte, celle qui consiste à défendre l'ordre républicain avec plus de moyens. Et, sans la moindre réserve, je le redis, cet ordre est légitime et il doit être défendu.

Grâce à 28 milliards de crédits, le budget de la police respecte les objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Il s'agit de la plus forte augmentation depuis trois ans. C'est le signe évident de l'importance que la majorité accorde aux problèmes de sécurité.

Je limiterai mon propos aux points qui sont à mes yeux prioritaires.

Je parlerai, premièrement, de la lutte contre la drogue et de l'action contre les violences urbaines, qui sont très liées ;

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Exact !

**M. Christian Vanneste.** ... deuxièmement de la répression de l'immigration clandestine ; troisièmement, du renforcement de la surveillance aux frontières.

En tant qu'élu d'une circonscription comprenant un quartier GPU, adossé à la frontière belge et à moins de trois kilomètres du poste frontière de Rekkem, je souhaiterais d'abord insister sur la politique de lutte contre la toxicomanie. Notre collègue Léonard rappelait tout à l'heure le rôle de la Hollande, d'où viennent 71 p. 100 de l'héroïne importée chez nous.

Certes, des résultats sont obtenus. Des saisies ont lieu – plus de vingt-sept tonnes entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 août 1995 – sans que l'on sache d'ailleurs si elles traduisent un trafic progressant dans une proportion identique ou supérieure.

L'année dernière, la police a procédé à plus de 52 000 interpellations pour usage illicite de stupéfiants, soit cinq fois plus qu'en 1980. Cet été, 5 669 personnes ont été interpellées pour usage et revente de stupéfiants dans le seul cadre du plan Vigipirate.

Toutefois, les moyens devront être considérablement renforcés au cours des prochaines années si l'on veut relever le défi.

Si la délinquance de voie publique a diminué de 7,5 p. 100 entre le premier semestre 1994 et le premier semestre 1995, elle a connu un rajeunissement très inquiétant : 17 p. 100 des infractions en général et 26 p. 100 des infractions de voie publique et plus du tiers des délits commis avec violence sont le fait de mineurs souvent très jeunes – on parle de jeunes de treize à quinze ans. La délinquance des mineurs a, hélas ! augmenté en 1994 de plus de 15 p. 100.

Le problème de la délinquance des mineurs, en particulier des récidivistes, reste entier, faute de solutions éducatives ou pénales adaptées.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. Christian Vanneste.** Les textes qui régissent les infractions commises par les mineurs relèvent de l'ordonnance du 2 février 1945. Or celle-ci repose sur la primauté de l'assistance éducative sur la répression, concept qui paraît manifestement inadapté au contexte actuel.

**M. François Grosdidier.** Tout à fait !

**M. Christian Vanneste.** Il faudra avoir le courage de remettre en cause cette ordonnance, revoir les mécanismes de sanctions infligés aux mineurs, appliquer la responsabilité financière des parents (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République*) et enfin prendre des mesures d'éloignement pour enlever ces jeunes du milieu où ils se trouvent.

Deuxième point de mon intervention, la répression de l'immigration clandestine. L'arsenal juridique existant commence à produire ses effets. Une réforme courageuse du code de la nationalité, puis du droit à l'immigration, a été mise en œuvre avec les lois du 24 août et du 10 décembre 1993.

Avec quatre millions d'étrangers régulièrement installés sur son territoire, la France a établi pour la première fois les principes fondamentaux de sa politique en matière de règles d'accueil, de séjour et d'éloignement des étrangers. Il était plus que temps.

Votre détermination dans ce domaine est sans faille, monsieur le ministre. Elle a déjà obtenu des résultats positifs : 21 567 non-admissions entre juin et septembre 1995, et 3 685 étrangers reconduits à la frontière, notamment grâce à des affrètements spéciaux. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*) Je voudrais insister ici sur leur utilité, car ils retardent et même dissuadent l'arrivée d'étrangers en situation irrégulière en France. Il faudra poursuivre et intensifier ces actions. (*« Absolument ! » sur les mêmes bancs.*)

Plus de 100 000 par an ! Voilà ce qu'il faudrait non seulement pour limiter les arrivées, mais aussi pour résorber le « stock » (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Donc, il faut aller plus loin.

Un pourcentage de 52 p. 100 des délits liés au trafic de stupéfiants est dû à des étrangers généralement en situation irrégulière. Il est de notre devoir de procéder à l'expulsion systématique de ces délinquants. Il faut également modifier la durée de rétention à laquelle sont soumis les clandestins en datant le début de cette rétention de la connaissance de l'identité du clandestin, afin que celui-ci ne soit pas amené à détruire ses documents. Il faut enfin prononcer l'interdiction du territoire dès l'annonce de la décision et non, comme trop souvent, la veille de la sortie de prison.

Le dernier point de mon intervention concerne le renforcement de la sécurité aux frontières.

Les propos que vous avez pu tenir concernant les mesures de sécurité et les contrôles sur les zones de contact avec les pays du Nord correspondent parfaitement à l'attente de nos concitoyens. Les habitants de ma circonscription, notamment ceux de Neuville et d'Halluin auxquels vous avez rendu visite y ont été sensibles, lorsque vous êtes venu, avec le Président Chirac, au poste frontière de Rekkem.

Les ravages visibles en matière d'immigration clandestine ou de trafic de stupéfiants rendent impérieux d'obtenir de nos voisins l'application la plus stricte des accords de Schengen, c'est-à-dire l'alignement sur le maillon le plus fort et non pas sur le maillon le plus faible, sur la France et non sur la Hollande, pour être clair. (*« Très bien ! » sur les mêmes bancs.*) Parce qu'il est le plus menacé, notamment en raison du terrorisme, notre pays est actuellement, en effet, ce maillon le plus fort.

Aussi, dans le cadre du maintien des contrôles effectifs dans la bande des vingt kilomètres, je vous suggère d'installer un commissariat transfrontalier à Rekkem ou à Halluin. Il confirmerait la prise en compte par le Gouvernement des problèmes de sécurité rencontrés aux frontières du Nord.

**M. Gérard Léonard**, rapporteur pour avis. Bonne idée !

**M. Christian Vanneste**. Le sentiment d'insécurité qui se développe sur l'ensemble du territoire et, de façon plus aiguë, dans les villes, du fait essentiellement de l'immigration, suscitera sans doute un vote extrémiste si l'on ne prend pas au plus vite les mesures qui s'imposent. Par son laxisme, la gauche a miné l'ordre républicain et favorisé l'essor de l'extrême droite avec laquelle elle entretient une sourde complicité, on le sait. (*Applaudissements sur les*

*bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. – Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Si nous sommes trop tièdes, craignons qu'un jour les Français ne se tournent vers l'extrême droite pour rétablir un ordre, qui alors, ne serait plus l'ordre républicain.

**M. Julien Dray**. Restez donc dans les beaux quartiers lillois !

**M. Christian Vanneste**. Je ne crois pas avoir entendu M. Derosier parler de ce qui a été fait, notamment, pour sauver les gens de Nazemmes, à Lille. Je l'ai fait. J'espère que tous mes collègues du Nord s'associent à moi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président**. La parole est à M. Jacques Pélissard.

**M. Jacques Pélissard**. Dans une situation budgétaire difficile, dans un contexte national où les problèmes du terrorisme, de la délinquance ont une prégnance forte pour nos concitoyens, le projet de budget que vous nous présentez, monsieur le ministre de l'intérieur, comporte des éléments positifs essentiels.

Les moyens progressent : ils augmentent d'un milliard de francs, de 3,7 p. 100 par rapport à la loi de finances de 1995 ; 1 000 postes de policiers auxiliaires sont créés ainsi que 689 postes de personnels administratifs et techniques. Le « dégel » portera sur 250 postes ; *in fine*, 950 postes nouveaux sont prévus par ce budget pour 1996.

S'agissant de l'immobilier, les autorisations de paiement progressent de 17 p. 100, pour atteindre 809 millions de francs, les crédits de paiement, de 12 p. 100, et sont de 549 millions de francs. J'espère que la tranche annuelle de 1997 permettra l'extension du commissariat de police de Lons-le-Saunier, qui en a bien besoin.

Ces efforts financiers importants traduisent votre volonté de voir assurée la sécurité des personnes et des biens. Ces efforts ont commencé à porter leurs fruits. En 1994, la délinquance a été stabilisée, le taux de criminalité a plafonné à 6,7 p. 100, le taux d'élucidation des affaires a progressé, passant de 32 p. 100 l'année précédente, à 35 p. 100. Au cours du premier semestre 1995 – le plan Vigipirate y a sûrement contribué – la délinquance a diminué de 7,9 p. 100. L'ensemble de ces éléments démontrent l'efficacité de l'action quotidienne courageuse des forces de police.

Demeurent certaines raisons d'inquiétude, dont l'une m'apparaît préoccupante par son ampleur, prioritaire dans son traitement : la délinquance des mineurs.

L'an dernier, 63 000 d'entre eux ont été impliqués dans des crimes ou délits, soit une augmentation de 16,8 p. 100, selon un récent rapport du syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale. Au cours du premier semestre de 1995, les moins de dix-huit ans sont à l'origine de 45 p. 100 des vols avec violence et de 30 p. 100 de la délinquance dite « de voie publique ». Dans les quartiers dits « en difficulté », cette forme de délinquance présente quatre caractéristiques préoccupantes, inquiétantes.

En premier lieu, elle gagne des adolescents de plus en plus jeunes. Un travailleur social de Lons-le-Saunier me disait qu'après minuit, il y a quelques années, il croisait dans les rues de la ville des enfants de dix à douze ans et

qu'aujourd'hui ils en ont six ou sept. Apparaissent ainsi des gangs en culottes courtes qui recrutent leurs membres dans ces tranches d'âge.

En deuxième lieu, cette délinquance frappe le milieu scolaire : dégradations, vols dans les écoles, agressions contre les personnes, les enseignants, mais aussi et surtout les élèves. Cette délinquance ou même cette criminalité est sensible à la contagion terroriste. L'exemple de l'explosion, le 26 octobre, d'un engin dans la cour d'un collège des Mureaux posé par deux élèves de l'établissement est, à cet égard, significatif.

En troisième lieu, cette délinquance sévit non seulement dans les hauts lieux habituels de la région parisienne, mais elle atteint la province. C'est ainsi que Dole, petite ville du Jura, a été l'objet, le 2 novembre, de violences graves avec incendie – incendie non pas de bâtiments symboliques de l'autorité publique, mais de locaux d'utilité sociale : halte-garderie, dispensaire, permanence de la caisse d'allocations familiales. Tout cela parce qu'un suspect d'un autre délit avait été interpellé par les services de police.

En dernier lieu, cette délinquance met en œuvre des types d'agressions aggravées, s'agissant tant des objectifs, commissariats de police ou leur personnel, que les moyens utilisés, cocktails Molotov ou même, à Mantes-la-Jolie, tirs par armes à feu. Les réponses que notre société se doit d'apporter se situent sur deux registres.

Premier registre, la sanction. A cet égard, il conviendra, comme cela a été dit, de compléter l'ordonnance du 2 février 1945 qui fournit, en théorie, une gamme de mesures applicables, mais qui n'est pas suffisante. La loi du 8 février 1995, qui permet la promptitude de la sanction mais aussi des modalités de placement, pourrait être complétée grâce à des centres de contrôle peut-être plus « fermés ». Mais la sanction n'est possible que si, selon la vieille expression, force reste à la loi. Dans cette optique, le renforcement des moyens policiers, rendu public le 29 octobre, est parfaitement justifié. On ne peut en effet regretter qu'il y ait des quartiers de non-droit où la police ne pourrait intervenir et, dans le même temps, prétendre que le fait de la doter de moyens matériels adaptés à ses missions serait de la provocation.

Deuxième registre, la prévention. Les actions de prévention conduites dans le cadre des différentes politiques – politiques de la ville, futur programme national d'intégration urbaine – constituent autant d'impératifs catégoriques. Mais la prévention par les structures publiques, les politiques partenariales de l'Etat et des collectivités locales, ô combien nécessaires, ne sauraient occulter le rôle essentiel des familles. Trop souvent, laxisme et démission caractérisent certains parents. Dans les quartiers urbains, l'exemple de noctambules précoces de six ou sept ans est éloquent. Or la référence parentale, lorsqu'elle recule, permet à l'angoisse liée aux conditions de vie d'être compensée par la création de groupes qui fonctionnent en autarcie selon leurs propres règles, leur propre système de pensées. Il se pose alors l'interrogation capitale relative à l'avenir des ces enfants dans leur futur rapport à la loi. La meilleure prévention ne passe-t-elle pas par la famille confortée dans son rôle, aidée dans ses missions, pénalisée lorsqu'elle n'assume pas son rôle d'éducation des enfants dans le respect des institutions de la République et des valeurs de notre société démocratique ? Je pense à la suppression partielle des allocations familiales au profit d'un fonds d'insertion de jeunes en difficulté. (*Applaudissement sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

C'est en associant les politiques essentielles, en particulier les politiques de la ville, de la famille, de la justice et de la police que le Gouvernement donne à son action toute sa cohérence. L'exemple de votre propre action, de votre volontarisme et de votre détermination nous rassurent et je vous exprime, monsieur le ministre, tout notre soutien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Denis Merville.

**M. Denis Merville.** Depuis des années, notre pays connaît des difficultés nombreuses : chômage, exclusion, déficits publics, perte de certaines valeurs morales et civiques, désaffection de nos concitoyens pour ses élites, difficulté de trouver des réponses adaptées aux préoccupations quotidiennes de nos concitoyens.

La tâche qui vous est confiée, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, est difficile. Redresser le pays, redonner confiance et espoir, suppose un Etat fort et respecté, qui assume avant tout ses fonctions régaliennes. Cela suppose aussi des collectivités locales bien vivantes. Leurs responsables ont largement souscrit à la décentralisation et ils veulent remplir convenablement les missions qui leur incombent.

Aujourd'hui, les communes réalisent les trois quarts des investissements publics, assurent une gamme de services à la population, interviennent de nombreuses manières dans l'économie, sont des employeurs importants. Bref, elles sont des acteurs du développement économique et de l'emploi, de l'aménagement du territoire et de la solidarité. C'est dire leur place essentielle dans la nation.

Hélas ! la décentralisation souffre encore de nombreuses insuffisances, et des améliorations sont nécessaires. Il faudra les apporter.

En matière financière et fiscale, souvent, l'Etat décide sans assumer les conséquences de ses décisions. Je pense à de nombreuses dispositions législatives et réglementaires prises ces dernières années. Je pense à ses interventions dans la fiscalité locale lorsque, par exemple, il a décidé de plafonner la taxe professionnelle à un certain pourcentage de la valeur ajoutée ou lorsqu'il a décidé d'alléger les taxes foncières et d'habitation de certains contribuables. Je pense aussi aux nombreuses mesures sociales mises en œuvre : allocation compensatrice, RMI, réforme de l'aide médicale, assurance personnelle – mesures généreuses –, certes, mais bien coûteuses.

Je pourrais multiplier les exemples. Cela rend nécessaire la réactivation de la commission consultative sur l'évaluation des charges.

Les élus locaux ont besoin de règles du jeu claires et précises ; ils ne peuvent continuer chaque année à attendre la loi de finances en se demandant ce qu'il va encore leur arriver, ou plutôt quelles ressources vont être supprimées. C'est d'autant plus indispensable que les marges de manœuvre se réduisent : nos recettes n'augmentent pas au même rythme que nos dépenses et nous ne pouvons pas augmenter inconsidérément les impôts locaux.

Vous nous proposez un pacte garantissant, pendant trois ans, à nos collectivités la stabilité des règles ; cela répond au besoin de retrouver une confiance perdue. Nous y souscrivons. Ce pacte comporte des points positifs, c'est incontestable ; il comporte aussi, hélas ! quelques insuffisances.

Je commencerai par les points positifs.

La DGF progresse de 3,6 p. 100 ; elle est calculée conformément à la loi et associe les collectivités à la croissance. Les autres dotations évoluent favorablement. Nous nous réjouissons que vous ayez exclu le fonds de compensation de la TVA du pacte de stabilité, ainsi que le produit des amendes de police.

Mais, si ce budget comporte d'incontestables éléments positifs – c'est un budget élaboré, nous le savons, dans un contexte de nécessaire rigueur financière –, il en comporte d'autres qui le sont moins. D'abord, en dépit des efforts de clarification que nous souhaitons, vous continuez d'évoquer les concours de l'Etat aux collectivités locales.

Nous aimerions que vous distinguiez entre les concours que nous appelons « actifs » et les autres, que j'appellerai « passifs », car ils résultent de décisions prises par l'Etat.

Ainsi les « concours actifs » n'ont-ils progressé de 1989 à 1995 que de 16,5 p. 100 alors que très souvent l'on parle d'une progression de 30 p. 100. C'est un juste milieu entre la progression des recettes nettes de l'Etat : 11,7 p. 100, et celle de ses dépenses : 20,5 p. 100.

Nous savons que ces « concours passifs » progressent très rapidement, mais c'est l'Etat et lui seul qui est à l'origine des décisions prises. Il en a le droit, bien sûr, mais il lui incombe d'en assumer les conséquences. Je pense au plafonnement de la taxe professionnelle : 2,29 milliards en 1988, mais 23,4 en 1994 et 29 en 1995. C'est lourd, très lourd, mais gouverner c'est prévoir, et force est de constater que le gouvernement socialiste, qui en a pris l'initiative, aurait dû y penser. Hélas ! il ne l'a pas fait.

Il y a d'autres exemples, comme la réduction embauche-investissement ou comme l'exonération ou les abattements sur la taxe d'habitation.

Vous avez évoqué, monsieur le ministre, la progression de ces concours, leur coût pour le budget de l'Etat. C'est vrai, il est important. Nous sommes attachés au principe : « Qui décide paie ! » Inviter quelqu'un au restaurant et lui laisser la note ce n'est pas une bonne manière ! Depuis des années, vos prédécesseurs s'y sont adonnés, il faut que cela cesse !

Nous leur avons fait des propositions pour maîtriser l'évolution de ces concours. Aujourd'hui, vous instaurez une cotisation minimale de taxe professionnelle, mais son produit sera peu élevé et il serait tout de même légitime qu'il aille aux collectivités locales.

**M. Bernard Derosier.** Et oui, et ce n'est pas le cas.

**M. Denis Merville.** De même convient-il de réfléchir à l'abattement général de 16 p. 100 qui s'applique, quel que soit le taux de taxe professionnelle dans la commune où se situe l'entreprise et qui, vous le savez, n'est que partiellement compensé.

Votre budget comporte un crédit de 67,5 millions de francs pour compenser la perte de la franchise postale. C'est une décision prise par vos prédécesseurs. Nous vous en remercions, même si cette somme ne correspond pas aux dépenses réelles que les collectivités locales, notamment rurales, auront à supporter.

Vous nous proposez aussi de supprimer la DGE des communes de plus de 10 000 habitants. Nous le regrettons, car cela aura des incidences sur leurs investissements. Nous regrettons aussi que la dotation de compensation de la taxe professionnelle fasse l'objet d'une ponction d'un milliard de francs, pour respecter la norme d'évolution de l'enveloppe sur les prix.

Vous pérennisez la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux. C'est d'autant plus regrettable que la révision des valeurs locatives, devenue nécessaire, ne nous paraît pas avancer. Quelles sont vos intentions à ce sujet ?

Enfin, si le taux de la cotisation à la CNRACL reste inchangé en 1996, nous avons des craintes pour l'avenir. Quelle cotisation devons-nous supporter en 1997 ?

Enfin, l'un des points faibles de votre pacte de stabilité, ce sont les charges nouvelles que l'Etat tend à faire supporter aux collectivités locales. J'ai évoqué tout à l'heure les fâcheuses habitudes de vos prédécesseurs. Ils ne se sont pas gênés. Agissez autrement. Nous vous en serions reconnaissants.

Nous avons quelques craintes concernant l'allocation dépendance qui aura, sans nul doute, des répercussions sur les finances des départements et sur les contingents d'aide sociale des communes, ou concernant le forfait hospitalier qui va être augmenté.

Je pourrais évoquer d'autres mesures : la réforme des rythmes scolaires ou encore certaines dispositions en matière de sécurité et d'environnement décidées souvent, c'est vrai, à Bruxelles.

Si pacte il y a, celui-ci doit voir le jour dans une vision d'ensemble des recettes et des charges assumées par les collectivités locales.

Je tiens également à attirer votre attention sur la difficulté de connaître avec certitude les charges assumées par les communes et leurs groupements. Des communes, en apparence, sont largement dotées en taxe professionnelle car elles accueillent sur leur territoire des établissements qui, par les nuisances qu'ils entraînent sur leur environnement, rendent difficile le maintien d'une certaine qualité de vie. Pourquoi ne pas innover et prévoir de tenir compte, dans la répartition des concours financiers, de la présence ou non d'établissements classés Seveso par la loi de 1976 ?

Le Président de la République nous avait promis une étude d'impact sur l'application des textes législatifs et réglementaires. C'est une excellente chose. Mais, avant de prendre des décisions concernant les collectivités locales, faites aussi des études d'impact sur leurs finances !

Au début de mes propos, j'évoquais le rôle des collectivités locales, la part qu'elles peuvent prendre à la résolution de nos difficultés. Cela suppose que nous revoyions les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, que nous modernisions les bases même de la fiscalité locale, qu'elle concerne les entreprises ou les particuliers. Les travaux pour éclairer nos réflexions ne manquent pas.

Opposer l'Etat aux collectivités locales n'est pas bon. Nous connaissons les difficultés de nos concitoyens. Nous avons les mêmes objectifs. Nous mesurons les efforts nécessaires. Mais les collectivités locales demandent à être des partenaires à part entière. Cela signifie respect et estime réciproques, reconnaissance des rôles respectifs des uns et des autres. Cela signifie concertation et confiance. Les problèmes sont suffisamment grands, les tâches qui nous attendent suffisamment nombreuses pour que nous allions dans le sens d'un partenariat véritable et efficace.

Des premiers pas ont été franchis avec ce pacte de stabilité financière, mais il faut aller plus loin. Pour combattre le chômage, reconstruire un véritable tissu social, donner aux jeunes des raisons de croire en l'avenir, il nous faut une vision dynamique, définir ensemble un véritable pacte de croissance. Le Président de la

République a affirmé récemment que les collectivités locales n'ont pas vocation à devenir de simples « variables d'ajustement » dans le budget de l'Etat. Faites qu'il en soit ainsi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**Mme le président.** La parole est à M. le ministre de l'intérieur.

**M. Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur.** Madame le président, mesdames, messieurs les députés, l'examen par la représentation nationale du budget est un acte politique majeur. La discussion des crédits dévolus au ministère de l'intérieur pour l'année 1996 n'échappe pas, bien évidemment, à cette règle. En examinant aujourd'hui les ressources qui sont allouées au ministère dont j'ai la responsabilité, vous allez juger si les missions régaliennes qui lui reviennent sont en mesure d'être convenablement assurées.

Ces missions essentielles à la cohésion de la société et au fonctionnement de la République sont exercées par des hommes et par des femmes dont je veux saluer en préambule le professionnalisme et le dévouement, qu'il s'agisse des personnels de police, de préfectures et de sous-préfectures, de la sécurité civile et de l'administration centrale.

Permettez-moi, mesdames, messieurs les députés, d'avoir une pensée particulière pour la mémoire des onze policiers et des dix-neuf sapeurs-pompiers morts pendant leur service.

Permettez-moi aussi de mentionner les quelque 600 policiers blessés au cours d'interventions diverses.

Permettez-moi, enfin, d'associer le Gouvernement à l'hommage que les orateurs précédents ont rendu aux forces de police et de gendarmerie mobilisées depuis le mois de juillet dans la lutte contre le terrorisme et, plus récemment, dans le cadre du plan Vigipirate. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

La reconnaissance de la nation aux fonctionnaires qui assurent sa sécurité et qui œuvrent à la bonne administration du territoire n'a de sens que si le Gouvernement les dote des moyens leur permettant de faire régner l'ordre républicain, de faire appliquer la loi républicaine.

Là, en effet, réside à mes yeux l'intérêt principal du débat de ce jour. Il ne s'agit pas seulement d'un débat technique ; il s'agit surtout d'un débat politique. Ce qui est en cause, c'est une certaine idée de la France, une certaine conception de l'Etat et de la société.

**M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je voudrais vous convaincre, mesdames, messieurs les députés, que le budget du ministère de l'intérieur pour 1996 traduit dans les actes la volonté du Président de la République et du Premier ministre de rétablir l'Etat dans son autorité.

Les Français attendent cette restauration. La société en a besoin. L'avenir de la République et de la nation en dépend.

Mesdames, messieurs les députés, en élaborant ce projet de budget, j'avais deux priorités : la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité, l'exercice plein et entier des missions territoriales du ministère. Avec un montant total de 50,68 milliards de francs, je peux affirmer que je suis en mesure de respecter les objectifs que m'a fixés le Premier ministre et qui peuvent se résumer en un seul défi : imposer l'Etat de droit sur l'ensemble du territoire national. A cet égard, je

remercie M. Rossi d'avoir rappelé que la Corse fait partie intégrante de la République et que l'Etat de droit doit y régner là comme ailleurs. Oh ! je le sais bien, on affirme ici ou là que l'application de la loi républicaine ne règle pas tout. Ce que je sais surtout c'est que, sans elle, on ne règle rien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Imposer l'Etat de droit quand la République est confrontée à des dangers, dont il ne faut pas mésestimer la gravité, est une tâche difficile. Nous avons aujourd'hui à nous battre sur plusieurs fronts qui réclament une vigilance identique.

Le premier est celui de la criminalité et de la délinquance sur la voie publique. Je me réjouis de la diminution de plus de 4 p. 100 de la criminalité dans les zones de police, depuis le début de l'année 1995. Je me félicite du recul de la délinquance de plus de 6 p. 100 sur la voie publique. Que la mise en place du plan Vigipirate ait permis de consolider ces résultats est indiscutable, les statistiques du dernier mois le prouvent. Au-delà des circonstances, il convient de maintenir un effort particulier en direction de la police nationale ; j'y reviendrai tout à l'heure.

Le deuxième front est celui de la drogue, qui ne laisse pas d'être préoccupant. L'augmentation, pour le dernier semestre, de 17 p. 100 des saisies d'héroïne par rapport à 1994 ne prouve pas seulement l'efficacité de nos services. Elle témoigne du poids grandissant de la drogue dans la société, qu'il s'agisse de son économie, des caractéristiques de sa criminalité, ou de la désespérance de sa jeunesse. Quelles qu'en soient les raisons, le résultat n'est pas satisfaisant. Là encore, il faut en appeler à l'effort et à la mobilisation. François Grosdidier, Christian Vanneste partagent cette préoccupation et soutiennent l'action que nous menons ; je tiens à les en remercier.

Le troisième front, celui des violences urbaines, ne saurait être passé sous silence. Les événements des derniers jours nous l'ont, hélas ! rappelé.

Le nombre d'agressions commises à l'encontre des policiers a augmenté de 60 p. 100 durant le premier semestre de l'année. Un paysage nouveau de la violence urbaine se dégage progressivement : utilisation croissante des armes à feu, multiplication des affrontements entre bandes rivales pour la conquête de territoires que la République a négligés, extension des trafics dans des départements jusqu'alors préservés, le tout sur fond d'augmentation de la délinquance des mineurs, que j'ai dénoncée dès mon arrivée place Beauvau et que MM. Delattre, Léonard, Fraysse et Pélassard ont analysé avec pertinence.

On ne peut pas se résigner.

La dérive de l'immigration irrégulière constitue pour moi un quatrième et puissant motif d'inquiétude, parce qu'elle freine ou retarde l'intégration des étrangers vivant en situation régulière sur notre sol, parce qu'elle exacerbe les tensions dans les quartiers et tend à créer des ghettos, parce qu'elle conduit à des réactions de rejet de la part de nos compatriotes ; autant de raisons qui justifient la fermeté. La politique de reconduite à la frontière que j'ai menée avec persévérance sera poursuivie. J'ai bien entendu les propositions et les observations de M. Rossi ; nous en reparlerons bientôt.

Oui ! Cette politique, je la continuerai avec détermination.

Nous avons par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> septembre, refoulé aux frontières de la France près de 14 000 personnes qui voulaient y venir sans être munies des visas ou

des autorisations nécessaires. Je continuerai à agir ainsi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Depuis cinq mois que je suis en charge du ministère de l'intérieur, nous avons réalisé, monsieur Vaillant, écoutez bien, cinq fois plus de reconduites à la frontière que pendant la même période où vos amis étaient au pouvoir. En cinq mois, plus de 27 000 personnes ont été déclarées non admises en France, soit 17 p. 100 de plus que pendant la période où vos amis étaient au pouvoir. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Cette politique suppose, il est vrai, du courage, que vous n'aviez pas.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** Eh oui !

**M. le ministre de l'intérieur.** Cette politique nécessite non seulement une volonté mais aussi des moyens. La représentation nationale doit en avoir conscience et soutenir l'effort financier que le Gouvernement est prêt à accomplir.

J'en terminerai sur l'analyse des difficultés auxquelles nous sommes confrontés en évoquant le terrorisme.

Je refuse tout amalgame entre Islam et intégrisme.

**M. Marc Fraysse.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Je refuse tout amalgame entre extrémisme et banlieues. Cela doit être clair pour tout le monde et d'abord pour les Français musulmans qui pratiquent, dans leur immense majorité, leur culte dans le respect de la loi républicaine.

**M. Marc Fraysse.** Très bien !

**M. le ministre de l'intérieur.** Mais précisément parce qu'il refuse tout amalgame, parce qu'il a confiance dans les vertus du modèle républicain, le Gouvernement ne se laissera pas intimider. Il mènera, et je mènerai, la lutte contre ceux qui utilisent notre sol pour régler des conflits extérieurs avec la plus grande rigueur, la plus grande détermination, la plus grande efficacité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Mesdames, messieurs les députés, depuis trois mois, la police a accompli un travail exceptionnellement remarquable.

**Mme Suzanne Sauvaigo.** C'est vrai !

**M. le ministre de l'intérieur.** Depuis trois mois, sans me laisser influencer par qui que ce soit, j'ai œuvré pour une mobilisation et une coordination exemplaires des différents services de police. Les résultats obtenus sont la réponse la plus cinglante que pouvaient recevoir ceux qui n'ont pour fonds de commerce que le dénigrement systématique, la manipulation ou la malveillance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Aux sceptiques, aux blasés, aux irresponsables, aux professionnels de la désinformation, je dis simplement : « Messieurs, regardez le travail accompli depuis trois mois et jugez-nous sur les résultats. On n'a jamais fait dans la lutte contre le terrorisme aussi bien et aussi vite. Il faut que vous vous en souveniez. »

**M. François Grosdidier.** C'est vrai !

**M. le ministre de l'intérieur.** Mesdames, messieurs les députés, relever ces défis nécessite une politique globale qui appelle de nouvelles structures, de nouvelles méthodes et des moyens renforcés.

La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité que vous avez votée ici même en janvier 1995 a ouvert le chemin. Elle a engagé la police nationale dans la voie d'une réorganisation majeure, comme l'a souligné le rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Léonard.

La première étape de cette réorganisation est maintenant franchie. Les textes réglementaires ont été préparés, discutés, amendés, puis signés, notamment ceux qui ont trait à la réforme des corps de police. La clarification des missions des différents acteurs de la sécurité a été ébauchée. Le principe fondamental de la responsabilité et du commandement a été réaffirmé. Il faut maintenant passer à une seconde étape tout aussi fondamentale : la mise en place des règlements d'emploi. Ils vont définir les conditions d'emploi de chacun des services en fonction de leurs missions respectives. Ce sera l'occasion notamment de répondre aux inquiétudes exprimées par M. Delattre sur ce qu'il a appelé la « productivité » de la police.

Oui – et M. Léonard a bien fait de l'indiquer à l'instant –, il est temps de modifier les habitudes et les comportements, de repenser les métiers et les organigrammes, de réaménager les conditions de travail. Bref, il est indispensable d'améliorer encore l'efficacité de la police. Vaste programme qui devra s'accompagner d'une meilleure coordination entre police et gendarmerie et d'une insertion de l'action des acteurs locaux ou privés de la sécurité dans une politique qui ne peut être que nationale.

A ce sujet, sachez que si les textes réglementaires prévus par la loi d'orientation sur l'organisation respective de la police et de la gendarmerie n'ont pas été publiés, les discussions interministérielles sont sur le point d'aboutir et laissent augurer une parution prochaine des décrets concernés.

Le perfectionnement de nos structures policières passe par l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité et non par une nouvelle réforme.

Vos rapporteurs ont, sur ces sujets, évoqué des pistes intéressantes qui méritent d'être approfondies.

Je pense notamment à la création, partout où elles sont nécessaires, des sûretés départementales dans le domaine judiciaire, destinées à renforcer la lutte contre la violence urbaine.

Ces échelons qui existent déjà – M. Rossi le sait – en Corse et en région parisienne seront prochainement installés en Seine-et-Marne, dans le Rhône, dans les Bouches-du-Rhône, dans le Nord, dans les Alpes-Maritimes et à la Réunion.

Composés de 60 à 100 fonctionnaires, ces éléments soulageront les unités judiciaires des circonscriptions de sécurité publique en même temps qu'elles permettront une coordination et un renforcement des commissariats.

J'ajoute que la création de 6 compagnies d'intervention supplémentaires et de 21 brigades anti-criminalité départementales, notamment dans la région parisienne, correspond, de la même manière, à ma volonté d'adapter l'action des forces de police à la répression de la violence urbaine.

A structures nouvelles, méthodes nouvelles.

J'ai décidé de renforcer les effectifs dans les zones les plus sensibles, en privilégiant les affectations dans les unités départementales, gage de souplesse et de disponibilité.

Dans cette optique, les départements de la grande couronne ont bénéficié d'un renfort de près de 1 000 fonctionnaires depuis le début de l'année. La mise en œuvre, sur plusieurs années, d'une telle orientation est indispensable si nous voulons éliminer les zones de non-droit.

J'ai entrepris de renforcer l'intégration des CRS en mission de sécurisation dans l'architecture générale de la sécurité publique.

Je me suis attaqué aux problèmes nombreux soulevés par l'organisation des opérations groupées de reconduite à la frontière. Il faut renforcer notre coopération avec les Etats européens, améliorer la coordination avec les services du ministère de la justice. C'est ce que nous faisons actuellement.

Je veux aussi rassurer la représentation nationale quant au développement de la police technique et scientifique de proximité.

M. Delattre s'est étonné à juste titre des retards pris dans la mise au point du fichier automatisé des empreintes digitales et du système de traitement de recherches criminelles – le STIC –, engagé depuis 1986.

Je peux vous indiquer, monsieur Delattre, que le territoire national sera entièrement couvert par la police technique de proximité avant 1999.

Il y va de la confiance que placent nos concitoyens dans l'efficacité des services, de l'image de la police et de ses relations avec le public. Implantation de dispositifs techniques informatisés, adaptation des horaires d'ouverture des commissariats, élaboration d'un dispositif de recueil des plaintes à domicile pour les personnes âgées, tels sont quelques-uns des instruments que nous allons développer.

Enfin, l'accroissement des menaces auxquelles sont confrontées les forces de police justifie des équipements nouveaux, en ce qui concerne tant la tenue que le transport et les armes.

Vous vous en doutez, l'ensemble de ces orientations implique des crédits renforcés. C'est bien l'objet de la loi de programmation. Les moyens réservés à la police par le projet de loi de finances pour 1996 autorisent la mise en œuvre de cette loi.

Avec 28 milliards de francs, les moyens budgétaires de la police nationale progressent de 1 milliard de francs, soit 3,7 p. 100. Cette augmentation est harmonieusement répartie entre les différentes catégories de dépenses.

Le fonctionnement : 295 millions de mesures nouvelles sont inscrits dans le projet de budget. J'y ajoute les 100 millions de francs envisagés au titre du prochain collectif et les 60 millions de francs correspondant à des dettes payées en 1995 et donc non récurrentes.

Le pouvoir d'achat de la police nationale augmente de 455 millions de francs, soit un montant quasi identique aux engagements contenus dans la loi d'orientation.

De plus 290 millions de francs sont affectés au renforcement du parc automobile, au développement de la police de proximité, à l'équipement informatique des services et à l'accélération du programme de rénovation des commissariats. Et 85 millions de francs sont destinés à achever la globalisation des dépenses téléphoniques de l'administration centrale et de la préfecture de police.

Les emplois de la police progressent de près de 2 000 unités. La loi d'orientation prévoit sur cinq ans 5 000 créations d'emplois administratifs et techniques afin de permettre aux personnels actifs de revenir à leurs missions opérationnelles.

En 1995, seulement 500 de ces emplois avaient été créés. Nous recruterons pour l'année prochaine 950 personnes auxquelles viendront s'ajouter 1 000 emplois de policiers auxiliaires supplémentaires ainsi que 500 postes de volontaires service long.

Les mesures indemnitaires s'élèvent à 137 millions de francs, ce qui est conforme aux engagements contenus dans la loi d'orientation et dans les accords Durafour. Les indemnités correspondantes seront versées, ne vous inquiétez pas, au mois de novembre et au mois de décembre.

Monsieur Vaillant, il m'est difficile de vous répondre, tant votre analyse du budget de mon ministère est irréaliste, incomplète et parfois même indécente. Les 3 milliards prévus au titre des personnels se divisent en 1 milliard de mesures indemnitaires et 2 milliards pour la rémunération des personnels supplémentaires. Tout ne passe donc pas dans l'indemnitaire. Le Gouvernement montre bien qu'il fait ce qui était prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité.

Monsieur Vaillant, dans votre délire, vous avez parlé des logements de policiers. Mais en 1993, au moment où vos amis étaient au pouvoir, le budget correspondant n'était que de 75 millions de francs. Aujourd'hui, avec l'appui de la majorité, il y aura 175 millions de francs pour les logements de policiers et je mettrai à la disposition des fonctionnaires plus de 1 000 logements. Avant de dire n'importe quoi, monsieur Vaillant, il faut réfléchir ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Bernard Derosier.** Vous êtes orfèvre en la matière pour dire n'importe quoi sans réfléchir ! M. Pandraud lui-même sourit !

**M. le ministre de l'intérieur.** Monsieur Derosier, je vous en prie !

J'en viens enfin à l'équipement pour lequel les autorisations de programme progressent de 12 p. 100 et s'établissent à 1 124 millions de francs.

Le programme de livraison du parc immobilier dépasse, pour le seul premier semestre 1996, 45 000 mètres carrés, ce qui balaie toutes les inquiétudes exprimées au regard des prévisions de la loi d'orientation. Nous avons en ce domaine deux priorités : l'augmentation de la capacité des centres de rétention et l'accroissement des casernements de CRS pour réduire les charges de réquisition des hôtels. Elles seront respectées.

Je reviens sur un sujet auquel j'attache une grande importance et que je viens d'évoquer en répondant à M. Vaillant : le logement des policiers, qui fait l'objet d'une politique volontariste, très différente de la politique des socialistes. Au-delà de sa finalité sociale, le but de cette politique est de mieux stabiliser géographiquement les policiers, notamment les jeunes policiers. Le montant des crédits inscrits au budget est important. Je suis sûr que chacun, au sein de cette assemblée, s'en réjouira.

Pour conclure, je souhaiterais informer la représentation nationale du souci du Gouvernement de réaliser le programme ACROPOL pour la coupe du monde de 1998. Je suis résolu à m'engager pour que cette opération indispensable à la modernisation des moyens de transmissions de la police soit menée à son terme.

Mesdames, messieurs les députés, restaurer l'autorité de l'Etat, ce n'est pas seulement assurer la sécurité, c'est aussi administrer le territoire et protéger les Français contre les catastrophes naturelles. Ces objectifs sont d'ailleurs indis-

sociables. Sans la présence de l'administration au travers de ses préfetures et de ses sous-préfetures, la République est infirme.

Treize ans après l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, il est nécessaire que l'Etat prenne la mesure des changements réalisés et poursuive l'adaptation de ses structures territoriales. Cela signifie d'abord la reconnaissance du préfet comme unique représentant de l'Etat dans le département, c'est-à-dire comme interlocuteur privilégié des collectivités locales. Une telle orientation nécessite, à l'évidence, une politique de déconcentration audacieuse qui donne aux préfets la possibilité d'engager des actions de développement local sans entrave, de gérer des crédits substantiels avec la souplesse nécessaire.

La déconcentration doit être le corollaire de la décentralisation. Sans Etat fort, sans Etat respecté dans nos départements, l'aménagement harmonieux de l'espace et l'organisation équilibrée des activités a toutes chances de n'être qu'une vaine ambition. C'est pourquoi le Gouvernement considère comme un devoir de moderniser l'administration dans les départements et dans les régions, de renforcer ses attributions, d'assurer l'impartialité de la représentation de l'Etat, d'améliorer la formation de ses cadres.

Pour permettre aux agents des préfetures de mieux assumer leurs responsabilités, j'ai tenu à ce qu'il n'y ait pas de suppressions d'emplois et que les crédits de fonctionnement soient maintenus. Après avoir reculé en francs constants entre 1990 et 1993, les crédits de fonctionnement des préfetures sont stabilisés. Ce choix symbolise le rôle irremplaçable à mes yeux des préfetures.

Pour permettre à l'Etat de faire face aux catastrophes naturelles, la modernisation de la flotte de la sécurité civile sera poursuivie ; sur ce point, je veux rassurer votre rapporteur, M. Marsaud.

Cela est vrai pour le programme canadien qui, après quelques difficultés techniques, reprend son cours. Cela est vrai aussi pour la modernisation des trackers. Quant au renouvellement de la flotte d'hélicoptères, il devrait débuter en 1997, une fois achevée l'analyse de nos besoins futurs. Reste, j'en ai parfaitement conscience, à nous doter d'une capacité de maintenance de nos appareils accrue.

Madame le président, mesdames, messieurs les députés, vous connaissez les principales caractéristiques du projet de budget 1996 pour le ministère de l'intérieur.

Je n'ai pas besoin de vous dépeindre la situation difficile des comptes de la nation. Sachez que le ministère de l'intérieur apporte sa part aux économies nécessaires pour réduire les déficits publics. Je ne vous détaillerai pas l'ensemble des dispositions que j'ai prises pour mettre ce ministère au diapason de la politique gouvernementale.

Mais la rigueur et la bonne gestion ne sont pas une fin en soi. Elles doivent être mises au service d'une politique ambitieuse et cohérente. C'est à ce prix d'ailleurs qu'elles sont comprises et acceptées.

« Faites-moi de bonne finances et je vous ferai de la bonne politique », dit l'adage. De bonnes finances, ce sont des crédits bien gérés et bien utilisés. Une bonne politique, c'est une action qui place la République au-dessus de toute considération.

La République qui nécessite le respect de la loi, la République qui suppose la sécurité du citoyen, droit fondamental de la personne, la République qui impose l'autorité de l'Etat, oui, mesdames et messieurs les députés, la République est l'ambition de ce budget, et c'est

l'ambition que j'ai l'honneur de servir. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Bossuet était meilleur !

**Mme le président.** La parole est à M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.

**M. Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Madame le président, mesdames, messieurs les députés, le budget du ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté, et plus spécialement celui des collectivités locales, que j'ai l'honneur de vous soumettre, doit être replacé dans le cadre général des relations nouvelles que le Gouvernement souhaite instaurer entre l'Etat et les collectivités locales.

Mon exposé sera largement facilité, tant les rapports qui vous ont été présentés sont complets, documentés et très argumentés. Je voudrais avant tout exprimer ma gratitude à votre commission des finances, à son rapporteur général et à votre rapporteur spécial, M. Maurice Ligot, pour la clarté de son exposé remarquable.

**M. Bernard Derosier.** Et sévère !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Je tiens également à remercier la commission des lois et son rapporteur pour avis Paul-Louis Tenaillon pour la qualité des observations et la mise en évidence des perspectives qu'il a su dégager. Permettez-moi d'associer à ces remerciements préalables les administrateurs de l'Assemblée dont j'ai déjà eu l'occasion de souligner la qualité du travail.

Ce projet de budget a pour ambition de conforter la place des collectivités territoriales dans notre pays et de donner aux élus la garantie d'une meilleure prévisibilité de l'évolution de leurs ressources.

Nul n'ignore, et M. Merville l'a excellemment souligné, la place des collectivités territoriales dans la vie de notre pays et de son économie. Les budgets des collectivités locales et leurs regroupements représentent aujourd'hui probablement 750 milliards de francs. L'étendue des compétences décentralisées leur confère un rôle de premier plan dans presque tous les domaines d'activités. Leurs investissements représentent les trois quarts des investissements civils du pays. C'est dire que les collectivités, les décisions des quelque 550 000 élus locaux et l'action des 1 400 000 fonctionnaires et agents territoriaux sont déterminantes dans la conduite et le succès des objectifs majeurs que poursuit notre pays.

Ces objectifs, vous les connaissez : il s'agit de lutter pour l'emploi et de réduire les déficits publics. Ces deux objectifs sont complémentaires. De leur réalisation concomitante dépend la réduction de la fracture sociale. Ils sous-tendaient le collectif de printemps ; le projet de budget pour 1996 les traduit encore plus nettement, puisqu'il s'assigne de réduire le déficit budgétaire d'au moins 10 p. 100 alors même que les crédits pour l'emploi augmentent de 21 p. 100.

La volonté du Gouvernement de ramener l'ensemble des déficits publics à 3 p. 100 du PIB en 1997 nécessite un effort considérable de redressement des finances publiques. Pour 1996, l'objectif du projet de loi de finances est de ramener ce déficit des administrations publiques à 4 p. 100 ; la réalisation de cet objectif passe d'abord par la maîtrise des dépenses de l'Etat lui-même.

Mais les collectivités locales ne pouvaient être absentes de cet effort national. L'importance des concours financiers qu'elles reçoivent de l'État – 240 milliards hors fiscalité transférée –, même s'il est justifié, interdit de les écarter de ce processus. Pour autant, cet effort ne doit pas se traduire par une démarche unilatérale de l'État ou indifférente aux préoccupations des collectivités territoriales.

Je suis à cet égard particulièrement sensible à la demande exprimée depuis longtemps par les élus locaux d'une meilleure prévisibilité de l'évolution de cette part essentielle de leurs ressources, condition d'une bonne gestion des finances locales.

C'est à ce souci d'une association à la fois claire et responsable des élus locaux que le Gouvernement a entendu répondre par la mise en place d'un pacte financier qui prélude à une refonte plus générale des relations à venir entre l'État et les collectivités territoriales.

Le pacte financier s'appuie sur une démarche synallagmatique. Il se traduit, d'une part, par un effort de modération de l'évolution des concours financiers de l'État. Il comporte, d'autre part, un engagement solennel de l'État de ne plus modifier les règles du jeu, pendant toute la durée du pacte.

Cet aspect est essentiel. Le rapporteur général, le rapporteur spécial de la commission des finances comme le rapporteur pour avis de votre commission des lois, y consacrent, dans leur rapport, des développements très circonstanciés. Je partage leur diagnostic.

Je sais gré à votre commission d'avoir souligné l'intérêt de la démarche nouvelle initiée dans le cadre du pacte de stabilité dont le principal mérite est de réduire les facteurs d'incertitude et d'insécurité. L'examen de la première partie du projet de loi de finances vous a permis de cerner les contours de ce pacte. Les amendements adoptés par votre assemblée en ont précisé, voire réajusté certains aspects ; votre commission et votre rapporteur spécial en ont parfaitement analysé le contenu et la signification. Je limiterai donc mon propos aux grandes lignes de ce pacte.

Deux périmètres bien distincts ont été définis. Le premier porte sur un total de l'ordre de 154 milliards et comprend la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteurs, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation, la dotation de décentralisation de la formation professionnelle, la dotation régionale d'équipement scolaire, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation de compensation de la taxe professionnelle – hors réduction pour embauche et investissement. L'évolution de ce périmètre déterminé suivra l'indice prévisionnel des prix hors tabac.

Le second périmètre comprend l'ensemble des mesures de compensation des dégrèvements et exonérations dont l'évolution a été, vous le savez, très dynamique durant les dernières années.

Cette distinction n'est pas seulement une commodité de présentation. M. Merville a parfaitement analysé la différence de nature entre les concours actifs et les concours passifs. L'objectif du Gouvernement est effectivement, comme vous l'avez appelé de vos vœux, de stabiliser le coût pour l'État de ces dégrèvements et exonérations qui devenaient parfois, d'une certaine manière, une prime à l'irresponsabilité et à la gestion facile chez des communes peu scrupuleuses.

Enfin, le fonds de compensation de TVA – 23,1 milliards de francs en 1996, soit plus 300 millions – et le prélèvement sur amendes de police – 1 700 millions en 1996, soit plus 400 millions – demeureront hors périmètre.

J'ajoute que la compensation de la suppression de la franchise postale, que vous évoquiez tout à l'heure, des départements et des régions – 85 millions de francs –, qui sera intégrée à leur dotation générale de décentralisation, comme celle au profit des communes, que le Gouvernement a décidé de proposer par le biais d'un abondement de 67,5 millions de la dotation forfaitaire de la DGF, même s'il n'y était pas contraint par la loi, s'effectueront hors périmètre normé.

**M. Bernard Derosier.** C'est une charge nouvelle ! La loi le prévoyait !

**M. le ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Il en va de même s'agissant du retour d'une partie de la fiscalité locale acquittée par La Poste et France Télécom – 300 millions – qui abondera le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Ainsi, le périmètre des dotations que j'évoquais il y a un instant, bien qu'indexé sur l'indice prévisionnel des prix – 2,1 p. 100 – évoluera en fait en 1996 de près de 2,4 p. 100. Et c'est bien cette évolution qu'il convient d'avoir à l'esprit.

A cet égard, je voudrais rappeler à M. Braouezec que les dotations de l'État aux collectivités locales augmentent bien et que la réduction de 1,43 p. 100 qu'il a calculée et citée dans son intervention procède d'une vision restrictive des budgets des collectivités locales.

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous allez trop au musée Grévin !

**M. le ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Il faut lire les textes de temps en temps, monsieur Brard !

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** C'est le professeur Tournesol !

**M. le ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté.** M. Braouezec sait bien que l'examen des seuls crédits budgétaires n'est pas pertinent lorsque l'on veut appréhender l'ensemble des concours. La DGF, par exemple, est un prélèvement sur recettes et elle augmente de trois milliards de francs.

Vous savez aussi, que certains chapitres de crédits, au demeurant évaluatifs, diminuent inéluctablement sans pour autant qu'on puisse conclure à une réduction de l'effort de l'État. C'est le cas, par exemple, des compensations d'exonérations de taxe foncière.

Je crois, comme l'a rappelé M. Merville, qu'il faut au minimum raisonner sur les dotations « actives », pour reprendre une terminologie maintenant admise, et c'est pourquoi je peux affirmer que le périmètre de ces dotations croîtra de 2,39 p. 100 cette année.

Je ne saurais oublier, en outre, que votre assemblée sous l'impulsion de la commission des finances et de son rapporteur, a adopté un amendement qui permettra de recalculer la base de DGF hors périmètre du pacte et que le coût de la régularisation éventuelle de la DGF sera financé sans peser sur les autres dotations.

A l'intérieur de ce périmètre, qui regroupe des dotations relevant soit de prélèvements sur recettes, soit de crédits budgétaires classiques, le Gouvernement a été

conduit à opérer des choix, qu'il a proposé d'articuler autour de quatre lignes directrices : respecter ses engagements, préserver les mécanismes de péréquation, assurer la compensation des charges, et poursuivre les objectifs de solidarité et de modernisation du cadre d'exercice des compétences.

D'abord, le respect des engagements. Malgré les contraintes, le Gouvernement a tenu à respecter les engagements de l'Etat et la volonté du législateur.

C'est ainsi que la dotation globale de fonctionnement connaîtra un indice d'évolution égal à l'indice prévisionnel des prix hors tabac augmenté de la moitié de la croissance du PIB, soit une augmentation de la masse de 3,55 p. 100 – en réalité 3,72 p. 100, car ont été intégrés dans le montant de la DGF hors périmètre normé, outre la compensation de la suppression de la franchise postale des communes, quelque 100 millions de francs supplémentaires, anticipant en cela la régularisation à intervenir au profit des collectivités.

Le choix au profit de la DGF répond à une aspiration forte des élus que vos rapporteurs, ont fort justement rappelée. M. Derosier a cru bon de parler de cécité ou de difficultés auditives.

**M. Marc Fraysse.** Lui est amnésique !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Je ne sais pas si je suis affublé de ces défauts...

**M. Bernard Derosier.** Ce ne sont pas des défauts !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** ... ce que je sais, en tout cas, c'est que lui souffre d'amnésie majeure !

**M. Jean-Pierre Brard.** Ce n'est pas inconciliable !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Je vais donc lui rappeler quelques faits.

Alors que j'étais recteur d'académie, et vous parlementaire, monsieur Derosier, que le ministre de l'éducation nationale était M. Jospin,...

**M. Bernard Derosier.** Un bon ministre de l'éducation nationale !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Attendez ! Vous allez voir !

**M. Bernard Derosier.** La loi d'orientation est toujours dans les mémoires !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** ... que le Président de la République était M. Mitterrand, ce dernier précisément trouva, un beau jour, que la situation de l'Université n'était pas bonne. Mais il n'y avait pas d'argent dans les caisses de l'Etat. Et nous avons tous appris, à la télévision, qu'il allait mettre en place un système de sauvegarde de l'Université, un système irremplaçable, unique... et qui coûtait vingt milliards !

**M. Bernard Derosier.** Le plan Université 2000 !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Le lendemain, convoqué par le ministre de l'éducation nationale, avec tous les recteurs d'académie,...

**M. Daniel Vaillant.** Ça prouve au moins que vous n'aviez pas été muté !

**M. Bernard Derosier.** Que vous étiez resté en place !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** ... heureux que l'Etat ait débloqué vingt milliards, nous avons eu la surprise d'apprendre que ceux-ci provenaient pour seize milliards des collectivités régionales. Or les présidents de conseils régionaux n'avaient même pas été joints par téléphone !

Monsieur Derosier, ce que vous avez fait en 1990 – et j'ai vérifié les chiffres – vous place très nettement en tête de ceux qui ont plongé la main dans la caisse des collectivités locales ? Aussi, je vous demande de vous abstenir de toute critique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**M. Bernard Derosier.** Il s'agissait d'une participation volontaire !

**M. Gérard Jeffray.** Vous êtes pris la main dans le sac !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Deuxième ligne directrice : la préservation de la péréquation.

Le Gouvernement a tenu à préserver l'évolution du fonds national de péréquation de taxe professionnelle qui évolue comme les recettes fiscales nettes de l'Etat. Vous le savez, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et sa majoration constituent de puissants mécanismes correcteurs des inégalités de richesse entre collectivités. Votre rapporteur spécial a procédé au demeurant à une analyse très précise de ses effets qui montre clairement la contribution de ce mécanisme aux resserrements des écarts de dotations entre les strates.

La part apportée par l'Etat à ce fonds, avec l'abondement de fiscalité locale que j'évoquais plus haut, enregistrera une croissance de 460 millions de francs.

J'ai indiqué que cette progression concernait la dotation de l'Etat mais j'ai bien noté cependant que votre assemblée avait adopté un amendement prescrivant le retour de la cotisation minimale de taxe professionnelle au profit de ce fonds, en atténuation de la dotation budgétaire. Cette modification constitue une contribution à la clarification des financements dès lors que la fiscalité locale constitue par son essence même une recette pour les budgets des collectivités locales. Cet amendement conforte opportunément cette logique.

Sous le bénéfice de cette précision, il demeure que la péréquation, déjà importante au travers de la DGF, sera considérablement renforcée.

Il faudra aller plus loin sur la base de données plus fiables. A cet égard, comme l'a indiqué M. Merville, la mise en œuvre de la révision des valeurs cadastrales sera une étape importante.

**M. Jean-Pierre Brard.** C'est une escroquerie !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Cette intégration soulève incontestablement des difficultés, mais il conviendra de la faire et, comme l'a dit récemment le ministre des finances à cette tribune, des expertises sont en cours au ministère du budget pour lisser dans le temps les effets de transferts éventuels de cotisations entre contribuables.

**M. Jean-Pierre Brard.** Ils ne sont pas éventuels, ils sont certains !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Au vu du résultat des expertises, le Gouvernement jugera de l'opportunité de déposer un projet de loi pour rendre applicable cette révision.

J'en viens au financement des transferts de compétences. Je connais l'attachement légitime que nous avons tous à la compensation financière des transferts de compétences et j'ai écouté avec attention l'intervention de M. Rossi à ce sujet. C'est pourquoi les choix opérés au sein de l'enveloppe normée ont été effectués avec la volonté de préserver les évolutions de ces concours qui complètent le financement assuré par la fiscalité transférée, soit 44 milliards de francs.

Le Gouvernement s'est strictement conformé à la règle de droit en alignant la progression de la dotation générale de décentralisation, 20 milliards de francs, sur celle de la dotation globale de fonctionnement dont l'indice – comme je l'ai dit – marque un net redressement. Par ailleurs, l'indexation de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges est alignée, là encore, en conformité avec le droit existant, sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales.

C'est le même souci qui a conduit le Gouvernement à proposer un mécanisme de compensation à la réduction des droits de mutation au moment de la présentation de la loi de finances rectificative du printemps.

Je souhaite, conformément aux orientations fixées par le Premier ministre, prolonger cette démarche. Selon moi, le pacte doit être le vecteur d'un rétablissement de la confiance entre l'Etat et les élus locaux.

**M. Bernard Derosier.** C'est un diktat !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Celle-ci ne pourra être restaurée que si les relations sont franches et claires.

Or les charges dites rampantes obscurcissent ces relations. Répondant à l'observation mais aussi à la demande explicite de M. Rossi, je m'attacherai à définir une procédure instaurant une concertation avec les élus, chaque fois qu'une mesure sera susceptible d'avoir un impact sur les budgets locaux.

**M. Jean-Pierre Brard.** La CNRACL par exemple !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** De même je tiens à ce que les prévisions budgétaires ne soient point touchées en cours de réalisation et que soit respectée la règle de l'annualité budgétaire.

Je tiens à souligner qu'il ne s'agit pas, dans mon esprit, d'exonérer les collectivités locales des obligations découlant de l'application de telle ou telle législation ou réglementation qui s'applique à tous, mais il me paraît nécessaire qu'à tout le moins il soit procédé à un examen préalable des conséquences de cette application avec les élus des collectivités concernées, pour mesurer les coûts, la faisabilité, les modalités, le calendrier de mise en œuvre. Cette démarche rejoint celle que M. Merville a qualifiée tout à l'heure, d'étude d'impact financier. Je tiendrai à cet effet une première réunion sur ce thème avec la commission mixte mise en place en juillet dernier par le Premier ministre, dans le cadre du pacte, le 30 novembre prochain.

Le Gouvernement partage également vos préoccupations, exprimées notamment par M. Rossi, sur l'évolution de la fiscalité locale. Comme vous l'indiquez, les transferts de charges de l'Etat vers les collectivités et donc du contribuable national vers le contribuable local aboutissent, dans tous les cas, à décourager l'initiative.

Je l'ai dit, en introduisant mon propos, l'effort de redressement est l'affaire de tous et se défausser de l'un sur l'autre ne servirait au bout du compte à rien.

C'est pourquoi j'entends, là encore, instaurer une nouvelle démarche de concertation pour éviter ces transferts rampants qui ont profondément nui à la confiance entre l'Etat et les collectivités locales.

S'agissant des nouveaux transferts de compétences ou de responsabilités, le Gouvernement sera attentif à la compensation intégrale des charges qu'ils généreront. La démarche adoptée dans le cadre de la préparation de la loi relative à la prestation autonomie est conforme à cette disposition.

Et, monsieur Tenaillon, la commission consultative d'évaluation des charges a été réactivée. Elle ne s'était pas réunie depuis 1989. Je lui soumettrai dans quelques semaines un rapport sur le financement des compétences.

**M. Denis Merville.** Très bien !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Il faut maintenir un cap qui favorise la solidarité et la rénovation du cadre de l'exercice des compétences. Le Gouvernement est très attaché à ces deux objectifs. La croissance de la DGF nous permettra de les conforter.

La solidarité est, en effet, une priorité.

Le niveau très convenable de l'indexation, que le maintien de la référence au PIB permet, nous autorisera à intensifier les mécanismes de solidarité, qu'il s'agisse de la dotation de fonctionnement minimale des départements, de la dotation de solidarité rurale ou de la dotation de solidarité urbaine.

A cet égard, le Gouvernement travaille activement à un programme national d'intégration urbaine qui associera notamment les élus des grandes et moyennes villes, que je sais très concernés et très impliqués, tout comme les départements et les régions, dans la lutte contre l'exclusion et la recherche d'une meilleure intégration.

Sans anticiper sur les propositions que le Gouvernement sera amené à préciser très prochainement, il est possible dès aujourd'hui d'escompter, dès 1996, une progression très significative de la dotation de solidarité urbaine, qui bénéficiera pour l'essentiel aux communes de plus de 10 000 habitants et notamment à celles d'entre elles qui connaissent des difficultés particulières.

Notre objectif, et tout indique que nous pourrions le tenir, est de faire en une seule année un effort pratiquement du même ordre que celui accompli au long des deux dernières années, lequel n'était pas mince puisque la dotation de solidarité urbaine est passée de 1 milliard en 1993 à 1,4 milliard en 1995.

Je souhaite que cet effort puisse s'accompagner d'une différenciation forte des attributions individuelles, tenant le plus grand compte des difficultés spécifiques des villes mais aussi des niveaux très différents de leurs ressources propres.

Si la solidarité est une priorité, la modernisation du cadre d'exercice des compétences est également une nécessité.

Or la modernisation du cadre d'exercice des compétences, c'est l'intercommunalité. L'intercommunalité de projet est, en effet, un excellent instrument de rénovation de ce cadre. Elle permet la définition d'objectifs communs, l'instauration d'une plus grande solidarité dans l'affectation des moyens, la perception et l'allocation des ressources.

L'Etat contribue actuellement à l'émergence de ces solidarités en préservant le volontariat qui les fonde. En décidant la répercussion immédiate dans le taux de rem-

boursement de la TVA, de la hausse du taux normal, il conforte la capacité d'investissement des communautés de communes et des communautés de villes qui, rappelons-le, bénéficient du FCTVA l'année même de réalisation des investissements.

La progression attendue de la DDR qui s'établira à 645 millions de francs, contribuera à cet effort d'incitation à l'investissement.

La progression de la DGF permettra d'abonder significativement la dotation d'aménagement. Elle facilitera le financement de l'intercommunalité à fiscalité propre qui, comme vous le savez, regroupe 1100 communes au sein de 1100 groupements et donc plus de 25 millions d'habitants.

Le maintien de cet effort est indispensable. Il permet aux communes rurales d'atteindre la masse critique pour conduire de véritables projets de développement, et aux villes de mieux assumer leurs fonctions mais aussi leurs charges de centralité.

L'effort à cet égard est significatif. La DGF consacrée à l'intercommunalité est passée de 2 750 millions en 1992 à 4 200 millions en 1995 autorisant des attributions moyennes s'étalant de 110 francs par habitant jusqu'à 470 francs par habitant pour les communautés urbaines.

J'ignore encore quel sera le rythme de progression du nombre de groupements pour 1995 à financer dès 1996, mais j'ai connaissance de plusieurs projets, parfois importants, qui sans nul doute déboucheront dans les prochains mois, et dont l'impact financier sera effectif dès 1997.

La poursuite du soutien à l'intercommunalité répond à une préoccupation de votre assemblée. Elle l'a manifestée encore récemment, en aménageant, par amendement, le dispositif du plafonnement de la valeur ajoutée prévu à l'article 10 du projet de loi de finances, de manière à ne pas pénaliser les entreprises par le processus d'harmonisation des taux de taxe professionnelle à l'intérieur des groupements à taxe professionnelle unique.

De même, votre assemblée a étendu le bénéfice de la DGE aux groupements jusqu'à 35 000 habitants.

Ainsi, les arbitrages du Gouvernement se sont-ils attachés à respecter les principes fondamentaux de l'évolution des dotations et à poursuivre les objectifs essentiels qui préparent l'avenir : la solidarité financière et l'intercommunalité à fiscalité propre, forme la plus intégrée de la solidarité locale.

J'en profite pour préciser à M. Tenaillon que les pays ne sont pas des établissements publics intercommunaux, mais un cadre de cohérence dans l'organisation des services publics. L'intercommunalité est décentralisatrice. Le pays est un concept administratif d'aménagement. Je souhaite, bien sûr, que les pays s'associent à des intercommunalités volontaires et ne constituent pas une structure territoriale nouvelle dont nous n'avons que faire dans notre superposition actuelle.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** Très bien !

**M. Jacques Limouzy.** C'est une plante carnivore ! (*Sourires.*)

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** J'en arrive, enfin, à la contrainte liée à la résorption des déficits.

Le Gouvernement a été conduit à proposer des ajustements sur la première part de la dotation globale d'équipement des communes de plus de 10 000 habitants et sur la dotation de compensation de taxe professionnelle. De

fait, ces deux dotations enregistrent un recul de l'ordre de 600 millions par rapport au tendantiel pour la première et de 1 milliard pour la seconde.

Je voudrais répondre ici à M. Falala qui a appelé l'attention du Gouvernement sur les conséquences de ces décisions sur les budgets des grandes villes.

En tant qu'élu parisien, je suis personnellement très conscient de cette difficulté, puisque c'est Paris qui perdra le plus dans cette affaire.

**M. Jean-Pierre Brard.** Il faut prendre l'argent là où il est !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Je ne vous le fais pas dire !

Mais, me semble-t-il, le raisonnement, pour être partiellement exact, mérite d'être complété. Je crois, au contraire, que le Gouvernement, par ses arbitrages, s'est attaché à préserver la capacité budgétaire des grandes villes.

En proposant de faire peser l'effort principalement sur la dotation de compensation de taxe professionnelle, il a réparti le plus équitablement possible l'effort entre les différents niveaux de collectivités, communes certes, mais départements et régions aussi. Ce choix, dicté par la contrainte supérieure de respecter une progression normée de l'enveloppe, répond également à une logique que votre commission et votre rapporteur spécial ont judicieusement relevée.

Il s'agit de diminuer progressivement la place de l'Etat comme contribuable local, ce qui est cohérent avec la démarche engagée en vue de stabiliser le coût pour l'Etat des autres dégrèvements et exonérations.

Cet effort ne pouvait cependant être démesuré et c'est pourquoi le Gouvernement a dû se résoudre à la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement, en honorant bien entendu les paiements afférents au quatrième trimestre de 1995, ce qui explique que l'impact de cette mesure s'étalera en 1996 et 1997.

**M. Bernard Derosier.** Détournement de fonds !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Votre assemblée a corrigé cette proposition au cours de l'examen de la première partie, en étendant le bénéfice de la dotation globale d'équipement aux communes jusqu'à 20 000 habitants, sous condition de richesse.

Elle a fait une analyse convergente à celle du Gouvernement quant à l'impérieuse nécessité de réduire les déficits publics et n'a donc modifié ni l'équilibre ni le montant de l'enveloppe normée.

Dois-je rappeler, comme M. Tenaillon l'a fait, que le taux de concours de la première part de la dotation globale d'équipement n'était que de 2,04 p. 100, niveau très peu incitatif, vous en conviendrez, sur les investissements.

Tel n'est pas le cas du fonds de compensation de la TVA, dont l'impact sur les plans de financement des investissements est bien plus fort. C'est pourquoi le Gouvernement n'a pas normé son évolution et a décidé de répercuter intégralement sur le niveau des remboursements la hausse du taux normal de la taxe.

Aucune collectivité, aucun groupement de communes, dont nul n'ignore ici le rôle en matière d'investissement, ne sera ainsi pénalisé par le relèvement du taux de cette taxe.

En effectuant ces arbitrages, le Gouvernement a donc conforté les objectifs assignés aux grandes dotations.

Le pacte financier étant un cadre d'évolution qui permet une lisibilité et une prévisibilité sur plusieurs années, ces priorités peuvent être tenues non seulement pour le court terme mais dans la durée.

Le pacte peut ainsi soutenir des mouvements de fond qui redessineront peu à peu, sur la base du volontariat, un cadre modernisé de l'exercice des compétences, librement défini, en donnant l'assurance aux élus d'une continuité et d'une stabilité des concours.

La gestion locale sera facilitée par la vérité des dotations.

Le projet de budget qui vous est soumis aujourd'hui en constitue la traduction.

C'est sur ce socle que je souhaite poursuivre mon action en faveur des collectivités locales.

Le législateur nous a tracé la voie en indiquant notamment dans le cadre de la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire les thèmes qu'il souhaitait approfondir.

**M. Bernard Derosier.** Cette loi n'est pas appliquée !

**M. le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté.** Nous avons engagé la réflexion relative aux mécanismes de péréquation. Je serai conduit à vous soumettre dans les mois qui viennent, après une phase de concertation approfondie, une loi de clarification des compétences.

Je n'entends pas, par ce projet, bouleverser l'équilibre des compétences ni modifier les niveaux des institutions locales mais, plus modestement, je souhaite apporter une contribution à une meilleure répartition ou définition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités en examinant les compétences et les moyens susceptibles d'être transférés, les domaines où une clarification des processus de décision peut être opérée, comme le domaine social, et ceux, comme l'intercommunalité, où une simplification peut être apportée pour aboutir à une plus grande efficacité.

Je souhaite pouvoir gérer la décentralisation dans l'esprit même de la décentralisation, pas en créant des prisons juridiques, mais en reconnaissant des notions modernes, comme celle de collectivité chef de file ou d'expérimentation.

Tels sont les grands traits et la signification du projet de budget qui vous est aujourd'hui soumis.

Ce projet conforte la place des collectivités locales et confirme l'engagement de l'Etat à leur profit puisque le périmètre sous norme progressera à lui seul de 4 milliards de francs. Il préfigure ainsi ce que pourrait être une réforme plus en profondeur des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, où les concours actifs, pour reprendre la terminologie du rapport Delafosse, devraient l'emporter sur les compensations qui font de l'Etat le premier contribuable local, situation qui place les budgets locaux dans une position de dépendance vis-à-vis des décisions fiscales de l'Etat.

Au-delà des chiffres, j'ai voulu vous convaincre que le Gouvernement initiait une démarche nouvelle, faite de vérité – c'est le sens de l'effort qui vous est demandé – mais aussi de confiance en l'avenir.

La mission qui m'a été confiée par le Premier ministre ne se limite pas aux collectivités locales. Comme vous le savez, je suis chargé de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté. Les trois termes qui, réunis ensemble, ont suscité de nombreuses interrogations, expriment en réalité une idée commune : un meilleur service du citoyen.

La décentralisation a été une étape importante de notre vie institutionnelle. La réforme de l'Etat en sera une autre. Il est en effet indispensable de réfléchir à la place de l'Etat, à ses missions, à ses relations avec l'Union européenne, les collectivités locales, le secteur privé, le secteur associatif.

La décentralisation mise en place en 1982 a emporté la nécessité d'une réforme de l'Etat. Elle implique la déconcentration, qui est son corollaire administratif.

Pour répondre à cet objectif, le Premier ministre a créé auprès de lui un commissariat à la réforme de l'Etat. Administration de mission composée d'une quinzaine de fonctionnaires, j'en dispose pour « bousculer » un peu mes collègues et lancer cette réforme. Un plan triennal de réforme de l'Etat est en cours de préparation et sera présenté par le Premier ministre à la fin du mois de novembre. De nombreuses mesures législatives seront probablement envisagées. Nous aurons l'occasion d'en parler.

Le commissariat dispose d'un budget modeste de 9,2 millions de francs qui ont été dégagés par transfert ou redéploiement.

Enfin, pour compléter le triptyque, je travaille à la préparation d'une charte de la citoyenneté qui créera des droits nouveaux au bénéfice des usagers des services publics, notamment en termes d'accessibilité, de proximité et de médiation. Un projet de loi devrait être déposé au début de 1996.

Telles sont les priorités de l'action que j'ai été chargé de conduire et que le projet de loi de finances qui vous est soumis traduit fidèlement.

C'est sur cette base que nous pourrions faire progresser ensemble les réformes destinées à transformer les services publics de façon à les rendre plus efficaces, au service du citoyen. C'est en tout cas le sens de l'action que je conduis au sein du Gouvernement, sous l'autorité du Premier ministre et conformément aux lignes de force qu'à précisées le Président de la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

## DÉSIGNATION D'UN CANDIDAT À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

**Mme le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre une demande de remplacement d'un représentant de l'Assemblée nationale au sein de la Commission d'évaluation prévue par la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Conformément aux précédentes décisions, le soin de présenter un candidat a été confié à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La candidature devra être remise à la présidence avant

le jeudi 16 novembre 1995 à dix-sept heures.

3

### ORDRE DU JOUR

**Mme le président.** Ce soir, à vingt et une heure trente, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996, n° 2222 ;

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270).

Intérieur : réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté (suite) :

Intérieur.

Sécurité :

M. Francis Delattre, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270, annexe 23).

Police :

M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 2274, tome II).

Sécurité civile :

M. Alain Marsaud, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 2274, tome III).

Réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté.

Collectivités locales :

M. Maurice Ligot, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270, annexe 33) ;

M. Paul-Louis Tenaillon, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 2274, tome VIII).

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures quarante.)*

*Le Directeur du service du compte rendu intégral  
de l'Assemblée nationale,  
JEAN PINCHOT*