



REPERTOIRE
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DEBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(62^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 16 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ BILLARDON

1. Loi de finances pour 1989 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2297).

Intérieur

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial de la commission des finances, pour l'administration générale et les collectivités locales.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour l'administration générale et les collectivités locales.

M. Guy Bèche, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la police et la sécurité civile.

M. Michel Suchod, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la police.

MM. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile ; Pierre Joxe, ministre de l'intérieur.

MM. Philippe Marchand,
Henri Cuq, le ministre,
Jean Tardito,
Francis Delattre,
René Couanau.

Réponses de M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales, aux questions de : MM. Marc Dolez, Jean Auroux.

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL COFFINEAU

Réponses de M. le secrétaire d'Etat aux questions de : MM. Maurice Ligot, Jacques Blanc, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Lapaire.

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

2. Ordre du jour (p. 2318).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ BILLARDON,
vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1989 (DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989 (nos 160, 294).

INTÉRIEUR

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'intérieur et du secrétariat d'Etat chargé des collectivités territoriales.

La parole est à M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour l'administration générale et les collectivités locales.

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, mes chers collègues, en examinant le projet de budget qui nous est soumis, on peut affirmer que l'année 1989 sera une bonne année pour les collectivités locales, car elles bénéficieront d'une augmentation significative des concours de l'Etat. En effet, ceux-ci devraient s'élever à 197,7 milliards de francs, contre 183,6 milliards de francs en 1988, soit une augmentation de plus de 6,3 p. 100, c'est-à-dire le double de la progression associée à la loi de finances pour 1988, qui était de 3,1 p. 100.

Les dotations qui connaissent la plus forte croissance sont celles qui sont indexées sur les recettes nettes de T.V.A. à taux constants. Il s'agit de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation générale de décentralisation, de la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs. Ces concours représentent plus de 50 p. 100 du total et progressent de 9 p. 100, soit à peu près trois fois l'inflation.

Cette progression est évidemment très satisfaisante, mais le mécanisme d'indexation qui la sous-tend pose problème dans la perspective de l'harmonisation européenne. Aussi peut-on se demander si, dans le cadre de la réflexion d'ensemble sur les finances locales, l'hypothèse d'une autre clé de répartition ne devra pas être examinée.

A propos de la dotation globale de fonctionnement, je rappellerai que la réforme de 1985, qui avait été suspendue pendant un an en 1987, continuera à s'appliquer et concernera, pour 1989, 70 p. 100 de la dotation, puisque son application est progressive sur cinq ans.

Selon cette réforme, la répartition est établie de la façon suivante : une dotation de base pondérée en fonction de la population ; une fraction répartie en fonction du potentiel

fiscal et de l'effort fiscal et une autre à partir du revenu imposable de la commune ; une dotation de compensation calculée en fonction du nombre d'élèves scolarisés, du nombre de logements sociaux, de la longueur de la voirie.

Ces critères peuvent paraître complexes, mais ils ont tout de même le mérite de faire apparaître, peut-être imparfaitement encore, qu'une juste répartition doit tenir compte de la population concernée, des moyens de la commune et de ses charges. De toute façon, il semble difficile de faire à la fois simple et juste.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur cette réforme, puisqu'elle ne s'applique que pour la deuxième année. La première indication qui semble se dégager est qu'elle serait légèrement défavorable aux communes rurales.

Je rappelle, en outre, que l'attribution des concours particuliers aux communes touristiques a été réalisée cette année en fonction de la réforme de la loi du 5 janvier 1988 qui évite des variations brutales d'une année à l'autre, à la hausse ou à la baisse.

A propos de la dotation particulière pour les communes connaissant une forte fréquentation journalière, dite « fréquentation parking », il me paraît indispensable de vérifier que le recensement des parkings est bien réalisé en fonction de leur réelle utilisation touristique.

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle subventionne les communes dont le potentiel fiscal est faible et dont les impôts sur les ménages sont relativement élevés. Ce dispositif comporte trois parts : la part principale attribuée par référence à la moyenne du potentiel fiscal par groupe démographique et en fonction du montant de l'impôt sur les ménages ; la seconde part destinée aux communes qui ont enregistré, d'une année sur l'autre, une baisse importante de leurs bases d'imposition ; un solde versé aux communes qui connaissent des difficultés financières graves en raison, notamment, de la baisse de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle.

La dotation de compensation instituée par la loi de finances pour 1987 a pour objet d'effectuer la compensation des pertes de recettes subies par les collectivités locales du fait des diverses mesures d'allègement en matière de taxe professionnelle.

Cette compensation est défavorable pour les collectivités locales, car elle est indexée sur les recettes nettes de l'Etat, qui évoluent moins vite. De plus, l'absence de prise en compte de variation des bases privilégie les collectivités dont les bases diminuent, au détriment de celles dont elles augmentent. Enfin, en minorant les recettes nettes fiscales dans la loi de finances pour 1988, le Gouvernement a diminué encore la compensation qui revenait aux collectivités locales.

Cette année, ce dernier problème ne se posera pas, et la dotation de compensation de la taxe professionnelle progressera de 8 p. 100 pour s'élever à 20,3 milliards de francs.

Les subventions d'équipement s'élèvent à 22,8 milliards et progressent de 3,11 p. 100.

La dotation globale d'équipement comprend deux parts depuis la loi du 20 décembre 1985.

Une première part est accordée de droit aux communes de plus de 2 000 habitants en fonction d'un taux de concours appliqué aux dépenses d'investissement.

La seconde part est versée aux communes de moins de 2 000 habitants sous forme de subventions attribuées par le préfet selon des critères fixés par une commission d'élus. La loi du 5 janvier 1988 a fixé à 40 p. 100 la part relative des crédits de la deuxième part, qui sont passés de 651 millions en 1986 à 901 millions en 1988.

La D.G.E. des départements comprend elle aussi deux parts depuis 1984. La première est répartie au prorata des dépenses directes d'investissement ; la seconde est consa-

crée à l'équipement rural. Chacune de ces deux parts est majorée pour les départements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne. La loi du 5 janvier 1988 a concentré sur les vingt-cinq départements défavorisés la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal et renforcé le mécanisme d'écrêtement de la première part.

Le fonds de compensation de la T.V.A. s'élèvera à 13 707 millions de francs, soit une progression de 2,8 p. 100. Cette relative stabilité s'explique par l'exclusion des subventions et des acquisitions de terrains de l'assiette du fonds depuis 1985, disposition qui vient d'ailleurs d'être annulée par le Conseil d'État par un arrêt du 9 novembre.

La compensation financière des transferts de compétences s'effectue par une fiscalité transférée et par une dotation de compensation qui augmentera cette année de 9,1 p. 100. Rappelez qu'une dotation régionale d'équipement scolaire est attribuée aux régions et une dotation départementale d'équipement des collèges aux départements. Les autorisations de programme de ces dotations augmenteront de 4 p. 100 et les crédits de paiement de 4,6 p. 100.

Il faut rappeler aussi qu'une contribution exceptionnelle de 1,2 milliard avait été attribuée aux régions en autorisations de programme et de 500 millions en crédits de paiement par la loi du 31 décembre 1987. Les crédits correspondant à la première tranche ont été délégués aux préfets au mois de juillet 1988. Le solde devrait figurer à la loi de finances rectificative.

On peut donc souligner que la compensation des charges de décentralisation s'effectue de manière assez correcte jusqu'à présent.

Les recettes de fonctionnement représentent 80 p. 100 des budgets locaux. La progression est régulière en francs constants depuis plusieurs années : plus 2,7 p. 100 en 1987 et 1988.

Pour les ressources fiscales, on devrait observer une progression de 4 p. 100 en francs constants en 1988, progression imputable essentiellement à la sensible augmentation de l'assiette des quatre impôts directs locaux et à la croissance de la fiscalité transférée.

Les dotations et subventions de l'État affichent une progression plus sensible encore, du fait de leur indexation sur les recettes nettes de T.V.A.

L'augmentation des tarifs publics locaux est proche du niveau de l'inflation. La libération des tarifs publics locaux à partir du 1^{er} janvier 1987 ne s'est donc accompagnée d'aucun dérapage.

La très forte hausse des dépenses d'équipement accentue, en 1988, la tendance apparue en 1985.

En revanche, la croissance des dépenses de fonctionnement se ralentit : elle était, en francs constants, de 2,4 p. 100 en 1985 ; elle n'est plus que de 1,6 p. 100 en 1988.

Cette modération résulte notamment de l'inflexion de la progression des dépenses de personnel. Notons d'ailleurs que la croissance encore élevée du poste « personnel » est presque exclusivement imputable au relèvement de trois points du taux de cotisation à la C.N.R.A.C.L. qui a entraîné une charge supplémentaire de 1,12 p. 100 de la fiscalité locale. Il serait donc raisonnable de réexaminer cette surcompensation.

En ce qui concerne le financement des dépenses, il faut noter que depuis 1986 l'épargne disponible est supérieure à l'emprunt.

Les collectivités locales tirent ainsi profit de plusieurs années de maîtrise des dépenses courantes, amplifiée en 1988 par une faible dérive des prix et par les premiers dividendes du réaménagement de la dette. Après une année de très forte hausse, la demande globale d'emprunts se stabilise.

Le rythme de croissance des intérêts versés par les collectivités locales reste toutefois encore élevé. C'est pourquoi la réflexion sur la gestion de trésorerie des collectivités locales devrait déboucher sur une plus grande flexibilité qui offrirait, notamment, une marge de manœuvre supplémentaire aux collectivités qui souhaitent financer leurs investissements en bonne partie par l'épargne.

Quant à la fiscalité locale, de 1978 à 1988, les prélèvements obligatoires des collectivités locales sont passés de 4,30 p. 100 à 5,98 p. 100 du produit intérieur brut. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires imputables à l'État sont passés de 16,68 p. 100 à 17,24 p. 100.

Pour l'ensemble des collectivités locales, le produit des quatre taxes directes locales a ainsi progressé d'environ 32 p. 100 de 1981 à 1988 en francs constants.

On note actuellement une décélération de la croissance de la pression fiscale : l'augmentation annuelle, qui était de 14,7 p. 100 jusqu'en 1986 est passée à 8,15 p. 100 en 1987. Elle devrait diminuer encore cette année et serait de 5,80 p. 100 selon un sondage récent. En revanche, les recettes transférées croissent plus rapidement que les autres impôts directs.

J'en viens maintenant aux observations présentées par la commission concernant la fiscalité locale et la coopération intercommunale.

Une réforme en profondeur de la fiscalité locale s'impose, tout le monde en convient. Je me limiterai à trois remarques pour alimenter la réflexion générale qui s'engage dans ce domaine.

Il faut, d'abord, se garder de la facilité qui consiste à faire prendre en charge de plus en plus les allègements de la fiscalité locale par l'État.

Je rappelle à cette occasion que, sur un ensemble de produits votés de 145 milliards en 1987, l'État a pris en charge 20 milliards, dont 9 milliards de dégrèvement de la taxe d'habitation et 2 milliards de foncier non bâti. Cette somme de 20 milliards s'élève même à 35 milliards si l'on tient compte de la compensation de la taxe professionnelle.

La solution ne peut plus être apportée par de nouveaux mécanismes d'exonération ou d'allègements qui déplacent les pouvoirs de décision et rendent les collectivités locales moins responsables et moins autonomes.

Ma deuxième remarque concerne la révision des valeurs locatives foncières. C'est une opération lourde qui mobilise totalement pendant plusieurs années les services fiscaux et qui entraîne obligatoirement des transferts entre contribuables et entre collectivités locales, ce qui rend inévitable son étalement sur au moins cinq années.

De plus, on peut craindre que cette révision ne supprime pas l'archaïsme des taxes foncières et n'apporte pas davantage de simplicité, de justice et d'actualité dans ce système d'évaluation.

Enfin, troisième remarque : l'autonomie des collectivités locales impose qu'elles puissent disposer d'un niveau de ressources au moins équivalent à celui dont elles disposent actuellement, mais ces ressources pourraient être plus nettement identifiées, et les collectivités locales devraient assumer totalement et librement la responsabilité de leur évolution.

Une réforme en profondeur qui permettrait d'instaurer à la fois un plus juste calcul des impôts et une répartition plus équitable des ressources et des dépenses entre collectivités s'avère donc une œuvre de longue haleine qu'il faut engager au plus tôt.

La seconde observation concerne la coopération intercommunale. Elle s'avère aussi, pour tous, de plus en plus indispensable, surtout quand on observe que la France compte 36 433 communes - soit plus que tous les autres pays de la Communauté européenne réunis, qui n'en comptent que 33 000 - et que 28 000 de ces communes ont moins de 1 000 habitants, plus de la moitié moins de 500 habitants.

S'il est vrai que les formules de fusion ont échoué, les voies de la coopération présentent d'intéressantes perspectives qu'il faut utiliser au mieux. Et notre législation contient certainement déjà la plus grande partie des éléments permettant de réaliser une réelle coopération, de dépasser le cadre de la commune, tant pour assurer les services que pour promouvoir le développement économique.

Il conviendra néanmoins de revenir sur certaines dispositions de la loi du 5 janvier 1988, qui, dans le souci d'une plus grande souplesse, ont créé l'illusion qu'on ne devait coopérer que lorsque l'on pouvait en retirer un intérêt. Cette philosophie des syndicats à la carte doit être revue, car la coopération, c'est avant tout la solidarité, et celle-ci ne peut se faire à sens unique.

Une véritable solidarité ne peut être réalisée qu'à travers une fiscalité commune.

C'est ce que réalisent déjà d'ailleurs les districts, qui paraissent être une excellente formule. Et je note avec satisfaction que M. Pierre Bérégovoy en a souligné récemment

l'intérêt. Malheureusement, ils sont trop peu nombreux : il n'y en a que 165 en France. Alors, pourquoi ne pas autoriser les syndicats à vocation multiple, qui sont presque aussi efficaces et beaucoup plus nombreux - plus de 2 000 -, à se doter aussi d'une fiscalité propre ? A partir d'une telle évolution pourraient être clairement ciblés les groupements qui pratiquent une réelle solidarité, qui assurent un maximum de services en commun et travaillent ensemble au développement économique.

Mais cette évolution ne peut se faire sans de fortes incitations financières.

Parmi ces mesures, on peut citer : l'harmonisation des taux de taxe professionnelle et la possibilité de la percevoir directement pour les groupements qui réalisent ensemble des zones d'activités économiques ; une plus forte orientation des dotations de l'Etat vers les groupements à fiscalité propre ; et - pourquoi pas ? - un fond national pour la coopération intercommunale, alimenté par un écrêtement supplémentaire de la taxe professionnelle des communes les plus favorisées.

En tout état de cause, il ne s'agit nullement d'augmenter la masse des prélèvements ou des dotations, mais de les orienter différemment, de manière à être plus efficaces et à mieux utiliser les crédits de l'Etat.

En conclusion, monsieur le ministre, la commission des finances vous engage à entreprendre ces deux réformes et propose à l'Assemblée d'adopter votre budget, car c'est un très bon budget. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Pascal Clément, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour l'administration générale et les collectivités locales.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour la cinquième année consécutive, j'ai l'honneur de rapporter au nom de la commission des lois les crédits du ministère de l'intérieur relatifs à l'administration générale et aux collectivités locales.

On me permettra donc, avant d'aborder le douloureux problème des finances locales, de me consacrer à celui de l'administration générale et des réformes, récentes ou à venir.

S'agissant de l'administration générale, je tiens tout d'abord à vous communiquer quelques données chiffrées concernant la loi du 9 septembre 1986, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. En 1985, on enregistrait 44 794 refus d'entrée ; en 1987, ce chiffre est passé à 71 063. En 1984, 5 442 reconductions à la frontière ont été effectuées ; en 1987, ce chiffre était de 9 160. Quant aux expulsions, elles étaient en 1985 de 709 et en 1987 de 1 746. Dans les trois cas, il y a pratiquement doublement.

J'avais demandé l'an dernier au ministère de l'intérieur s'il envisageait de revenir sur cette loi du 9 septembre 1986. Il m'a été répondu qu'il n'était pas envisagé de la modifier dans l'immédiat. Je m'en réjouis.

Je n'insisterai pas longuement sur les élections. Qui plus que nous, dans cet hémicycle, est au courant des problèmes électoraux ? Les élections ont été nombreuses. Le coût des élections est toujours trop lourd pour ceux qui sont contre ; mais ce n'est jamais trop cher du point de vue de la démocratie.

Je relèverai toutefois qu'une espèce de consensus « pédagogique » semble se dégager, dans les deux Assemblées, sur le cumul des mandats. C'est une réforme considérable, qui a pris du temps, car elle va à l'encontre des souhaits de chacun. Mais elle prend petit à petit forme, puisque un nombre d'élus ont été obligés de se démettre d'un de leurs mandats lors du renouvellement de l'Assemblée nationale.

Pour autant, monsieur le ministre, nous ne sommes pas au bout de nos efforts, puisque vous laissez entendre que, sur le scrutin cantonal en particulier, vous pourriez faire des propositions ou, mieux, vous saisir des propositions de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Le rapporteur ne dira qu'un mot : il ne faudrait pas s'engager dans une réforme qui risquerait de rendre brutales les alternances. Si le renouvellement du Sénat intervient par tiers tous les trois ans, ce n'est pas par hasard. Ce n'est pas par hasard non plus si, traditionnellement dans

notre histoire, le renouvellement des conseils généraux se fait par moitié. Ce principe vise à éviter les à-coups dans l'alternance. Toute réforme devrait, à mon sens, s'inspirer de cette tradition, au lieu de vouloir moderniser à tout prix en prétendant qu'un à-coup est préférable à une évolution « lissée ».

M. Arnaud Lepercq. Très bien !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. S'agissant de la juridiction administrative et, plus particulièrement, des délais de règlement des contentieux, je constate que l'évolution est satisfaisante. Il y a sept ou huit ans, il fallait attendre trois années pour qu'un jugement soit rendu par le tribunal administratif. Puis ce délai était tombé à dix-huit mois. Il est remonté à deux ans et vingt jours. Visiblement - et M. Mazeaud y reviendra à l'occasion d'une question - ce délai de règlement des contentieux est très préoccupant. Ainsi que je l'indique dans mon rapport écrit, il faut rechercher les moyens d'améliorer la procédure devant les tribunaux administratifs, car il ne viendrait à l'idée de personne - en tout cas pas de la commission des lois - d'imaginer que les cours administratives d'appel puissent venir désencombrer les tribunaux administratifs. Elles ne peuvent désencombrer que le Conseil d'Etat.

Donc, si cette réforme va faciliter le travail de juge de cassation qu'avait le Conseil d'Etat et qui cause actuellement son encombrement, rien n'est encore vraiment fait pour alléger le règlement des nombreux litiges soumis aux tribunaux administratifs. Il faudra que la commission des lois et le Gouvernement y réfléchissent.

M. Pierre Mazeaud. Très bien !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. J'en viens à la seconde partie de mon rapport : les collectivités locales.

Depuis six ans, les ajustements sont pratiquement annuels. L'année dernière, c'était le projet de loi d'amélioration de la décentralisation. Il est temps que la décentralisation se stabilise.

Pour les finances locales, on observe un *statu quo* qui est relativement inquiétant. En effet, la loi du 2 mars 1982 avait annoncé une réforme complète des finances locales ; nous l'attendons toujours.

En revanche, la loi du 5 janvier 1988 me semble positive à de nombreux égards.

S'agissant d'abord des interventions économiques des collectivités locales, il faut distinguer les interventions des communes, celles des départements et celles des régions. Autant je suis tout à fait favorable à ce qu'un département ou une région puisse aider une entreprise industrielle, soit par une caution bancaire, soit par d'autres incitations, à reprendre son activité, autant je crois que le maire, qui représente la collectivité locale de base qu'est la commune, est trop proche de l'entreprise en difficulté pour avoir un jugement suffisamment serein. Il faut, à mon avis, conserver une certaine indépendance des élus face aux situations économiques difficiles. En revanche, permettre aux départements et aux régions d'intervenir, ce n'est pas du même ordre.

Des modifications ont été apportées à la procédure budgétaire et au contrôle financier des collectivités locales. C'est, je crois, une bonne chose, car certains collègues qui sont maires ont pu constater que le contrôle *a posteriori* qui avait été institué était parfois plus sévère que le contrôle *a priori*. Les choses sont maintenant en place, notamment la troisième partie de la loi du 5 janvier 1988 sur le contrôle des personnels. Le délai a été prorogé de deux ans, mais, d'ores et déjà, les partitions des D.D.A.S.S., des services de l'équipement et des bibliothèques centrales de prêt sont déjà réalisées. Restent l'éducation nationale, la jeunesse et les sports. Plus de la moitié des 800 000 agents ont désormais un statut ; il reste encore à régler le problème des filières culturelles et sportives, des filières médico-sociales, des sapeurs-pompiers et des polices municipales.

Enfin, comme tous les ans, monsieur le ministre, j'insisterai sur le problème des rémunérations. Il est indispensable de garder un corps de fonctionnaires des collectivités locales de grande qualité. Or, après un mouvement de balancier vers les collectivités locales, nous voyons souvent les meilleurs d'entre eux repartir vers l'Etat. Il faut donner les moyens aux collectivités locales - je pense aux départements et aux régions, mais principalement aux départements - d'assouplir le sys-

tème des rémunérations, d'autant que les fonctionnaires de ces collectivités ne jouissent pas des mêmes « honneurs » que la fonction publique d'Etat.

Le troisième et dernier point concernant les communes porte sur la coopération intercommunale. Contrairement au rapporteur spécial, je me félicite de la réforme qui a vu le jour dans la loi de janvier 1988, succédant aux propositions de M. Barbier, sénateur. 90 p. 100 des communes françaises comptent moins de 2 000 habitants et 2 p. 100 seulement plus de 10 000. Si nous voulons encourager la coopération intercommunale, il faut prévoir une certaine souplesse. Je suis d'accord avec vous, monsieur le rapporteur spécial, pour dire que la solidarité est la source de toute coopération intercommunale. Mais, en tant qu'élu local, vous avez sûrement senti comme moi que la solidarité, si elle est forcée, décourage les communes d'entrer dans les syndicats. Leur permettre d'en sortir plus facilement ou de n'y entrer que pour ce qui les intéresse me paraît une bonne réforme. On ne peut enfermer, comme nous en avons eu l'expérience, les communes dans un carcan syndical. Sinon, nous ne pourrions que déplorer pendant encore des dizaines d'années la lenteur des communes à s'associer avec d'autres.

Le problème du revenu minimum d'insertion est d'actualité. Je rappelle que le département a une compétence générale pour les prestations d'ordre social. Or, tant dans cet hémicycle qu'au Sénat, on a senti un décalage entre, d'une part, le projet de R.M.I. et l'aspiration relativement centralisatrice - c'est un euphémisme - qu'il implique et, d'autre part, la loi de décentralisation, qui rend les départements totalement maîtres en matière de prestations d'ordre social. La loi Zeller a buté contre le problème de l'insertion et, sous ce prétexte, l'insertion est détachée du R.M.I. Mais ce n'est pas le préfet, monsieur le ministre, qui pourra régler le problème de l'insertion, ce sont les collectivités locales et, principalement, le département. La commission mixte paritaire n'a malheureusement pas abouti. Il serait peut-être bon que le Gouvernement revienne, dans cette affaire, à des formules plus décentralisatrices.

Sur les finances locales, j'observe que leur étude se heurte à deux obstacles particulièrement irritants : l'imprécision et le caractère divergent des statistiques émanant des organismes officiels, d'une part ; le caractère tardif de leur publication, d'autre part. Seule la Caisse des dépôts nous donne des estimations pour l'année 1988.

J'examinerai d'abord les concours financiers de l'Etat et ensuite la fiscalité locale.

Dans son rapport au Président de la République, la Cour des comptes a émis plusieurs critiques. D'abord sur le prélèvement sur recettes car il enlève au Parlement tout regard sur cette part budgétaire. Cette méthode de prélèvement sur recettes présente au moins l'avantage de nous mettre à l'abri du risque de voir l'Etat faire peser une politique de rigueur sur les budgets communaux. C'est une consolation, même si, en théorie, on préférerait autre chose. D'autres critiques me paraissent plus inquiétantes, notamment celles qui portent sur les nombreux critères retenus, qui ont un effet variable et peuvent quelquefois s'annuler entre eux. Enfin, la Cour des comptes souligne l'inégalité de la répartition des dotations sur le territoire. L'Assemblée ne sait peut-être pas que, pour être bien traité par la D.G.F., il vaut mieux habiter dans le Sud-Est de la France ! Ce genre de critères ne dénote pas la plus grande objectivité et ne s'harmonise guère avec les obligations de l'aménagement du territoire.

On ne peut que se féliciter de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement, puisqu'elle fait plus de 9 p. 100 cette année. Quant on connaît son assiette et celle de la T.V.A., comment ne pas voir qu'elle salue au passage la forte activité économique de l'année dernière ? C'est un « coup de chapeau » à l'héritage économique du gouvernement précédent, que le rapporteur ne peut manquer de souligner. (*Murmures sur les bancs du groupe socialiste.*)

Depuis l'année dernière, les réformes réalisées en matière de D.G.F., qui résultent de la loi du 5 janvier 1988, ne portent que sur des aspects relativement subsidiaires : dotation minimale des départements, dotations supplémentaires pour les communes touristiques et thermales.

Je voudrais cependant rappeler que la loi du 29 novembre 1985 n'est pas encore complètement entrée en application. Je souhaite vivement qu'une pause soit marquée dans ces réformes et que, à défaut de parvenir à une simplifi-

cation radicale, on cesse de modifier chaque année les dispositions existantes. Il est, en effet, difficile à un maire d'accomplir son mandat dans de telles conditions.

M. le président. Votre temps est écoulé, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. Permettez, monsieur le président, au rapporteur pour avis de terminer rapidement la présentation de son rapport

M. le président. Rapidement !

M. Pascal Clément, rapporteur pour avis. S'agissant de la D.G.E., je formulerai les mêmes remarques. Avec la réforme réalisée par la loi du 5 janvier 1988, qui réserve 40 p. 100 du total à la seconde part répartie entre les communes de moins de 2 000 habitants, on est parvenu à un équilibre qu'il ne faudrait pas remettre en cause.

Il existe déjà trop de parts de majoration et de préciputs pour un total qui ne représente jamais que 4,8 milliards de francs en autorisations de programme et 4,6 milliards en crédits de paiement.

S'agissant du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, j'évoquerai l'arrêt que le Conseil d'Etat a rendu le 9 novembre dernier. Cet arrêt a annulé plusieurs dispositions du décret du 26 décembre 1985 qui avait très strictement défini les règles d'éligibilité des dépenses et l'assiette du remboursement.

L'enjeu financier du litige étant considérable, je voudrais, monsieur le ministre, que vous nous indiquiez quelles seront les conséquences pour les collectivités locales de cet arrêt qu'elles attendaient tant.

Je rappellerai aussi que la fiscalité locale est loin d'être adaptée. Le problème du foncier et celui de la taxe professionnelle restent posés. M. le secrétaire d'Etat nous a indiqué en commission qu'il voulait revenir sur une certaine liberté. Je l'admets, tout en faisant observer que, malheureusement, ceux qu'on appelait autrefois les « patentés » ne votent pas tandis que ceux qui payent la taxe d'habitation votent, et qu'il faut faire attention aux tentations quelquefois démagogiques. Il n'est pas mauvais, de temps en temps, de raccrocher cette taxe professionnelle aux autres taxes, tout en permettant une plus grande liberté que le système actuel, qui, effectivement, verrouille tellement les taxes que les élus n'ont plus le rôle qu'on leur prête au niveau de leurs électeurs.

Je rappellerai enfin que la loi déterminant la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits d'Etat aux collectivités locales n'a pas pu trouver d'aboutissement. J'aimerais que le ministre nous dise s'il pense parachever cette loi de décentralisation de 1982.

En conclusion, je prends acte de l'évolution très favorable des concours de l'Etat, sauf sur un point : c'est le problème de la D.G.D. concernant les lycées. Les conseils régionaux - et ce n'est pas le président de l'association des présidents de conseils régionaux, présent parmi nous, qui me démentira - ne peuvent accomplir leurs missions concernant les bâtiments scolaires, notamment les lycées, surtout compte tenu de l'évolution démographique. La base de calcul retenue en 1982 pour la D.G.D. accordée aux lycées était fondée sur l'effort de l'Etat dans ce domaine au cours des trois dernières années. Malheureusement, pendant vingt ou vingt-cinq ans, nous avons très peu fait dans ce domaine. Mais, à l'époque, la démographie n'était pas la même. Aujourd'hui, ce mode de calcul, même corrigé par l'évolution de la T.V.A., donne des résultats malheureusement très en deçà des devoirs des conseils régionaux.

Si nous ne voulons pas assister demain à un grand dérapage qui nous mettra dans une mauvaise posture vis-à-vis de la Communauté européenne et du marché unique, c'est-à-dire si nous ne voulons pas avoir une fiscalité locale ahurissante - car il faut savoir que des régions augmentent leur fiscalité de 50 p. 100, voire de 100 p. 100 - il faudra, monsieur le ministre, que vous souteniez les communes de France et plus exactement les régions de France auprès de votre collègue des finances afin qu'elles obtiennent une D.G.D. qui soit plus proche des besoins et non pas plus éloignée, comme elle l'est actuellement.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'intérieur, pour l'administration générale et les collecti-

vités locales. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Bèche, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la police et la sécurité civile.

M. Guy Bèche, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le rapport que j'ai la charge de présenter concerne deux prérogatives importantes attachées au ministère de l'intérieur : la sécurité publique, d'une part ; la sécurité civile, d'autre part.

Les crédits destinés à la sécurité représentent sensiblement la moitié du budget du ministère de l'intérieur. Par ses effectifs - notamment ceux consacrés à la police, qui s'élèvent à près de 130 000 personnes - celui-ci constitue le quatrième budget civil de l'Etat. Nous remarquons d'ailleurs que le seul corps des gradés et gardiens de la police nationale représente, après les instituteurs et les professeurs certifiés, le troisième corps de l'Etat de par ses effectifs.

Ces simples rappels montrent l'importance que revêt la « fonction sécuritaire » dans un Etat moderne. Dès lors, il n'est pas surprenant que tant de choses soient dites sur la sécurité, et parfois avec toutes les arrière-pensées que l'on sait.

En premier lieu, notons qu'il est souvent fait appel à une vision quelque peu manichéenne qui opposerait, d'une part, les tenants d'une société dite permissive et, d'autre part, les partisans d'une riposte plus énergique à la délinquance et à la criminalité. En réalité, l'examen des bilans à tête reposée, c'est-à-dire avec le recul nécessaire, montre que tous les gouvernements qui se sont succédé depuis de nombreuses années ont également eu à cœur de faire reculer la criminalité globale. La seule différence entre les uns et les autres tient peut-être au fait que certains sont plus conscients que d'autres du fait que miser uniquement sur la répression pour contrer les conséquences d'une société par trop inégalitaire conduit souvent à une impasse.

En deuxième lieu, il y a une croyance également fort répandue qui voudrait que la criminalité en France soit plus élevée qu'ailleurs. Là encore, il n'en est rien : le nombre de crimes et délits par habitant est nettement plus élevé en Grande-Bretagne - plus 28 p. 100 - et en République fédérale d'Allemagne - plus 35 p. 100 - qu'en France.

En troisième lieu, enfin, la délinquance aurait, nous affirmant certains, augmenté de mai 1981 à avril 1986, pour baisser ensuite. Les chiffres sont pourtant incontestables : la délinquance et la criminalité ont augmenté de 58 p. 100 au cours des cinq années 1976 à 1981. Cette tendance à la hausse prend donc ses racines bien avant 1981. Elle s'est d'ailleurs poursuivie jusqu'en 1985. La tendance à la baisse ne s'est mise en mouvement qu'à partir de 1985. Vous étiez d'ailleurs, monsieur Pierre Joxe, le ministre de l'intérieur en 1985 quand les choses ont commencé à aller dans le bon sens. Pourquoi hésiterais-je à dire que les bons résultats obtenus dans ce domaine sont dus aux restructurations opérées, notamment en 1984 et en 1985, aux premiers effets du plan de modernisation et, aussi, aux efforts importants des personnels, à qui je voudrais réaffirmer notre confiance ?

Il convient aujourd'hui de dépassionner les débats sur les problèmes sécuritaires. Il y a lieu de se féliciter que ceux qui avaient cru pouvoir en faire un argument électoral semblent y avoir renoncé. J'espère que ce que j'ai lu, comme vous, dans une certaine presse lundi dernier, ne donne pas le signal d'une nouvelle offensive.

L'action à mener désormais doit s'ordonner autour de trois axes : effort financier, souci d'organisation et d'efficacité, respect de la déontologie. Je souhaite, monsieur le ministre, que sur ces trois axes vous nous précisiez votre ligne d'action pour l'avenir.

Il est nécessaire de donner à la police les moyens d'exercer ses missions, notamment par une application rigoureuse du plan de modernisation et d'équipement. Il convient aussi de réorganiser ses structures, notamment en province, en créant de véritables directions régionales, placées auprès des préfets de région.

J'en viens à l'examen des crédits.

D'abord, il convient de noter que, pour 1988, les prévisions de consommation de crédits permettent d'escompter une situation généralement équilibrée en fin de gestion. Cependant, deux types d'ajustements sont à prévoir :

Ceux concernant les chapitres traditionnellement sous-dotés en loi de finances initiale : les loyers, l'éloignement des ressortissants étrangers, les télécommunications. Ces chapitres bénéficient d'ailleurs de majorations substantielles dans le projet de budget pour 1989 :

Ceux liés à la présence des C.R.S. en Nouvelle-Calédonie, dont le financement exigera un ajustement de l'ordre de 154 millions de francs.

S'agissant des mouvements de crédits, il faut souligner qu'ils n'ont pas tous la même portée.

Si on examine ceux qui n'affectent pas la physionomie d'ensemble de la loi de finances initiale, il convient de noter un seul transfert, que je qualifierai de traditionnel car il s'agit du remboursement, au ministère de la défense, des crédits au titre de la sécurité civile.

Parmi ces mouvements de crédits, notons également que sept arrêtés de répartition sont venus abonder le budget du ministère de l'intérieur pour financer des actions ponctuelles, qui sont rappelées à la page 10 de mon rapport, en particulier la lutte contre la toxicomanie.

Quant aux mouvements de crédits qui affectent la physionomie d'ensemble de la loi de finances initiale, j'ai noté, à la page 12 de mon rapport, que ceux-ci intéressent surtout les dépenses d'équipement. Les reports de 1987 sur 1988 s'élèvent à 2,7 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 44 p. 100 par rapport à 1986. Sur cette somme, 683 millions concernent des chapitres consacrés à la sécurité. L'essentiel de ces reports concerne des dépenses en capital et reflète une situation due à l'ouverture tardive des crédits en fin d'année.

C'est pourquoi je regrette que, s'agissant des dépenses en capital, les crédits demandés dans le collectif budgétaire de fin d'année viennent moins souvent abonder la loi de finances initiale que le projet de loi de finances pour l'année suivante. Il serait utile, monsieur le ministre, que vous puissiez user de votre capacité à convaincre et du soutien que nous pourrions vous apporter pour amener des changements d'habitude dans cette démarche.

Voilà pour les bilans.

J'ai qualifié votre budget de 1989 de budget de transition, car je considère que votre action pour demain mérite d'être précisée. Mais vous nous éclairerez sans doute tout à l'heure.

Les dotations consacrées à la police représentent 32,4 p. 100 des crédits de paiement et 6,4 p. 100 des autorisations de programme. Les crédits de paiement sont en progression réelle de 2,4 p. 100 et les autorisations de programme sont stables. Marqué par la prédominance des crédits de fonctionnement, ce budget voit ses dépenses ordinaires progresser, hors transferts, de 2,3 p. 100, tandis que les dépenses en capital augmentent de 8,5 p. 100.

On notera, cependant, que le bleu budgétaire, tel qu'il est conçu, ne rassemble pas au sein de l'action correspondante l'ensemble des crédits destinés à la police. Peut-être serait-il bon, là aussi, monsieur le ministre, que vous vous penchiez sur ce problème pour rendre la lecture du bleu budgétaire plus facile à chacun d'entre nous. Lorsqu'on cumule un certain nombre de lignes budgétaires, récupérées ici ou là dans le bleu, on arrive, comme je le disais tout à l'heure, à un budget « sécurité » qui représente à peu près la moitié du budget du ministère de l'intérieur.

Les priorités pour 1989 s'inscrivent dans le cadre d'une maîtrise globale des effectifs.

Cependant, le recours à 1 000 appelés du contingent permettra de renforcer la présence policière sur le terrain. Le coût de cette opération n'est pas négligeable : plus de 40 millions de francs. Ces 1 000 appelés supplémentaires porteront à 3 000 leur nombre parmi les effectifs de police. Il convient de rappeler que la loi du 7 août 1985, dans son article 5, fixe à 10 p. 100 de l'effectif des policiers - soit environ 12 000 hommes - le nombre maximum des appelés pouvant faire office de policiers auxiliaires.

Je me permets d'insister pour que les appelés affectés à la voie publique reçoivent une formation solide afin d'éviter les incidents. Je souhaite également que le cadre réglementaire dans lequel s'inscrivent les conventions passées avec les collectivités locales soit plus nettement défini.

Le deuxième axe de ce budget concerne les mesures catégorielles qui touchent la condition de l'encadrement par la transformation de 1 301 emplois. Le coût de ces mesures s'élève à 37,8 millions de francs, soit 29 000 francs par emploi.

Le troisième axe est relatif à la formation, avec une augmentation de moyens de plus de 37 p. 100. On ne peut que vous inciter, monsieur le ministre, à continuer dans cette voie.

Le quatrième axe de ce budget porte sur l'informatisation des services. Les crédits, en augmentation, de 23 p. 100, sont destinés notamment à améliorer le système de traitement de l'information criminelle et celui des empreintes digitales.

S'agissant des crédits d'équipement, nous noterons deux priorités.

La première concerne la recherche scientifique et technique dont les crédits sont en augmentation de 65 p. 100 environ. Je rappelle, à la page 19 de mon rapport, les engagements pour 1989. Par ailleurs, ce secteur se voit doté de quarante-sept emplois de contractuels. Dans ce domaine, il est important de se pencher sur le statut des personnels, afin d'éviter la création d'un statut particulier supplémentaire qui viendrait s'ajouter aux 1 750 statuts particuliers existant déjà dans la fonction publique.

Deuxième priorité : le renforcement des moyens de transmission dont les crédits progressent de 32 p. 100. Ces crédits permettront de poursuivre, par ailleurs, les actions entreprises dans le cadre du plan de modernisation en faveur des constructions neuves, de la maintenance du patrimoine immobilier et du logement des policiers.

Où en sommes nous de l'application de la loi du 7 août 1985 au regard des objectifs fixés et que je rappelle aux pages 20 et 21 de mon rapport ?

A mi-parcours, à partir des renseignements succincts dont nous disposons - mais nous ne doutons pas que le ministre de l'intérieur se conformera aux dispositions de la loi et nous remettra dans les prochains jours le rapport - ...

M. Philippe Marchand. C'est fait ! Je l'ai entre les mains !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Depuis peu, alors !

M. Philippe Marchand. Depuis ce matin !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Il avait été promis pour la séance publique ; dont acte !

A mi-parcours, à partir des renseignements succincts dont nous disposons, l'application du plan a donné lieu en loi de finances à « l'inscription dans les lois de finances initiales pour 1986, 1987 et 1988 des crédits prévus par le législateur ». On peut dire que, pour 1989, la même logique est présente dans le projet de budget. Je crois qu'il ne sera pas superflu, à la lecture du rapport, de mesurer les conséquences des retards dans la consommation des crédits d'équipements constatés ces deux dernières années.

Un budget du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, pour quel résultat ?

Comme je l'ai indiqué précédemment, la baisse de la criminalité globale remonte à 1985. A la page 23 de mon rapport, un graphique montre une hausse constante de 1976 à 1985 et une chute à partir de 1985. En 1987, la criminalité globale est revenue, avec un taux de 5,7 p. 100, à un niveau qui se situe à mi-chemin entre celui observé en 1980 et celui constaté en 1981.

A la page 24 de mon rapport, vous constaterez que la baisse de la criminalité vaut pratiquement pour tous les délits.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme, vous constaterez, à la page 25 de mon rapport, l'évolution des attentats en 1985, 1986, 1987. Cette évolution pourrait nous conduire à faire des commentaires sur ce qu'on a pu entendre à ce sujet ces dernières années !

Mes chers collègues, je voudrais appeler votre attention avec gravité sur le problème du grand banditisme. Il est sûrement l'un des défis majeurs auxquels notre société est confrontée. Aux pages 26 et 27 de mon rapport, vous trouverez des informations précises à ce sujet. Nous devons nous interroger sur le coût social de la grande criminalité. Je n'hésite pas à dire que les gouvernements de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius ont eu raison, entre 1981 et 1986, d'initier des politiques de prévention dans tous les domaines. Il est dom-

mage que ces deux dernières années aient été marquées par un fléchissement. (*Murmures sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.*) Je l'avais dénoncé dans mes rapports sur le budget de la santé pour 1986, 1987 et 1988, mais comme vous, je l'avais aussi constaté sur le terrain.

Monsieur le ministre, je m'associe à votre démarche sur la politique que vous souhaitez appliquer pour les machines à sous dans les casinos. Il est évident qu'on ne peut pas à la fois lutter contre le crime et laisser se perpétuer un mécanisme de blanchiment de sommes considérables dont l'origine est parfois inavouable. A cet égard, j'invite ceux de nos collègues qui protestent de temps en temps dans cet hémicycle contre les interdictions, dont ils se considèrent frappés, à bien réfléchir au rapport entre les recettes fiscales attendues et le coût social incommensurablement plus élevé d'un tel dispositif.

M. Jean-Pierre Michel. Très bien !

M. Guy Bêche, rapporteur spécial. Telle est ma dernière réflexion concernant le budget « sécurité publique ».

Pour la sécurité civile, les crédits restent stables du fait d'économies réalisées grâce à la modernisation des matériels, à une diminution de 15 p. 100 des dotations destinées au service de lutte contre l'incendie et de secours, et aux excellents résultats obtenus dans la lutte contre les feux de forêt en région méditerranéenne, résultats liés également, sans aucun doute, aux mesures de prévention.

Mais il ne faudrait pas que ces bons résultats fassent oublier les besoins nés de risques importants que fait courir à nos populations le recours aux technologies modernes, notamment liés à la production d'énergie nucléaire. Votre rapporteur spécial voudrait être mieux assuré que le dispositif mis en place est à la mesure des catastrophes susceptibles de survenir tant chez nos voisins immédiats que sur notre propre sol.

Les autorisations de programme sont en progression de 20 p. 100. Elles sont liées à la volonté de moderniser les matériels. Les dépenses les plus significatives concernent les équipements, notamment informatiques, et la subvention destinée à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Enfin, un crédit de 4,2 millions de francs est prévu au sein de l'action « recherche », notamment en matière de prévention des risques technologiques et naturels et pour l'étude d'un système de blocage de la télécommande d'engins explosifs. Cela fait partie également de la prévention.

Mes chers collègues, j'ai dit tout à l'heure que le débat sur la sécurité semblait se dépassionner. Cela a été le cas en commission des finances où l'examen des crédits du ministère de l'intérieur a donné lieu à un débat nourri et courtis. La commission des finances a adopté ces crédits et je demande à l'Assemblée nationale de la suivre. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Michel Suchod, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des lois a choisi cette année de consacrer deux avis à la sécurité : l'un pour la sécurité civile et l'autre pour la police nationale.

Avec 20 021 862 053 francs, les crédits figurant à l'action « Police nationale » dans le fascicule budgétaire du ministère de l'intérieur augmentent de 2,5 p. 100 par rapport à l'an dernier. Nous considérons qu'il s'agit d'un budget de transition et d'un budget d'attente.

Je rappelle que les crédits avaient progressé de 5,64 p. 100 en 1986 par rapport à 1985. Mais ils marquèrent ensuite un certain déclin puisqu'ils n'augmentèrent plus que de 3,81 p. 100 en 1987 par rapport à 1986 et de 1,82 p. 100 en 1988 par rapport à 1987. Les 2,5 p. 100 d'augmentation pour 1989 traduisent une reprise.

Les crédits inscrits au projet de budget permettent pleinement de respecter le plan de modernisation et même, pour certaines priorités exemplaires, telles que la formation des policiers, l'informatique, les transmissions et la police scientifique et technique, d'aller au-delà.

Il est tout à fait normal que la commission des lois, qui a peut-être une optique légèrement moins financière que celle de la commission des finances, consacre l'essentiel de

l'examen de ce budget aux statistiques de la criminalité et aux résultats de l'action de la police, sous toutes ses formes, dans la lutte contre la délinquance.

On a constaté en 1987 que la diminution de la criminalité globale amorcée en 1985 se poursuivait puisqu'on a relevé cette année-là une baisse de 3,68 p. 100 par rapport à 1986.

La criminalité globale reste en France comparable à celle des pays voisins. Cependant, certains connaissent des difficultés : l'Italie a enregistré en 1987 une hausse très marquée de 34,75 p. 100 ; la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni une augmentation de près de 2 p. 100.

Une querelle avait notamment animé notre assemblée au moment de la réforme de la prise en compte statistique de la criminalité. Deux instructions, l'une du directeur général de la police nationale et l'autre du directeur général de la gendarmerie, ont été diffusées. La querelle me semble aujourd'hui consommée. Je regretterai pourtant que les statistiques ne permettent pas de tenir un compte précis des catégories de victimes. En effet, si l'on sait tout sur les délinquants, on en sait beaucoup moins sur les victimes. A cet égard, une information détaillée faciliterait la protection spécifique de celles-ci.

M. Philippe Merchand. Assurément !

M. Michel Suchod, rapporteur pour avis. Par comparaison - la gendarmerie intervenant plutôt dans le secteur rural et la police dans le secteur urbain - on constate que le secteur urbain demeure confronté à des difficultés puisque, dans les villes de plus de 10 000 habitants, les citoyens ont 1,6 fois plus de risques d'être victimes d'un crime ou d'un délit que dans le secteur rural. Il faut garder ce chiffre à l'esprit.

La criminalité, quelles que soient ses formes et sa nature, baisse dans tous les domaines : la grande criminalité diminue de 4,28 p. 100 et la criminalité moyenne de 5,73 p. 100 - il s'agit particulièrement des cambriolages. Quant à la petite délinquance, elles accuse le même mouvement. Je précise en outre que 42 p. 100 des affaires concernant les crimes et délits sont élucidés. Le nombre des élucidations est donc en augmentation.

La commission des lois a examiné l'ensemble des méthodes de lutte contre la délinquance et approuve particulièrement tout ce qui se fait en matière d'ilotage et de prévention générale, notamment les campagnes d'information - je répète qu'en ce domaine la connaissance précise des catégories victimes serait fort utile - particulièrement pour ce qui concerne la prévention des vols dans les véhicules, la prévention à l'intention des personnes âgées et celle tendant à accroître la sécurité des femmes. Nous avons examiné, entre autres, le plan « Prévention - été 1988 » et l'opération « Tranquillité vacances », qui a permis de surveiller pendant les mois de juillet et d'août un certain nombre de zones pavillonnaires en partie désertées par les habitants.

Dans les statistiques qui nous ont été fournies par le ministère de l'intérieur, une chose pouvait étonner : la baisse de la délinquance économique et financière. Il va de soi que cette baisse, liée à la dépénalisation de nombreux cas de banqueroute et à la modification de plusieurs textes, n'est qu'apparente, car la véritable criminalité économique et financière n'a pas baissé : au contraire, on constate une augmentation de 19 p. 100 des escroqueries, faux, abus de confiance et infractions diverses à la législation sur les chèques.

J'ai fait figurer dans mon rapport écrit un certain nombre de chiffres concernant l'immigration clandestine.

La loi du 9 septembre 1986 a supprimé le « droit d'entrée » et la police de l'air et des frontières a désormais un pouvoir d'appréciation important. Le n. bre des refus d'entrée est constant : 71 000 en 1987, 30 000 pour les premiers mois de 1988. Il en est de même des reconduites à la frontière prononcées et des reconduites exécutées, qui restent à des niveaux importants : 15 837 reconduites à la frontière ont été prononcées l'an dernier et, d'après la tendance des premiers mois de 1988, nous pourrions atteindre cette année le chiffre de 19 000 reconduites à la frontière prononcées, avec un taux d'exécution voisin de 50 p. 100.

Je dirai quelques mots de l'usage et du trafic des stupéfiants.

Mon collègue Guy Bèche a cité des chiffres, notamment ceux qui concernent ce qu'on pourrait appeler le « boom » de la cocaïne. Pour ma part, j'ai souhaité ne céder à aucune démagogie ni au goût de la mode en reprenant les chiffres concernant les étrangers, d'une part, et les nationaux, d'autre

part. Il est clair cependant que si, pour l'usage et le trafic, les nationaux se situent à 85 p. 100 de la criminalité, pour le trafic seul les étrangers passent la barre des 55 p. 100.

Le trafic international est principalement inspiré, si je puis dire, par des délinquants originaires d'Espagne, du Maroc, d'Italie et de Colombie alors que le trafic local est souvent entre les mains de ressortissants du Sénégal, de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc.

Une chose grave : les tranches d'âge les plus touchées vont en vieillissant. Longtemps, on avait pu penser que la tranche des seize/vingt ans était la plus concernée. Aujourd'hui, c'est celle des vingt et un/vingt-cinq ans. A quand celle des vingt-six/trente ans ? Ce « déplacement » montre que l'abus de stupéfiants tend maintenant à durer une partie de l'existence et à ne plus se limiter à l'adolescence.

J'en viens au terrorisme.

On peut considérer qu'il y a, sur quatre années, une baisse, notamment du nombre des attentats par explosifs et des victimes blessées. Celui des attentats par armes à feu demeure en revanche constant.

En ce qui concerne les victimes tuées, les chiffres de cette année sont « erratiques ». En effet, nous avons enregistré jusqu'au 30 juin le nombre de vingt-huit tués, alors qu'il s'agissait de douze l'an dernier. Mais il y a eu les événements d'Ouvéa !

Ce budget de la police est aussi un budget de transition.

La commission des lois s'est particulièrement réjouie de l'effort accompli pour la formation. A cet égard, l'accroissement des crédits dépasse les 37 p. 100. Une charte de la formation va être rédigée et les crédits pour la création d'un institut des hautes études de sécurité intérieure sont importants.

La commission s'est félicitée de tout ce qui se fait à tous les moments de la formation, tant pour ce qui concerne le recrutement - avec les tests de personnalité et de motivation, qui paraissent indispensables - que la formation initiale, la formation continue et les formations spécifiques.

En ce qui concerne la situation des personnels, un débat a eu lieu en commission en présence du ministre de l'intérieur.

A l'ensemble des commissaires, la réforme des corps est apparue comme une nécessité. Nous souhaiterions une simplification des strates historiques, compte tenu de tous les corps qui existent aujourd'hui. Nous sommes également favorables à la distinction du grade et de l'emploi, qui permettrait aux fonctionnaires de servir différemment à des moments de leur existence, tout en sortant du maquis actuel. Etant pour la première fois rapporteur de ce budget, mon œil neuf m'a fait voir un maquis qui m'est apparu bien touffu.

M. le président. Votre temps est écoulé, mon cher collègue.

M. Michel Suchod, rapporteur pour avis. La commission des lois s'est livrée à une analyse relativement fouillée de ce qu'on appelle les tâches indues. Certes, nous avons le sentiment que, dès 1987, les heures-fonctionnaires consacrées à des missions comme la garde statique sont en diminution. Cela dit, on peut s'interroger sur ce que deviendra ce poste budgétaire au cours de l'année qui vient, qui est celle du Bicentenaire. Un certain nombre d'efforts doivent être faits en ce domaine.

La commission s'est attachée également à vérifier par le menu que les dispositions de la loi du 7 août 1985 dans leur ensemble ont été appliquées. Ce matin, le Gouvernement a déposé un document attestant que le plan de modernisation a été convenablement appliqué en 1988.

Nous avons enregistré avec un grand plaisir les efforts qui seront accomplis pour l'informatique ainsi que pour les transmissions. Cela semble particulièrement nécessaire après ce qu'on a vu à Nîmes, où la préfecture est restée sans moyens de communication trois heures durant lors des inondations de l'été.

En ce qui concerne la police scientifique et technique, nous sommes aussi très heureux des créations de postes qui vont permettre une certaine autonomie. Les commissaires sont cependant inquiets de ce qu'ils ont appris par la presse s'agissant de l'activité de la gendarmerie en matière de police scientifique et technique. Nous souhaiterions vivement qu'une coordination puisse s'établir car il apparaît inopportun, au moment où la France devrait s'attacher à créer un

grand service bénéficiant des techniques nouvelles, de faire, comme c'est trop souvent le cas dans notre République, un double.

Cette observation ne s'adresse pas qu'à vous, monsieur le ministre : elle s'adresse également à votre collègue de la défense, à qui je compte la transmettre.

Il y a des points du plan de modernisation qui sont respectés, sans plus : l'équipement et l'armement des forces de police et des transports, par exemple. Mais je n'en dirai rien, vous renvoyant à mon rapport écrit.

Je conclurai mon propos par quelques mots sur l'immobilier.

Il est frappant de comparer l'ampleur des besoins à ce qui pourra être réalisé. Il faudrait rénover, je le rappelle, 2 300 000 mètres carrés. Les surfaces livrées connaissent une considérable augmentation : 44 000 mètres carrés en 1986, 53 000 en 1987, 97 000 cette année. La progression se poursuivra. Mais, au rythme actuel, il faudrait tout de même trente-quatre ans pour renouveler le parc ! La situation est d'autant plus délicate que, dans les villes moyennes, et mes collègues ici présents le savent, le bureau de poste, la gare S.N.C.F. sont rénovés - et je ne parle pas de l'administration des finances. Par contre, le commissariat - je parle là d'une façon globale car des efforts sont faits ici ou là - a toujours, permettez-moi l'expression, un look d'autrefois. Or, si l'on veut que la police soit bien insérée dans la population, il faut d'urgence revoir la question.

Nous avons également constaté avec satisfaction les efforts réalisés, notamment en région parisienne, pour le logement des agents. Ce point est essentiel si l'on veut que ces personnels puissent rester dans leur région.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois propose à l'Assemblée de voter les crédits de la police. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Pasquini, 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. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, dans le passé, la commission des lois consacrait un seul avis à la sécurité. Cette année, elle a décidé d'en consacrer deux, l'un pour la police, l'autre pour les questions de sécurité civile, dont je suis chargé.

Ces questions font donc l'objet d'un avis qui a été imprimé, distribué et présenté à la commission des lois. Je suppose que chacun d'entre vous l'aura lu avec attention et c'est la raison pour laquelle je me bornerai à quelques commentaires.

Les crédits prévus pour la sécurité civile ont diminué cette année, tandis que les autorisations de programme ont progressé. Mais les chiffres n'ont ici qu'une importance relative, dans la mesure où les crédits de la sécurité civile doivent être examinés en fonction de l'apport de tous les ministères. Effectivement, ce sont tous les ministères qui concourent à la sécurité civile, et pas seulement le vôtre, monsieur le ministre. Ce sont donc les chiffres d'ensemble mentionnés dans l'état récapitulatif du fascicule budgétaire qui doivent être pris en considération : 1 547 millions de francs en crédits de paiement et 542,135 millions de francs en autorisations de programme.

Monsieur le ministre, lorsque vous avez été entendu par la commission des lois, vous avez reconnu que la catastrophe de Nîmes avait contribué à faire mieux ouvrir les yeux sur les problèmes qui se posaient en ce domaine. Si l'on peut dire que, jusqu'à présent, la sécurité civile a été considérée comme un parent pauvre, à l'heure actuelle et singulièrement depuis la loi du 22 juillet 1987, qui a étendu toutes sortes de compétences et singulièrement les vôtres, son importance paraît davantage acquise.

Vos pouvoirs sont devenus extrêmement importants. En effet, vous êtes chargé d'intervenir dans la prévention des risques de toute nature, ainsi que dans la protection des personnes, des biens et de l'environnement, contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. Cela veut dire que la sécurité civile ne s'entend plus, comme ce fut le cas très longtemps, sur le seul plan de la lutte contre les incendies, mais qu'elle s'étend à toutes sortes d'autres domaines. C'est la raison pour laquelle, en commission, j'ai mis l'accent sur l'activité et les préoccupations qui pouvaient être les vôtres, notamment en

matière de sécurité routière, en matière de disparitions, domaine qui peut aussi faire l'objet d'investigations, et en ce qui concerne la législation qu'il conviendrait de créer pour ce qui concerne les accidents survenant au bord de la mer, lors de baignades ou de plongées sous-marines.

Je ne reviendrai pas sur la loi du 22 juillet 1987 ; je ne m'étendrai pas sur les attributions de la direction de la sécurité civile, qui a pour mission d'administrer, de prévenir, de secourir. Tous ces éléments sont mentionnés dans le rapport qui a été présenté à la commission des lois.

J'évoquerai simplement, après vous, l'expérience de la participation d'un certain nombre de jeunes appelés à la lutte contre les incendies. Vous avez bien voulu admettre, et le Parlement avec vous, que cette expérience avait été intéressante et qu'il y avait peut-être lieu de la développer.

Mais en ce qui concerne les matériels, les observations faites à la commission des lois, et faites devant vous, paraissent plus sérieuses. Il a été souligné que les Canadair qui participent à la lutte aérienne ont quelque 64 000 heures de vols, les Douglas, 179 000 heures et les Grumman, 108 000. Ce sont des appareils à piston, modèles qui n'ont plus cours depuis la Seconde guerre mondiale et dont le ravitaillement est très difficile. Les Canadair ont entre douze et dix-neuf ans d'âge, les DC 6 qui ont fait plus de 30 000 heures de vols ont plus de trente ans d'âge et certains ont été achetés d'occasion, les Tracker ont également trente ans d'âge.

Il est indispensable de renouveler et de moderniser ces appareils.

Sur la question qui vous avait été posée, vous avez bien voulu répondre que des négociations étaient en cours pour unifier les démarches des pays différents, notamment des pays de la Communauté. Il est certain qu'il y a là une démarche urgente à accomplir. Mon rapport devant la commission regrettait que les options n'aient pas été prises et qu'un plan pluriannuel de renouvellement des appareils bombardiers d'eau n'ait pas été programmé. Vous avez estimé que, sur ce point, on pourrait peut-être faire appel à la réserve parlementaire - à laquelle il est fait appel dans beaucoup d'autres cas. Mais la question reste entière.

J'avais évoqué également le problème du groupement d'hélicoptères. Les hélicoptères que nous utilisons ont plus de 12 000 heures de vol. Ils rendent des services incontestables. Le plan de modernisation de la flotte prévoit le renouvellement de deux appareils par an. Au cours des années précédentes, des dotations avaient été affectées à l'acquisition de deux hélicoptères chaque année. Cette année, vous ne l'avez pas prévu. Il y a peut-être là une lacune à combler, encore que je doive ajouter qu'en ce qui concerne la lutte contre les incendies les résultats obtenus cette année sont très satisfaisants.

Ils sont dus aux moyens de lutte qui ont changé ; ils sont dus aussi aux conditions atmosphériques qui ont été favorables. Mais il est bon de souligner que si cette année il y a eu 3 604 départs de feu, ce sont 4 500 hectares seulement qui ont brûlé, alors qu'il y en avait 10 516 en 1987 et, souvenez-vous, 46 821 en 1986. Il y a donc là un progrès absolument incontestable dont nous avons tout lieu de nous réjouir. Je disais qu'on pouvait l'attribuer également aux moyens de lutte entrepris et à la stratégie de prévention et de lutte. Effectivement, désormais, on attaque et on traite le feu dans les dix premières minutes pour éviter l'extension, et il y a là incontestablement la source d'un progrès.

Vous avez noté, monsieur le ministre, et je le rappelle uniquement pour la forme, que nous étions très pauvres en moyens de transmission. Vous avez vous-même signalé la difficulté dans laquelle vous vous étiez trouvé lorsque vous aviez voulu téléphoner à la préfecture de Nîmes. Bien qu'il ne s'agisse pas d'incendie, il y a là effectivement un exemple très probant.

En matière d'incendie, quand on appartient à un département où les feux de forêt ou de maquis sont constants, nombreux, criminels, on s'aperçoit que la liaison ne se fait pas toujours comme il le faudrait entre le pilote de l'appareil de guet, le militaire qui se trouve en bas et le commandant de l'unité de sapeurs-pompiers. Il est certain que la réorganisation du système de transmission qui est en cours et dont vous indiquez qu'elle devrait s'achever en 1992 est incontestablement urgente à accomplir.

Telle sont les brèves observations que je tenais à faire à propos de la sécurité civile telle qu'elle était conçue dans le passé.

Je veux insister, en revanche, sur le problème plus grave de la sécurité routière et rappeler à mes collègues que, dans les six premiers mois de 1988, 986 piétons ont été tués, soit une augmentation de 18 p. 100, que 746 cyclistes l'ont été, soit une augmentation de 5 p. 100, ainsi que 591 motocyclistes, soit plus 13,2 p. 100, et 4 288 conducteurs de voitures de tourisme, soit plus 12,6 p. 100. Au total, au cours des huit premiers mois de 1988, le nombre des morts a été de 7 000, soit une augmentation de 12,8 p. 100, la palme revenant aux motocyclistes. L'effort doit donc être poursuivi pour améliorer la sécurité routière. Les mesures prises ou envisagées sont bonnes, qu'il s'agisse de la lutte contre la conduite en état d'alcoolémie excessive, de la lutte contre les excès de vitesse, de la loi d'amnistie du 20 juillet 1988 qui a exclu du bénéfice de l'amnistie les délits d'homicide et de blessures involontaires, de la création d'un permis de conduire à points ou du contrôle technique des véhicules. En revanche, la perception immédiate des amendes appelle davantage de réserve dans la mesure où elle suppose que celui qui sera chargé de l'infliger doit être parfaitement honnête et objectif. Tout cela pour conclure - et je crois que vous en avez accepté le principe - à la défaveur de constater que l'initiative privée, avec l'opération Drapeau blanc, avec l'expérience faite par Volvo et Paris-Match, se préoccupe davantage d'un problème qui est le nôtre.

Tout cela doit vous conduire à organiser à l'Assemblée nationale ce grand débat sur la sécurité routière, pour lequel la commission a émis un avis favorable.

La commission s'est préoccupée, à ma demande, de l'inquiétante question des disparitions. J'avais évoqué ce problème avant même la disparition de ce couple, survenue il y a quelques jours en forêt de Fontainebleau, qui n'a toujours pas été retrouvé. Certes un exemple ne peut suffire à étayer la thèse que je développais, à savoir la mise en place d'un système national de coordination ou de centralisation des disparitions. Il faut savoir en effet qu'il survient chaque année, en France, 5 000 disparitions, sur lesquelles on ne dispose d'aucun élément.

Le temps qui m'était imparti étant épuisé, j'évoquerai très rapidement la sécurité au cours des baignades et des activités nautiques. Dans ce domaine aussi le nombre des morts est beaucoup trop important.

Je tiens à appeler votre attention, monsieur le ministre, sur le fait qu'il n'existe aucune réglementation en la matière. J'appartiens à une région où l'on voit débarquer chaque été 1 400 000 touristes, nantis essentiellement de maillots de bain, de fusils sous-marins et de bouteilles de plongée. Là, une réglementation s'impose. Quand on part - vous connaissez bien le pays - de la Giraglia et qu'on descend sur Saint-Florent, L'Île-Rousse, Calvi pour aller jusqu'au golfe de Porto, on ne compte en tout et pour tout qu'un bateau de sauvetage, aucun bateau de douane et aucun caisson. Si bien qu'avec le développement de cette forme de tourisme et de cette forme d'activité, il y a là une préoccupation qui entre dans le cadre des attributions qui sont les vôtres depuis la loi de 1987. C'est sur ces mots que je terminerai, en vous indiquant que la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de votre budget.

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

M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur. Monsieur Pasquini, je voudrais simplement vous répondre sur un point. Non pas sur ce que je peux considérer comme une invitation à ce que nous allions nous baigner ensemble dans quelques jours, puisque je vais à Calvi, ...

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Oui !

M. le ministre de l'intérieur. ... et je saute sur l'occasion : je n'irai pas qu'à la sous-préfecture ; nous pourrions aller voir l'état des lieux et faire un peu de plongée sous-marine ! (Sourires.)

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Parfait !

M. le ministre de l'intérieur. Cependant, vous avez prononcé une phrase que j'ai relevée. Je sais bien que vous ne le pensez pas, mais vous avez dit, je crois : l'initiative privée qui se préoccupe plus de la sécurité routière que l'Etat.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Je ne crois pas avoir dit cela !

M. le ministre de l'intérieur. Je crains que les sténographes n'aient entendu comme moi.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. En tout cas, je retire bien volontiers une telle affirmation !

M. le ministre de l'intérieur. Je vous remercie.

En effet, il y a des milliers de fonctionnaires de police, de militaires de la gendarmerie, de fonctionnaires d'autres services publics qui participent toute l'année, jour et nuit, et surtout le dimanche d'ailleurs, à des tâches de sécurité civile. Ce n'est pas parce que, à un moment donné, une station de radio, qui joue un rôle très utile dans l'information, mène l'opération « Drapeau blanc » pendant quelques jours que l'on peut dire que l'initiative privée fait plus que le service public. Comme vous le savez, je ne suis pas tout à fait partisan ni du dépèrissement de l'Etat - c'est réservé à quelques-uns - ni du « moins d'Etat », qui est le thème de quelques autres.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Pierre Pasquini, rapporteur pour avis. Merci, monsieur le ministre. Vous me permettez de rectifier, évidemment et immédiatement, ce que j'ai sûrement mal exprimé. J'ai simplement voulu dire que, lorsque l'initiative privée, par le moyen d'opérations comme « Drapeau blanc » ou « Paris-Match - Volvo », se préoccupe d'un problème, c'est que des gens, ou la population, ou l'opinion, peuvent penser que l'Etat s'en préoccupe un peu moins. Voilà tout ce que je voulais exprimer.

M. le président. Mes chers collègues, en accord avec le Gouvernement, nous aborderons la phase des questions immédiatement après les orateurs inscrits. Nous commencerons par les questions concernant les collectivités territoriales.

Dans la discussion, la parole est à M. Philippe Marchand.

M. Philippe Marchand. Monsieur le ministre, d'abord, je tiens au nom du groupe socialiste - j'allais dire au nom de tous les parlementaires - à vous remercier de nous avoir adressé une lettre, le 15 novembre, à laquelle était joint le rapport sur l'exécution de la loi de modernisation de la police du 7 août 1985. L'an passé, ce n'était pas le cas. Nous avions abordé le débat budgétaire sans ce rapport qui, à l'époque, nous était promis pour la session de printemps alors qu'il s'agit d'une obligation légale : c'est l'article 3 de la loi.

Je ne surprendrai bien sûr aucun de nos collègues en indiquant que le groupe socialiste adoptera sans réserve ce budget, pour la police et la sécurité des Français d'abord, parce que, et je viens d'en donner l'illustration, vous respectez vos engagements antérieurs, parce que vous avez bien choisi les secteurs prioritaires, naguère quelque peu délaissés, comme l'ont indiqué nos rapporteurs, et parce que vous avez pris des mesures qui devaient être prises en faveur du personnel de police.

Pour les collectivités locales, nous savons que l'année 1989 est une année assez exceptionnelle en ce qui concerne des concours financiers de l'Etat, mais nous apprécions que vous incitez à la coopération intercommunale, à la coopération européenne et aussi, ce qui n'est pas facile, à la coopération entre les trois niveaux de collectivités territoriales.

De nombreuses questions seront posées par les parlementaires socialistes sur les collectivités locales.

Je m'attarderai sur quelques instants - j'allais dire par habitude - sur le chapitre de la police et de la sécurité. Les budgets se suivent, mais ne se ressemblent pas. L'an passé, par exemple une enquête avait été lancée par le principal, le plus important des syndicats de police. Sur les 54 000 fonctionnaires qui avaient répondu, 93 p. 100 estimaient que la modernisation n'avancait pas.

Cette année, le secrétaire général de cette même organisation écrit : depuis sept ans que je suis en fonction, c'est à mon sens un des meilleurs budgets en faveur des personnels.

Avouez, mes chers collègues, que l'atmosphère est différente. Pourquoi ? Non seulement parce qu'il y a des mesures en faveur du personnel, alors que c'était un peu au point

mort en 1987 et 1988, à l'exception du renforcement de l'encadrement par redéploiement, mais aussi - j'allais dire surtout - parce que la loi de modernisation est de retour, parce que l'accélération succède au freinage et que la loi de programmation est pleinement appliquée. Les priorités sont là. Il y en a trois.

D'abord la formation. L'an passé, j'indiquais d'une façon peut-être un peu excessive qu'elle était en état de mort lente. Mais il est exact que le rôle de la sous-direction se restreignait, que les programmes se retrécissaient, que les stages d'ouverture des policiers aux problèmes de notre société étaient supprimés et que le centre de Gif-sur-Yvette était marginalisé. Cette année, l'effort est considérable : 43 millions de francs l'an passé, contre 61 millions cette année, soit une augmentation de 40 p. 100.

C'était une nécessité absolue, parce que notre police a été conçue après la Seconde Guerre mondiale, remaniée vers les années soixante sans grand bonheur, car trop centralisée, trop coupée : par certains côtés ; de la population, et qu'elle doit être mieux formée. D'une part, elle doit affronter les grands défis de la sécurité européenne : la lutte contre la drogue - hier encore, monsieur le ministre, vous avez pris des engagements - la lutte contre le terrorisme, la lutte contre les délits financiers. D'autre part, elle doit assurer ce que le Premier ministre appelait le service de proximité sociale, c'est-à-dire une intervention quotidienne pour protéger nos concitoyens.

Nous pouvons enfin parler de véritable professionnalisation, idée à laquelle les socialistes sont très attachés : professionnalisation par la formation initiale, professionnalisation par la formation continue.

La formation continue ne doit pas être négligée. Il y a dans ce domaine beaucoup de chemin à parcourir. Il faut savoir, mes chers collègues, que la formation continue représente dans la police 1,5 p. 100 du temps de travail, alors que dans les entreprises privées il n'est pas rare que le pourcentage atteigne 10 p. 100.

A ce sujet, j'émets une suggestion d'ordre tout à fait pratique : cela peut paraître un détail, mais ce n'est pas sans importance. Beaucoup de stages ne sont pas obligatoires ; alors, on alloue à ceux qui vont les suivre une indemnité de 83 francs par jour pour assurer leur nourriture et leur logement. C'est manifestement dissuasif et, dans ce domaine, il conviendrait de faire un effort.

Nous saluons - et cela, à mes yeux, est beaucoup plus important - la création de l'institut des hautes études de sécurité intérieure qui organisera des stages de haut niveau pour l'encadrement supérieur. Nous pensons que la police sera honorée de la création de cet organisme, inspiré de l'institut des hautes études de la défense nationale et qui sera à n'en pas douter efficace.

Mais cet effort de formation ne portera pleinement ses fruits, la police ne parviendra à une pleine efficacité que si cet effort est accompagné d'une refonte des structures, des carrières et des corps de la police nationale. C'est une œuvre de longue haleine qui devrait être engagée dans l'intérêt de ce service public. Nous y sommes, vous le savez, tout à fait favorables. Trop de personnels - je pense notamment au personnel administratif - n'ont aucune perspective de carrière. En attendant, vous avez, suivant en cela un engagement du Président de la République, pris des mesures nouvelles qui bénéficient à toutes les catégories de personnels, du personnel administratif aux commissaires, en passant par les gardiens, les gradés, les officiers et les enquêteurs. Les personnels que nous rencontrons en mesurent le prix.

Deuxième priorité, l'informatique, la bureautique, la télématique, les transmissions. L'an passé, 11 millions de francs de crédits pour l'informatique étaient annulés. Cette année, augmentation de 23,40 p. 100.

Trois observations :

Premièrement, il convient dans ce domaine de veiller tout particulièrement à la formation du personnel et à la qualité de la maintenance ; or on nous signale qu'ici ou là le matériel est parfois encore dans les cartons.

Deuxièmement, permettez-moi, en tant que membre de la commission nationale Informatique et libertés, de vous dire combien il est satisfaisant de constater que le fichier des personnes recherchées, mis en œuvre conjointement par le ministre de l'intérieur et le ministre de la défense, indispensable mais véritable monument qui comprend 22 sous-fichiers, va enfin faire l'objet d'un acte réglementaire qui,

sans compromettre l'efficacité, garantira au mieux les libertés individuelles élémentaires, et je pense notamment à la liberté d'aller et de venir. Nous avons eu connaissance de certains cas extrêmement regrettables de voyageurs s'appropriant à embarquer dans un long-courrier aérien et qui se sont trouvés bloqués au contrôle à la frontière, car on s'était aperçu qu'ils devaient 500 francs pour une amende d'ordre fiscal ; moyen-nant quoi, le temps de régulariser leur situation, l'avion s'était déjà envolé ! Tout cela permettra évidemment d'éviter ces incidents qui, heureusement exceptionnels, n'en sont pas moins regrettables.

Troisièmement, je tiens à souligner, et c'est un aspect de l'informatique qui n'est pas négligeable, la qualité du travail des fonctionnaires de police qui s'attaquent à la délinquance informatique inévitablement en pleine croissance dans le cadre de l'application d'une loi relative à la fraude informatique, dite « loi Godfrain », votée sous la précédente législature.

Troisième priorité, et notre excellent rapporteur Michel Suchod s'y est attardé : le problème de l'immobilier. Incontestablement un effort est fait grâce au plan de modernisation car, là, il s'agit bien de son application : 44 000 mètres carrés en 1986, contre 56 000 en 1987, et 100 000 en 1988. Mais les besoins restent immenses.

Permettez-moi de dire que nous n'en serions pas à ce point si les collectivités locales avaient participé avec autant de volonté à la modernisation des commissariats qu'à celle des gendarmeries. En effet, les départements ont consenti un effort considérable en faveur des gendarmeries, alors que, malheureusement, les commissariats, eux, ont été quelque peu oubliés par les communes.

Le problème du logement concerne aussi les fonctionnaires et à Paris il ne sera pas résolu du jour au lendemain. Beaucoup trop de policiers parisiens habitent en province ; ils y ont pris leurs habitudes. Certains ont fait construire et ont pris des engagements en accédant à la propriété. Il leur est par conséquent difficile de revenir à Paris, même si un effort est fait. Il est en revanche indispensable que les jeunes policiers puissent trouver à Paris de quoi se loger, notamment dans les studios de transit.

Enfin, monsieur le ministre, je traiterai de deux dossiers.

Le premier est celui des appelés de la police nationale, surnommés maintenant les petits hommes verts, ce qui est un signe de leur popularité. Le problème tient à leur répartition. En effet, un quotidien national ; après avoir enquêté sur les appelés de la police nationale ; a indiqué que si ces nouveaux bataillons sont répartis dans cent-dix municipalités, celles-ci sont à 90 p. 100 R.P.R. et U.D.F., la ville de Paris consommant la moitié des troupes.

J'ai voulu en savoir plus. Je me suis fait communiquer des tableaux et j'ai constaté qu'à la fin de l'année 1987 avaient bénéficié de ces affectations soixante-six municipalités U.D.F., R.P.R., divers droites et dix-huit de gauche.

M. la ministre de l'intérieur. C'est par hasard, bien sûr !

M. Francis Delattre. C'était le retard des cinq années précédentes ! (*Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Philippe Marchand. Les policiers auxiliaires n'existaient pas au cours des cinq années précédentes ! On ne pouvait donc pas en affecter ! (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

Maintenant qu'ils existent, monsieur le ministre, je vous demande de procéder à une distribution juste et de faire en sorte que les policiers auxiliaires soient répartis équitablement entre les municipalités, afin qu'il n'y ait pas des bataillons qui partent vers la droite et des sections qui partent vers la gauche. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Louis Goasdouff. Le niveau est vraiment très bas !

M. Francis Delattre. C'est tout simplement parce que nous gérons plus de villes que vous !

M. François Colcombet. Nous allons arranger ça !

M. Pierre Mazeaud. C'est moins sûr !

M. le président. Mes chers collègues, je vous en prie !

M. Philippe Marchand. Le deuxième dossier est celui de la police municipale. Il est difficile. Vos circulaires, monsieur le ministre, ont été annulées. Le projet de loi qui avait été déposé sous la précédente législature a été abandonné. Nous demandons de pouvoir enfin légiférer en la matière. Monsieur le ministre, le groupe socialiste est très ouvert sur cette affaire. Nous constatons d'ailleurs que, depuis quelques temps, il y a moins d'incidents.

En définitive, mes chers collègues, grâce au travail des policiers, qui se sentent mieux soutenus depuis 1985, grâce au plan de modernisation, les résultats sont sensibles. Ils ont été soulignés tout à l'heure par les rapporteurs ; les chiffres sont là. Cependant, nous ne progresserons de façon plus significative que si nous savons éviter les oppositions inutiles et stériles. Je pense que nous sommes tous sur la bonne voie. Ce combat dépassé entre les permissifs et les sécuritaires ne doit plus exister. Le problème de la sécurité ne doit pas être un enjeu électoral. Les mesures d'efficacité doivent l'emporter. Ce budget peut en être l'occasion. Chacun d'entre nous ici, s'il est un tant soit peu objectif, ne peut que soutenir votre démarche, monsieur le ministre.

Comment, par exemple, parmi d'autres, ne pas approuver votre plan ambitieux pour freiner le développement de la toxicomanie ? Vous voulez doubler les effectifs des policiers chargés de la lutte anti-drogue ; il le faut ! Vous voulez lutter contre toutes les activités qui blanchissent l'argent du trafic - c'est un député de zone littorale qui vous parle - il faut absolument le faire ! Vous voulez développer le rôle et l'action de la mission interministérielle pour la lutte contre la toxicomanie, c'est une excellente chose !

Avant de conclure mon intervention, je formulerais un souhait, monsieur le ministre. La police devrait être mieux connue. Dans ce projet de budget, les crédits consacrés à la politique de communication sont multipliés par trois. Cela est important, surtout si l'on fait des comparaisons. Je parlais tout à l'heure de l'institut des hautes études de la défense nationale, mais le S.I.R.P.A., qui est l'organisme de communication de la défense nationale, emploie 800 personnes, mes chers collègues, et il n'y en a qu'une quarantaine pour la police. Il est essentiel de faire un effort dans ce domaine.

Telles sont, mes chers collègues, les observations que j'ai eu l'honneur de vous présenter au nom du groupe socialiste pour ce bon budget.

En ce qui concerne les collectivités locales, des questions vous seront posées, monsieur le secrétaire d'Etat.

Je terminerai sur une réflexion.

Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il est grand temps de réfléchir - et vous le faites - pour agir ensuite - et nous le souhaitons - sur la nécessité de doter notre pays de structures régionales qui puissent supporter la comparaison et l'inévitable compétition avec les régions fortes de pays tels que l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne ? Cela n'est pas encore le cas, mais c'est une impérieuse nécessité pour demain. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Henri Cuq.

M. Henri Cuq. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ne disposant que de peu de temps pour m'exprimer au nom du groupe du Rassemblement pour la République, ce que je regrette, je consacrerai l'essentiel de mon intervention à la partie du budget relative à la sécurité publique, me limitant volontairement à quelques observations sur les finances locales et la sécurité civile.

Les crédits affectés aux collectivités locales ne progressent que de 2 p. 100 et le fait marquant sera, cette année, la forte augmentation de la dotation globale de fonctionnement due à la relance de l'activité économique et qui ne figure pas, comme chacun le sait, au budget du ministère de l'intérieur.

Je tiens cependant, monsieur le ministre, à exprimer l'inquiétude de nombreux élus face à une tendance insidieuse à l'accroissement des charges nouvelles, à un moment où il est question de limiter les ressources des collectivités locales.

En revanche, le Conseil d'Etat vient d'annuler, le 9 novembre dernier, plusieurs dispositions du décret du 26 décembre 1985 relatif au fonds de compensation de la T.V.A. Ce texte, que vous aviez signé avec M. Bérégovoy, prévoyait des réductions des sommes dues par l'Etat aux collectivités locales au titre des subventions spécifiques qu'il

peut octroyer par ailleurs. Je souhaiterais connaître, monsieur le ministre, les intentions du Gouvernement pour appliquer cette décision du Conseil d'Etat et pour réparer le dommage causé à des milliers de communes et à des dizaines de départements qui avaient prévu, et parfois inscrit dans leurs budgets, des recettes de fonds de compensation de la T.V.A. dont votre décret les avait malheureusement privés ?

Quant à la sécurité civile, le gouvernement précédent a réussi à inverser une tendance qui en faisait le parent pauvre du ministère de l'intérieur. Des progrès considérables ont été réalisés, en ce qui concerne tant son organisation, avec la loi du 22 juillet 1987 - que vous n'avez d'ailleurs pas votée, monsieur le ministre - que ses moyens d'intervention. Il convient aujourd'hui d'aller plus loin, notamment pour ce qui est du parc aérien en faveur duquel rien n'est encore prévu pour 1989. Vous avez l'espoir, monsieur le ministre, de décrocher une dotation supplémentaire. J'espère que vous pourrez y parvenir.

J'en viens au budget consacré à la police nationale, budget de transition et d'attente selon les rapporteurs. Ce n'est bien sûr pas moi qui dirai le contraire. Quelle différence en effet, avec la détermination marquée ces deux dernières années par le gouvernement de Jacques Chirac !

En novembre 1986, vous vous en souvenez certainement, dans un discours d'une violence dont vous seul avez le secret, et peut-être le goût, vous prédisiez à Charles Pasqua une augmentation inéluctable de la toxicomanie et de la délinquance. Vos inquiétudes ont été vaines ; comment ne pas m'en féliciter aujourd'hui ?

En effet, monsieur le ministre, mes chers collègues, après que vos amis et vous-même eurent promis l'apocalypse aux Français, que s'est-il passé en deux ans ? *(Rires et exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jacques Mahéas. C'est très drôle !

M. Pierre Esteve. Quel niveau ! Au ras des pâquerettes !

M. Henri Cuq. Reprenez les débats de 1986, vous vous rafraîchirez la mémoire !

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Cuq, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Henri Cuq. Volontiers !

M. le président. La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre de l'intérieur. Je voudrais seulement, monsieur le député, vous demander une précision.

Vous parlez d'un discours d'une rare violence que j'aurais prononcé en novembre 1986. Pouvez-vous me dire où et quand, pour que je puisse en trouver trace ?

M. Henri Cuq. C'était à cette tribune, monsieur le ministre, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1987.

M. le ministre de l'intérieur. Je vais relire le *Journal officiel* ; mais je n'y trouverai rien de tel.

M. Henri Cuq. Je vous y invite. C'est très instructif.

Que s'est-il donc passé en deux ans ?

D'abord, la délinquance et la criminalité ont regressé de 12 p. 100. Un tel résultat n'avait pas été obtenu depuis quinze ans.

M. Jacques Fleury. Pourquoi alors avez-vous affolé les vieilles dames ?

M. Henri Cuq. Ensuite, en matière de lutte contre le terrorisme, comment oublier, après les attentats et les assassinats commis de la manière la plus lâche et la plus aveugle, l'arrestation des principaux membres d'Action directe et le démantèlement des principaux réseaux terroristes agissant sur notre sol ? Cela n'est pas, que je sache, le fait du hasard, mais le fruit d'une politique résolument volontariste qui s'appuyait sur un effort budgétaire incontestable accompagné de la mise en place d'un cadre juridique nouveau.

M. Jacques Fleury. Lancé par M. Joxe !

M. Henri Cuq. L'effort budgétaire s'est concrétisé par une progression moyenne des crédits destinés à la sécurité civile de plus de 4 p. 100 et par le dépassement, notamment dans le domaine de l'immobilier et des techniques nouvelles, des objectifs fixés par le plan de modernisation.

Par ailleurs la rénovation de nos lois pénales, entreprise dès l'été 1986, autorise désormais la police nationale à pratiquer des contrôles d'identité sur des fondements juridiques incontestables, tandis que quatre lois, datées du 9 septembre 1986, complètent le dispositif dans le cadre de la complémentarité indispensable entre l'action de la police et celle de la justice.

Ce n'est pas m'éloigner du débat, bien au contraire, que de rappeler aujourd'hui que ces quatre textes relatifs à la certitude et à l'application des peines, à la lutte contre le terrorisme et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France marquaient le retour à la responsabilité de l'individu, lorsque l'action de prévention a échoué.

A ce propos est-il exact, monsieur le ministre, ainsi que l'indique M. Suchod dans son rapport, que des modifications vont être apportées à la loi du 9 septembre 1986 relative au contrôle de l'immigration clandestine ? Est-il aussi exact, ainsi que M. le garde des sceaux l'a indiqué à la commission des lois, que son application serait d'ores et déjà modulée ?

En ce qui concerne encore le terrorisme dont la menace est loin d'avoir disparu, contrairement à ce que pourrait penser aujourd'hui la majorité de nos concitoyens, pouvez-vous me préciser si vous entendez poursuivre la politique de coopération internationale engagée, avec le succès que l'on sait, par Charles Pasqua et Robert Pandraud en particulier avec les Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne et l'Espagne ?

Dans ce même domaine du terrorisme, partagez-vous, monsieur le ministre, avec le garde des sceaux, la conviction qu'il convient de mettre fin à l'isolement des terroristes détenus - ils sont près de deux cents - ce qui leur donnerait la possibilité de se concerter et de reconstituer des réseaux dont nous connaissons aujourd'hui, malheureusement, les dangers ?

M. Jacques Mahéas. C'est ridicule !

M. Henri Cuq. Ces questions sont essentielles, car je crains, comme beaucoup de mes collègues que nous n'assistions, d'ores et déjà, à une dérive rappelant étrangement les années qui ont précédé 1986.

M. Éric Raoult. C'est vrai !

M. Henri Cuq. Pour ce qui est de votre projet de budget, certains l'ont qualifié de révolutionnaire. L'appréciation de nos rapporteurs, M. Suchod et M. Béche, beaucoup plus nuancée, me paraît beaucoup plus réaliste.

M. Pierre Esteve. Plus nuancée que la vôtre !

M. Henri Cuq. Employer le qualificatif « révolutionnaire » frise, en effet, la plaisanterie pour un budget qui n'augmente que de 500 millions de francs alors que les dotations destinées à la sécurité avaient progressé de 1,5 milliard pour 1987 et 1988.

Hormis la formation - et nous vous en donnons acte - et le domaine de la police scientifique, mais encore faut-il y regarder de près, votre budget ne dégage pas de véritables priorités.

Certes, vous affichez aujourd'hui, c'est du moins ce que dit la presse, après les errements que nous avons connus avant 1986, votre volonté de lutter contre la toxicomanie avec une fermeté renouvelée.

M. le ministre de l'intérieur. Quels errements ?

M. Henri Cuq. Tant mieux et je souhaite que vous réussissiez. Mais la réponse adaptée à ce fléau doit être pluridisciplinaire et associer harmonieusement prévention, répression et soins.

A ce sujet je ne doute pas, monsieur le ministre, que vous rappellerez au garde des sceaux tout l'intérêt qu'il y a à appliquer non seulement la loi de 1970 sur l'injonction thérapeutique, mais aussi celle du 31 décembre 1987, qui a heureusement complété les moyens juridiques dont disposent la justice et la police contre le trafic des stupéfiants, et grâce à laquelle nous disposons aujourd'hui d'un outil adapté et complet qui sert de modèle aux autres pays occidentaux.

Vous avez raison de vous attacher, avec les services spécialisés, au trafic de cocaïne, puisque la volonté clairement affichée ces deux dernières années a permis d'obtenir une stabilisation, voire une régression, de la consommation d'héroïne qui est la drogue - nous le savons tous - dont les effets dévastateurs sont les plus rapides.

Mais où allez-vous prendre les effectifs supplémentaires que vous promettez puisque vous ne créez pas de postes et pourquoi le budget de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, qui était de 250 millions en 1988, passe-t-il à 200 millions de francs pour 1989 ?

Pour ce qui est des personnels, on n'observe aucune création nette d'emploi puisque les créations sont compensées par autant de suppressions, 1 300 au total. L'amélioration du déroulement de carrière des policiers engagée par M. Robert Pandraud, par le biais du repyramidage est certes indispensable, mais une suppression corrélative de postes risque, à terme, de perturber le fonctionnement des services.

Je me permets également de vous signaler que le recrutement de cent officiers de paix gagé sur les postes réservés à la promotion sociale des brigadiers-chefs en fin de carrière suscite l'appréhension de ce corps, car le renouvellement d'une telle disposition est de nature à priver un certain nombre de brigadiers-chefs d'une promotion sociale bien méritée en fin de carrière.

Mais, au-delà des personnels en tenue dont le déroulement de carrière est incontestablement amélioré, votre budget ne donne aucune raison d'espérer aux inspecteurs et aux enquêteurs qui sont les laissés-pour-compte du plan de renforcement de l'encadrement. Leurs perspectives légitimes d'avancement sont renvoyées à une date ultérieure, alors qu'ils constituent un maillon essentiel du bon fonctionnement de nos commissariats.

A ce propos, monsieur le ministre, je tiens à appeler votre attention sur la situation des inspecteurs de police de mon département, les Yvelines, qui totalisent aujourd'hui 114 000 heures de récupération et qui souhaitent, au-delà de l'extension méritée de la prime de S.G.A.P. aux départements de la grande couronne, l'affectation de collègues sur les postes dont certains ne sont pas pourvus depuis six mois. Tel est le cas, par exemple, au commissariat des Mureaux.

Quant aux enquêteurs, qu'en est-il de leur avenir et pourquoi avoir suspendu l'établissement du tableau d'avancement des enquêteurs-chefs ? Vous comprendrez qu'ils se posent de légitimes questions.

Enfin, pour en terminer avec les questions relatives aux personnels, je vous rappelle le cas des fonctionnaires retraités antérieurement au 19 avril 1957 et qui n'ont pas bénéficié des dispositions accordant une bonification d'un an tous les cinq ans pour le départ à la retraite. Je sais qu'il est difficile de leur donner satisfaction, mais n'est-il pas possible de trouver une solution satisfaisante pour eux ?

M. Marchand a évoqué le statut des personnels de police municipale. Pourriez-vous également, monsieur le ministre, apporter quelques éclaircissements à ce sujet ? Plusieurs milliers d'agents, vous le savez, sont tout à fait inquiets pour leur avenir.

Bien d'autres points, mais le temps me manque, mériteraient des éclaircissements ; je pense en particulier à la concurrence qui s'ébauche - M. Suchod l'a d'ailleurs évoquée - entre la gendarmerie et la police nationale dans le domaine de la police scientifique, ainsi qu'à l'abandon probable de la généralisation de la carte d'identité infalsifiable. Je ne doute pas que, sur ces sujets, vous nous apporterez également des précisions.

Il subsiste donc trop de zones d'ombre, monsieur le ministre. Vous semblez vouloir être le meilleur défenseur de la sécurité, ce qui est bien normal, mais le budget que vous présentez ne manifeste pas, à cet égard, une volonté suffisante.

Vous semblez tenir aujourd'hui, avec vos amis, un discours différent de celui de 1981. Les Français, comme nous, vont juger sur vos actes et non sur vos mots. Je reprends, en substance, si vous le permettez, les propos que vous teniez en novembre 1986, vous adressant à M. Charles Pasqua. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Pierre Esteve. Encore !

M. Jean Acrioux. Ce n'était donc pas très violent !

M. le président. Il faut conclure, monsieur Cuq.

M. Henri Cuq. En conclusion, j'indique que le groupe du R.P.R. ne vous fait pas confiance, monsieur le ministre. Vous auriez, d'ailleurs, été étonné du contraire. Il ne fait confiance ni à vous-même ni à votre Gouvernement pour garantir effi-

cacement la sécurité des Français. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre votre budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Tardito.

M. Jean Tardito. Monsieur le ministre, les collectivités locales, plus particulièrement les communes, peuvent jouer un grand rôle dans une politique qui se proposerait vraiment de sortir notre pays de la crise.

Proches des habitants, connaissant bien les problèmes quotidiens des populations, les élus des collectivités locales, bien qu'ils n'aient pas encore leur statut, sont bien placés pour développer des actions qui répondent aux besoins des habitants et du pays.

De nombreux équipements sont à réaliser ou à rénover. Dans tous les domaines, des services sont à développer ou à mettre en œuvre. Les collectivités locales en ont-elles les moyens ? Ont-elles des perspectives d'amélioration de leur situation ? Quels sont leur rôle et leur devenir à l'horizon proche de 1992 ? C'est à la lumière de ces questions que nous avons étudié le budget les concernant.

Des questions se posent au moment de la préparation des budgets primitifs.

Pour les dotations, nous remarquons une augmentation intéressante des concours de l'Etat aux collectivités locales, notamment de la dotation globale de fonctionnement qui progresse de plus de 9 p. 100. Cette bonne nouvelle masque les sous-estimations du rendement de la T.V.A. en 1987 et en 1988. En 1988, la dotation globale de fonctionnement a augmenté de 4,73 p. 100 par rapport à 1987, avec une régulation qui, tout le laisse penser, avoisinera les 3,8 p. 100. Les crédits afférents à cette régulation seront-ils notifiés pour une prise en compte dans les budgets primitifs de 1989 ?

Il convient toutefois de remarquer que l'augmentation de 9,19 p. 100 cette année doit être rapprochée du total de 1988, ce qui la relativise. Cette progression, surtout profitable aux grandes villes ayant une dotation supérieure au minimum garanti avec une meilleure appréciation des nouveaux mécanismes, aurait été plus satisfaisante pour l'ensemble des collectivités locales.

Nous n'avons pas le bilan officiel d'activité de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, comme l'avait cependant prévu un amendement de M. Vallin adopté au Sénat en 1986.

Quelle est la situation exacte de cet organisme ? D'un côté, on affirme qu'elle est moins catastrophique, mais qu'il faudra surcompenser en 1990 ; du côté du conseil d'administration, on fait état d'un besoin d'augmentation de 2,5 p. 100 de la surcompensation dès cette année.

Au moment où elles préparent leurs budgets, les collectivités locales doivent arrêter les surcompensations qui leur sont imposées, mais l'Etat doit décider le remboursement de ses dettes vis-à-vis de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

S'agissant des personnels, les collectivités territoriales voient les seuils démographiques maintenus, aliénant ainsi leur liberté de créer les emplois en fonction de leurs besoins.

Qu'en est-il de la libre administration dans le cadre de la décentralisation avec le tableau indicatif des emplois qui est imposé ?

La poursuite de l'application des circulaires Galland, qui condamnent l'idée d'une fonction publique unique, équivaut à un recul par rapport à vos propres lois de 1984 qui en fixaient le statut.

Monsieur le ministre, sans parler des revalorisations de salaires aujourd'hui revendiquées à juste titre, nous devons au plus tôt revenir au paritarisme de gestion du conseil national des personnels de la fonction publique, reprendre en compte les éléments relatifs à la création des carrières linéaires et en finir avec la multiplicité des grades et classes qui induisent un cloisonnement négatif et empêchent toute refonte sérieuse de la grille de rémunérations.

Revenir au statut de 1984, le corriger et l'améliorer devient maintenant impératif. Pour notre part, nous soutenons les propositions des organisations syndicales, notamment de la C.G.T...

M. Francis Delattre et M. René Couanau. Ben voyons !

M. Jean Tardito. Naturellement !

... qui sont prêts à proposer un projet de statut, à le discuter et à l'améliorer.

Je traiterai maintenant des atteintes aux lois de décentralisation qui étaient présentées à l'époque comme un moyen de rapprocher les décisions des citoyens.

Si des compétences ont été décentralisées, en réalité tous les moyens n'ont pas suivi. En février 1988, M. Galland, alors ministre, estimait à 44,272 milliards de francs les dotations allouées aux collectivités dans le cadre des transferts de compétences. Cette année, dans le budget, on peut les estimer à 49,93 milliards de francs. Inclues dans les concours de l'Etat, elles en masquent, en particulier, l'érosion. La marge de manœuvre dans les décisions est tellement étroite que les élus sont pratiquement dépourvus de liberté de choix dans l'élaboration de leur budget. En matière de fiscalité, notamment, les orientations définies par le Gouvernement ne permettent pas d'inverser cette situation.

Lors du vote de la première partie de la loi de finances, les allègements sans compensation des droits de mutation sur les cessions des fonds de commerce et la réduction du taux des droits d'enregistrement et des taxes locales aux enchères publiques, privent globalement de près de 300 millions les budgets des collectivités locales. On m'a répondu à l'époque que c'était minime, mais c'est tout de même un signe.

Dans la première partie de la loi de finances, sont encore confirmés et élargis les allègements fiscaux en faveur du secteur économique. Nous regrettons que les actifs financiers ne soient toujours pas comptés dans le calcul des bases d'imposition à la taxe professionnelle.

Malgré des avancées intéressantes dans le domaine des exonérations de la taxe d'habitation pour les familles peu ou pas imposables, la philosophie générale de la fiscalité locale ne connaît pas d'inversion.

Pour mieux répondre au véritable rôle des collectivités locales, il faut entreprendre une réforme véritable des finances locales qui comporterait une baisse de l'impôt sur les ménages, la réforme de la taxe professionnelle et surtout le déverouillage des quatre taux.

La décentralisation devrait, nous l'avons dit, permettre aux assemblées élues de répondre de la meilleure manière aux besoins de la population. Mais la loi de finances impose, notamment aux départements, le financement obligatoire de l'insertion ; vous n'avez pas voulu qu'elle soit payée par une cotisation prélevée sur les grands groupes financiers des entreprises et des banques.

De plus, les communes, malgré la faiblesse de ce revenu minimum d'insertion, dont nous avons analysé les défauts, devant le nombre des cas de misère qui s'accroît, sont contraintes, dans leur budget, de tenir une action sociale, non plus destinée à soutenir quelques cas exceptionnels, mais devenue un véritable recours pour des millions de familles rejetées par une société en crise. Il faut aider les communes et alléger leurs charges en leur remboursant la T.V.A. qu'elles supportent, notamment sur des produits de première nécessité.

En même temps, les communes, départements, régions, sont soumis au parasitisme financier lié à leur endettement. N'oublions pas qu'en 1988 le total des annuités, intérêts et capital - environ 50 milliards de francs d'un côté, 50 milliards de francs de l'autre - est supérieur aux emprunts nouveaux : 76,2 milliards de francs ! Outre le différentiel pris sur les autres recettes, on voit le marché financier énorme que cela représente et les conséquences qu'il en résulte pour les collectivités locales qui voient inexorablement se resserrer sur elles ce filet qui leur enlève peu à peu toute responsabilité. Le « fin du fin », dans ce tourbillon auquel nous nous opposons, c'est la multiplicité des sortes d'emprunt, de solutions financières, voire de spéculations sur les monnaies étrangères opérées parfois au dépens du franc, qui sont présentées de manière aliéchant aux élus.

Au moment où s'élaborent les budgets primitifs pour 1989, nous pouvons constater que, loin de la décentralisation, les équilibres des collectivités sont soumis au bon vouloir de l'Etat, à une politique néfaste d'aggravation de l'austérité, de difficultés et de précarisation.

Dans cette situation, quels sont le rôle et l'avenir de nos collectivités locales ? Appelées de plus en plus à faire face aux difficultés, elles sont en butte à une aliénation de leur

liberté, voire de leur autonomie. De plus, elles connaissent de nombreuses incertitudes quant à leur avenir proche et ne sont même pas informées des bases de l'assiette pour 1989. Comment les élus de mars 1989 - ceux que l'on a appelés les maires d'Europe au dernier congrès des maires - peuvent-ils donc établir des perspectives pour construire sur un mandat de six ans ?

Où en est le rapport du Conseil national des impôts, qui doit traiter cette année des finances locales ? Il devait être remis début novembre. N'y a-t-il que des difficultés de relecture, comme on l'a indiqué lors du dernier comité des finances locales ?

Qu'en sera-t-il de la révision foncière en 1990 dont les tests à blanc effectués montrent les conséquences sur la fiscalité locale ? Comment les élus vont-ils être associés, alors que les effectifs du service du cadastre sont en baisse ?

M. le président. Il faut conclure, monsieur Tardito !

M. Jean Tardito. Je termine, monsieur le président !

Comment les élus vont-ils pouvoir faire supporter aux familles les suppressions des exonérations foncières, alors qu'il conviendrait de les élargir encore et en particulier sur les logements sociaux ?

Enfin, avec cette tutelle accrue et ces transferts supportés par les collectivités locales, s'affirme la volonté de remodeler une société française et d'intégrer les collectivités à la mise en œuvre de cette politique. D'ailleurs les récentes déclarations entendues, notamment au dernier congrès des maires, ont confirmé cette volonté. Des inquiétudes, voire des menaces, ont été avancées pour inciter à l'indexation des concours financiers de l'Etat et à la péréquation des ressources.

Notre époque exige plus de coopération, plus de solidarités multiples pour aboutir à un aménagement harmonieux de notre territoire national et au développement de chaque commune, de chaque département et de chaque région. Mais cette coopération doit garantir en toutes circonstances l'autonomie de chaque collectivité, lui en donner les moyens en dehors de toute tutelle. Ce n'est pas, et je le regrette, monsieur le ministre, la voie que vous semblez avoir choisie. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Francis Delattre.

M. Francis Delattre. Monsieur le ministre, je serai bref sur la partie de votre budget concernant les collectivités locales, qui se caractérise par l'augmentation sensible de la dotation globale de fonctionnement, laquelle apportera incontestablement des possibilités aux collectivités territoriales ; celles-ci n'y étaient pas habituées, il faut bien le dire, depuis des années.

M. Jacques Mahéas. Les deux dernières surtout !

M. Francis Delattre. Il n'est pourtant pas inutile, mes chers collègues, de rappeler que ces excellents concours de l'Etat au budget des collectivités territoriales traduisent en fait la redistribution de la part des recettes de T.V.A. qui leur revient et que si ceux-ci progressent, nous le devons non pas à la volonté du Gouvernement, mais à l'amélioration de notre économie.

Sur les dotations relatives à la décentralisation, le groupe U.D.F. appelle plus particulièrement votre attention sur les dépenses de fonctionnement des lycées publics ou privés, qui font l'objet d'un transfert de compétences aux régions et dont la progression de 9 p. 100 en masse nous paraît insuffisante. Il s'agit en fait d'une augmentation en trompe-l'œil, car les effectifs ont augmenté de 5 p. 100. En outre, l'augmentation, souhaitable pour tout le monde, des filières technologiques, plus coûteuses en fonctionnement, conduit de plus en plus souvent les régions à compenser ces déficits sur leur fiscalité régionale.

L'association regroupant les présidents de conseils régionaux vous a saisi d'un certain nombre de demandes précises. Nous attendrons avec beaucoup d'intérêt votre réponse, monsieur le ministre, avant de nous prononcer définitivement sur cette partie de votre budget.

Enfin, vous avez engagé une réflexion sur la fiscalité locale ; sachez que nous apporterons notre soutien à toute mesure allant vers une meilleure justice entre les communes, notamment pour ce qui concerne la taxe professionnelle qui,

au fil des années, est devenue totalement inique, tant vis-à-vis des assujettis, c'est-à-dire les entreprises, que vis-à-vis des communes. Personnellement, je considère que même les mécanismes de péréquation sont maintenant insuffisants pour corriger les véritables situations d'injustice.

Le budget de la police nationale prévu pour 1989 est, selon nous, plutôt un budget en stagnation, si ce n'est même, sur certains points, en régression. Certes, les crédits augmentent de 2,5 p. 100, mais cette progression est inférieure à celle des dépenses civiles de l'Etat, alors qu'elle lui avait été égale ou supérieure en 1987 et 1988. Les autorisations de programme, elles, sont pratiquement stables.

Ce projet de budget apparaît donc à maints égards moins satisfaisant que ceux des trois années précédentes, y compris le dernier que vous nous avez présenté, monsieur le ministre. Mais nous croyons tous au plan de modernisation que vous avez mis en place et qui a été, de notre point de vue, poursuivi par le précédent gouvernement.

Il faut dire que, après avoir porté un regard très critique sur notre gestion, il semble que l'actuelle majorité poursuit, en partie, dans ce budget les orientations que nous avons fixées. En fait, les aspects positifs de l'action gouvernementale sont ceux qui s'inscrivent dans la continuité des deux gouvernements.

A cet égard, pour nous, la priorité accordée à la formation des personnels dans le budget pour 1989 est une bonne chose, car le métier de policier est difficile. Il exige rigueur et professionnalisme. Mais il est aussi important de renforcer sur certaines parties du territoire, et en particulier en banlieue parisienne, la présence des effectifs dans les commissariats.

Toutefois, le budget de 1989 ne prévoit aucune création nette d'emplois. L'affectation de 1 000 appelés du contingent, dont le rôle est certes apprécié des policiers et de la population, ne doit pas avoir pour conséquence systématique l'absence de création de postes.

A mon collègue Marchand qui a fait une digression sur ce sujet, je précise que depuis dix-huit mois j'attends l'affectation de ces policiers auxiliaires.

M. Gérard Bapt. Nous prenons note !

M. Francis Delattre. Il faut en outre accentuer l'effort entrepris pour la modernisation des équipements et des matériels de la police nationale. Il est en effet essentiel de lui donner des moyens informatiques, scientifiques, de transmission qui permettront d'effectuer de réels progrès dans la lutte contre l'insécurité et qui permettront également, en rationalisant les travaux administratifs, de rendre disponibles les policiers pour leur véritable mission.

Outre cet aspect du plan de modernisation, qui est respecté dans le budget pour 1989, il ne faut pas négliger les crédits affectés à l'équipement immobilier, crédits qui sont très insuffisants au regard de l'importance du parc immobilier à rénover. Monsieur le ministre, la fin des commissariats crasseux n'est pas pour demain et nous regrettons, pour notre part, le quasi-arrêt du plan de rénovation des commissariats.

En outre, les policiers rencontrent de graves difficultés de logement, notamment en région parisienne et dans les grandes agglomérations. Il convient de remédier rapidement à ce problème.

Permettez-moi, en toute simplicité, de souligner l'indigence des services sociaux du ministère de l'intérieur. Certes, la situation ne date pas d'aujourd'hui ; c'est en fait depuis une quinzaine d'années que les services ne répondent plus aux nombreux problèmes des fonctionnaires de ce ministère.

Enfin, la lutte contre l'insécurité, c'est-à-dire contre la délinquance, le crime, la drogue et le terrorisme, ne s'exprime pas seulement en termes financiers, d'effectifs ou de moyens matériels. Elle est aussi le fait de la détermination des pouvoirs publics dans la lutte essentielle pour la défense des libertés et la protection des personnes et des biens. Elle est enfin le fait de l'extraordinaire esprit de dévouement et de mobilisation des personnels de la police nationale, auxquels il convient ici de rendre hommage. C'est grâce à sa détermination que le précédent gouvernement a su redonner aux forces de police confiance dans la valeur de leur mission.

Tout infléchissement dans ce soutien, une confiance trop mesurée aboutiraient à nouveau à désorganiser et à démotiver la police, en portant préjudice à sa capacité opérationnelle.

Enfin, je voudrais mettre l'accent sur l'insuffisance des moyens consacrés à la sécurité civile, dont les crédits sont en baisse dans le budget pour 1989. En effet, la sécurité des citoyens n'est pas uniquement mise en cause par la délinquance et le terrorisme. Les catastrophes naturelles et technologiques se multiplient et constituent une menace permanente pour la vie et les biens des Français.

Le gouvernement précédent avait montré tout l'intérêt qu'il portait à la sécurité civile, notamment en faisant adopter par le Parlement la loi du 22 juillet 1987 portant réorganisation de la sécurité civile et en renforçant ses moyens en personnels et en matériels.

M. le président. Il faut conclure, mon cher collègue.

M. Francis Delattre. Je termine, monsieur le président.

Il convient sûrement de poursuivre cette action et de remédier aux insuffisances constatées, notamment lors de la récente catastrophe qui a frappé la ville de Nîmes.

J'évoquerai enfin ce grave fléau national que constitue l'insécurité routière même si votre ministère n'est pas directement concerné. Le groupe Union pour la démocratie française estime qu'il est urgent d'organiser un débat sur ce sujet à l'Assemblée nationale.

En conclusion, le budget de la police prévu pour 1989 est aux yeux du groupe U.D.F. un budget trop peu volontariste, qui rompt sensiblement avec les efforts engagés lors des trois précédents budgets et qui manque un peu d'imagination.

Pour ce qui concerne le budget des collectivités locales, nous attendrons votre réponse à la question précise que je vous ai posée.

Nous voterons donc contre la partie relative à la police nationale et nous attendrons votre réponse pour ce qui concerne les collectivités locales. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. René Couanau.

M. René Couanau. Monsieur le ministre, il y a deux ans, vous avez attaché votre nom à un plan de modernisation et d'équipement de la police nationale. Vous ne serez donc pas étonné que mes premières observations concernent cette partie fondamentale de votre projet de budget.

Les membres du groupe de l'Union du centre ne sont pas des maniaques du quantitatif. Cela signifie que ce n'est pas parce qu'un budget augmente de 12,5 p. 100, comme celui de la culture par exemple, qu'il doit être considéré comme un bon budget. Il y a cependant des limites basses à ne pas franchir. Et lorsque l'on constate qu'au sein d'un budget qui s'accroît de 6,5 p. 100 en moyenne, les crédits de la police n'augmentent que 2,4 p. 100, moins que la dérive des prix, lorsque l'on constate que les autorisations de programme diminuent, elles, de 0,15 p. 100, ce qui est tout près de zéro, on doit se demander où est passé le plan de modernisation et d'équipement.

Ce budget a été qualifié, par les ministres et par certains rapporteurs, de budget de transition. Alors, monsieur le ministre, transition vers quoi ? Qu'attendez-vous avant de transiter ? C'est cela que nous aimerions bien comprendre.

Nous n'avons jamais, à l'U.D.C., utilisé le thème de la sécurité à des fins électoralistes. Nous n'en sommes que plus libres pour vous faire part, monsieur le ministre, de nos inquiétudes sur ce budget 1989 de la police.

Soyons clairs. Ce budget comporte au moins deux points forts : l'accroissement significatif des crédits de formation - près de 25 p. 100 ou même plus - et l'effort fait en faveur de l'informatisation. Je reconnais bien volontiers la réalité de ces deux efforts. Ils étaient nécessaires et nous les approuvons.

Mais l'effort de qualification ne doit pas se substituer entièrement à l'augmentation des effectifs. Monsieur le ministre, le mieux ne dispense pas du plus. Déjà, certains corps urbains connaissent une situation inquiétante de sous-effectif. Souvent, les gradés mutés ne sont pas remplacés, les personnels en civil non plus. Des représentants de villes importantes interviendront sur ce sujet, tels que le maire de Toulouse. Dans les villes moyennes que je connais mieux, j'ai également constaté la gravité du sous-effectif.

Or que constatons-nous ? Que ce budget supprime 1 002 emplois de gardiens de la paix et prétend les compenser par la création de 1 000 emplois de policiers auxiliaires, c'est-à-dire des appels du contingent. Monsieur le ministre, ce n'est pas raisonnable. Comment peut-on prétendre remplacer ainsi des professionnels par des occa-

sionnels qui, même pour des tâches préventives, qui ne sont pas aussi simples qu'on veut bien le dire, ne peuvent pas être suffisamment formés préalablement et finissent par poser de délicats problèmes d'encadrement et d'emploi ? Nous le constatons dans les villes où ces auxiliaires ont été affectés.

Que constatons-nous aussi ? Que ce budget se lance dans plusieurs opérations « à tiroirs » - nous connaissons les formules - de suppressions et de créations d'emplois destinées à soulager la situation de l'encadrement, opérations qui tiennent tantôt du cautère sur une jambe de bois, tantôt de la poudre aux yeux.

Peut-être ces replâtrages vous permettent-ils de passer le cap de l'année 1989 ; c'est peut-être ce que vous appelez une transition. Mais cette forme d'autofinancement sur votre propre budget trouvera vite ses limites et ne peut être en effet qu'une transition vers un réexamen global de l'architecture des corps et des carrières, dont toutes les organisations syndicales représentatives de la police s'accordent à dire qu'il est devenu urgent et indispensable. A cet égard, les travaux menés par diverses commissions et plusieurs groupes de travail depuis 1982 sont restés sans lendemain. La démobilisation des personnels, monsieur le ministre, est à la mesure de leurs déceptions successives. Et on peut affirmer, sans crainte de se tromper, que les moyens proposés cette année ne provoqueront, hélas ! ni l'enthousiasme ni l'espoir, quel que soit le corps concerné.

Actuellement, vous le savez bien, monsieur le ministre, 8 000 fonctionnaires de police attendent leur avancement. Il faut six ans et trois mois à ce qu'on appelle un « B.C.-tiste » pour être nommé brigadier ; il a, à ce moment-là, en moyenne trente-neuf ans et nombreux sont les fonctionnaires qui, à cet âge-là, ont installé leur famille et préfèrent renoncer à une nomination, qui ne serait qu'une mutation qui ne leur apporterait guère d'avantages.

Face à cette situation, certains évoquent la fusion en un corps unique, d'abord de la tenue depuis le gardien jusqu'à l'O.P.P., puis la fusion inspecteurs-officiers.

A l'Union du centre, nous sommes, monsieur le ministre, hostiles à ces perspectives qui auraient essentiellement pour effet, en ce qui concerne la tenue, d'écraser les hiérarchies et de rendre le commandement impossible, sinon par certaines hiérarchies syndicales et, pour l'encadrement, de noyer les O.P.P. et commandants dans un corps lui-même sans hiérarchie et remplissant des missions fonctionnellement très différentes. Monsieur le ministre, que ce soit dans les C.R.S. ou au sein des polices urbaines - et je connais bien les uns et les autres - le découragement gagne trop de policiers, à tous les niveaux de la hiérarchie. C'est le moral des troupes qui est en jeu.

M. Guy Béche, rapporteur spécial. C'est faux !

M. René Couanau. Monsieur le ministre, il faut cesser de tourner autour du pot et mettre en chantier une réflexion globale sur les structures des corps de la police et sur les conditions d'emploi.

En ce qui concerne la sécurité civile, je serai bref.

Les crédits diminuent en 1989, passant de 907 millions de francs à 896 millions de francs. La légère augmentation des autorisations de programme ne saurait dissimuler que c'est l'effort d'équipement qui supporte l'intégralité du désengagement de l'Etat en matière de sécurité civile : moins 8 p. 100.

C'est l'honneur du précédent gouvernement que d'avoir cessé de traiter la sécurité civile en parent pauvre de votre ministère. Nous craignons que le vôtre ne se situe pas, à ce sujet, dans la continuité et n'ait pas tiré toutes les leçons qu'inspirent des catastrophes récentes comme celle de Nîmes. Vous avez vous-même reconnu, monsieur le ministre, que les moyens affectés à l'ensemble des missions de sécurité civile étaient insuffisants. Cette insuffisance est criante dans un domaine essentiel : le renouvellement du parc aérien, et spécialement des hélicoptères. Or si l'année 1988 a été une bonne année pour les incendies de forêts, nous le devons avant tout à des conditions climatiques favorables.

C'est dès aujourd'hui que l'on doit se préparer, hélas ! à faire face à nouveau aux drames que pourrait entraîner une météorologie moins favorable.

Force est de constater, monsieur le ministre, que votre projet de budget pour 1989 ne porte pas assez la marque de ce souci.

J'en viens au budget des collectivités locales.

En ce qui concerne les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, vous avez raison d'insister, monsieur le ministre, sur le montant élevé de ces transferts : 163 milliards de francs en 1989, en augmentation de 4,4 p. 100 sur 1988. Permettez-moi toutefois de faire à ce sujet quelques remarques.

D'abord, convenez monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que ces concours ne peuvent, de près ou de loin, s'apparenter à des libéralités désintéressées de l'Etat. Ce n'est pas la générosité qui est à l'origine de ce concours, mais la seule équité. En effet, y aurait-il eu autrefois un V.R.T.S., y aurait-il aujourd'hui la D.G.F. si le législateur n'avait supprimé, en 1968, cette importante ressource qu'était la taxe locale ? Y aurait-il eu une dotation globale de décentralisation si le législateur de 1982 n'avait transféré d'importantes et coûteuses responsabilités de l'Etat aux collectivités locales ? La compensation financière juste et équitable, voulue par le législateur, ne peut être considérée comme un acte de générosité, mais seulement comme la moindre des choses.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. René Couanau. Ces concours ont été indexés. Là encore, monsieur le ministre, je crois qu'il n'y a rien d'anormal à ce qu'on ait choisi à l'époque le produit de la T.V.A. encaissée par l'Etat ; personne n'a trouvé à redire à ce choix qui se justifiait à plus d'un titre : la T.V.A. n'est-elle pas née sur les débris de l'ancienne taxe locale, elle même compensée par la D.G.F. ?

L'Etat y a d'ailleurs longtemps trouvé son compte, étant assuré que ces concours n'évolueraient pas plus vite que la plus importante de ses recettes fiscales, la T.V.A., et en déconnectant leur évolution de celle longtemps beaucoup plus rapide des salaires sur lesquels était autrefois indexé le V.R.T.S.

Cette année, tout le monde l'a dit, sera une année forte pour la dotation globale de fonctionnement - plus 9,19 p. 100 -, de même que pour la dotation spéciale pour le logement des instituteurs et la dotation globale de décentralisation. Mais cette évolution favorable n'est que la conséquence de la très heureuse surprise que le Gouvernement a trouvée à son arrivée : des produits fiscaux d'Etat en très forte progression, et notamment la T.V.A., grâce au regain d'activité que connaît notre pays depuis la fin de l'année 1986.

Je n'insisterai pas, sauf pour m'en réjouir, sur l'importante progression toute conjoncturelle de ces concours financiers, si celle-ci cependant ne faisait naître ici ou là de nouvelles idées de réforme.

Vous-même, monsieur le ministre, vous n'avez pas caché que vous étiez à la recherche d'une formule qui - je vous cite : « tout en garantissant une évolution régulière des ressources des collectivités locales, éviterait les forts accroissements comme les diminutions brutales ».

Nous ne sommes pas hostiles par principe à toute idée de réforme, vous le savez. Mais il est de notre devoir d'attirer votre attention sur deux points.

Premier point : la nécessaire diminution des taux de T.V.A. ne saurait justifier une remise en cause du principe de l'indexation de la D.G.F. sur les produits de la T.V.A. évalués à législation inchangée.

Il n'y a pas lieu d'établir un lien entre deux phénomènes qui obéissent à deux logiques totalement étrangères l'une à l'autre : la compensation de transferts de charges, d'une part, et l'harmonisation des fiscalités nationales dans le cadre européen, d'autre part.

M. le président. Veuillez conclure.

M. René Couanau. Deuxième observation : l'indexation sur le produit de la T.V.A. n'est sans doute pas parfaite, mais elle vaut bien d'autres indexations, et il convient de ne pas oublier que dans un passé récent son évolution avait été aussi médiocre que l'activité économique ; je pense notamment aux années 1984 à 1986.

J'en viens au fonds de compensation de la T.V.A., monsieur le ministre, pour vous poser trois questions à la suite de la décision du Conseil d'Etat annulant le décret que vous aviez pris et qui avait des conséquences très dommageables pour les collectivités locales.

Premier point : pouvez-vous nous donner l'assurance que les crédits nécessaires, c'est-à-dire trois milliards de francs, seront inscrits soit dans la présente loi, soit dans la prochaine loi de finances ?

Deuxième question : pouvez-vous nous dire dans quelles conditions les remboursements dont n'ont pu bénéficier les collectivités locales en 1986, 1987 et 1988 pourront être rétablis ?

Troisième question : pouvez-vous nous donner l'assurance, monsieur le ministre, que le Gouvernement n'utilisera pas de manœuvres dilatoires nouvelles - soit une validation législative, soit un nouveau décret qui friserait l'illegalité - pour éviter à nouveau de se conformer à la loi ?

Troisième sujet de préoccupation : la dotation régionale d'équipements scolaires. Je serai bref sur ce point, monsieur le ministre. La D.R.E.S. n'augmentera que très peu en 1989, en fonction des critères retenus. Or il est apparu, depuis la décentralisation, un élément nouveau dont personne ne veut prendre conscience dans la majorité : l'allongement de la scolarité avec passage du collège au lycée.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. René Couanau. Cet allongement n'est pas seulement spontané : il a été voulu par le Gouvernement. C'est bien un ministre de votre dernier gouvernement qui a fixé l'objectif de faire parvenir 80 p. 100 d'une classe d'âge dans les lycées !

M. Jacques Mahéas. Il a raison !

M. René Couanau. Il faut donc que vous en tiriez les conséquences, car cela a eu pour effet d'accroître les charges des régions. Le gouvernement précédent, dirigé par M. Chirac, nous avait entendus l'année dernière, puisqu'il nous avait accordé une dotation supplémentaire de 1,2 milliard de francs, dont 500 millions ont été versés ; 700 millions restent à verser. Monsieur le ministre, votre collègue de l'éducation nationale serait presque d'accord avec nous sur ce point : il faut que vous renouveliez cette dotation exceptionnelle, car l'effort exigé des régions devra être poursuivi pendant les deux ou trois ans qui viennent.

M. Jacques Blanc. Tout à fait !

M. René Couanau. Soyez cohérent dans votre politique gouvernementale. Vous fixez une priorité qui est l'éducation. Il faut qu'au sein du Gouvernement vous évitiez de vous renvoyer la balle entre les différents budgets et que l'action des ministères soit cohérente sur ce point.

M. Jacques Blanc. Bravo !

M. René Couanau. Avec un certain nombre de mes collègues députés de province, nous apprécions les efforts consentis pour moderniser et équiper les préfectures et les sous-préfectures - en tant qu'ancien membre du corps préfectoral, je ne peux que m'en réjouir - de même que pour encourager de nouvelles déconcentrations de compétences de l'Etat au profit des préfets.

Ce mouvement est souhaitable, et il faut accompagner la décentralisation. Mais il ne faudrait pas - et nous avons une petite crainte à ce sujet - que cette nouvelle redistribution des tâches entre le niveau central et les niveaux locaux soit l'occasion d'un retour en arrière et que l'on assiste à une forme de recentralisation qui serait contraire à l'esprit de la loi de 1982.

Ainsi que vous le constatez, monsieur le ministre, le projet de budget que vous nous soumettez soulève des interrogations importantes en ce qui concerne les collectivités locales et plus que des réserves en ce qui concerne la police.

C'est pourquoi le groupe de l'U.D.C. attend avec intérêt vos réponses avant d'arrêter définitivement sa position sur votre projet. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre et Union pour la démocratie française.)*

M. le président. Nous en arrivons à la phase des questions, et nous commençons par celles qui sont relatives aux collectivités territoriales.

Au titre du groupe socialiste, la parole est à M. Marc Dolez.

M. Marc Dolez. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des

régions, prévoit dans son article 1^{er} que des dispositions législatives ultérieures détermineront ce que nous avons l'habitude d'appeler le statut de l'élu.

L'accroissement des compétences confiées aux collectivités locales par les lois de décentralisation impose aujourd'hui de relancer la réflexion sur l'accès des citoyens aux responsabilités électives et sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

Ai-je besoin, monsieur le secrétaire d'Etat, de souligner l'urgence et la nécessité de cette réflexion qui concerne directement plus de 517 000 personnes exerçant une fonction élective dans 36 559 collectivités territoriales de toutes tailles, auxquelles il convient d'ajouter près de 13 000 établissements publics de coopération en tous genres ? Cette urgence et cette nécessité ont été rappelées par le dernier congrès des maires de France, à l'unanimité de ses 4 000 participants.

Sans méconnaître les difficultés de mise en application, notamment sur le plan financier, l'accent me semble devoir être mis sur le droit des élus à la formation permanente, étant donné la très grande complexité des tâches qu'ils assument désormais, sur les garanties de l'élu dans sa vie professionnelle et sur l'instauration d'un système de retraite.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vous puissiez m'indiquer l'état de vos réflexions sur cet important dossier, ainsi que les initiatives que vous comptez prendre en ce domaine pour relancer la décentralisation. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, si vous le permettez, afin de ne pas avoir à me répéter cet après-midi, je répondrai également, profitant des différentes questions qui me seront posées, aux rapporteurs et aux orateurs des différents groupes.

Monsieur le député, il y aura un statut de l'élu local.

Plusieurs députés du groupe socialiste. Très bien !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Le Premier ministre s'y est engagé devant le congrès des maires, et c'est un projet auquel le Gouvernement tient tout particulièrement. En 1982, en effet, un certain nombre de réflexions ont été engagées sur ce thème, qui ont été reprises dans les premiers mois de 1986. Ensuite, plus rien ! Il est incontestable que la politique de décentralisation a eu pour conséquence de renforcer le rôle et la responsabilité des élus locaux, comme l'ont permis, à leur manière, les lois du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives. Il convient désormais de parachever ces réformes en donnant aux élus les moyens d'exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes, mais en veillant à ne pas entrer en contradiction avec la politique de rigueur financière menée par le Gouvernement. En conséquence, nous allons, dans les mois qui viennent, procéder à un certain nombre de consultations, et je puis vous garantir, monsieur le député, que tous les groupes de l'Assemblée seront consultés et qualifiés. J'ai déjà commencé de manière informelle, durant l'été, à discuter de cet important projet avec les uns ou les autres. Nous allons pouvoir maintenant constituer un groupe de travail qui sera chargé de me présenter un rapport contenant des propositions que je souhaite voir orientées dans deux directions, que vous avez d'ailleurs rappelées, monsieur le député.

D'abord, permettre à tous les élus d'avoir un meilleur accès à la formation. A l'heure actuelle, que ce soit au sein des conseils régionaux, généraux ou municipaux, les élus sont de véritables chefs d'entreprise. Dans le cadre de la perspective européenne, notamment, il est indispensable de leur permettre de bénéficier de la formation nécessaire pour remplir leur mandat dans les meilleures conditions.

En second lieu, il convient de régler le problème de la vie professionnelle des élus, qui, quelle que soit leur origine sociale, doivent non seulement pouvoir accéder de la même manière au mandat électif, mais aussi exercer leurs fonctions avec les mêmes facilités.

Quant au problème des retraites, il devra être étudié dans un deuxième temps. Lorsque je soumettrai au Parlement les propositions destinées à définir ce statut de l'élu, il appartiendra bien sûr aux parlementaires - députés et sénateurs - de faire connaître leurs positions. Ainsi le travail législatif

s'exercera pleinement. J'ai préconisé ces deux angles d'attaque, car il est incontestable que si nous souhaitons tous un statut de l'élu, nous en connaissons les difficultés, en particulier d'ordre financier. Il est donc préférable de procéder par étapes ; nous aurons ainsi réalisé un grand projet et fait franchir un pas décisif à la vie démocratique dans notre pays. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Jean Auroux.

M. Jean Auroux. Monsieur le secrétaire d'Etat, la volonté politique du Gouvernement et les éléments positifs de la conjoncture économique nous conduiront à approuver un budget que nous jugeons globalement satisfaisant.

Cela dit, des difficultés subsistent et un certain nombre d'élus locaux, notamment maires de villes moyennes, regretent qu'elles n'aient pas pu trouver un début de solution dans le cadre de ce budget, d'autant plus qu'il s'agissait de la prise en compte de demandes fondées sur l'équité et la responsabilité et qui, je le souligne, n'impliquaient aucune dépense supplémentaire de la part de l'Etat.

Ces deux demandes vous ont été formulées en temps opportun par la toute nouvelle Fédération des maires des villes moyennes, qui concerne près de 160 villes de 20 000 à 100 000 habitants de métropole et d'outre-mer, soit plus de huit millions d'habitants.

Ces villes centres, trop longtemps victimes de l'indifférence générale, assurent cependant au sein de leur région, de leur pays, un rôle reconnu sur de nombreux plans : administratif, culturel, social, sportif, scolaire, économique, etc. Ce rôle, indispensable pour un véritable aménagement du territoire et pour un réel développement local, impose de lourdes charges d'investissement et plus encore de fonctionnement, supportées par les seuls contribuables des villes centres, cependant que ces équipements et ces actions sont largement ouverts aux populations des communes voisines. Outre leurs difficultés techniques, les aménagements tarifaires, toujours possibles, ne corrigent pas la pénalisation des villes centres.

Monsieur le secrétaire d'Etat, une opportunité se présentait cette année, dans le cadre d'une D.G.F. particulièrement généreuse, d'augmenter la dotation spécifique destinée, justement, à compenser ces charges indues supportées par les villes centres, car il y a là une iniquité flagrante, décourageante même, et de plus en plus mal supportée par les élus de toutes sensibilités politiques.

Je vous demande donc quelles sont les intentions du Gouvernement pour les mois à venir concernant nos problèmes. Est-il disposé à reconnaître et à prendre en considération les aspirations spécifiques des villes moyennes centres ? Est-il disposé notamment à rechercher l'amélioration nécessaire de la dotation spécifique pour les villes centres, dont certaines sont encore exclues ? Est-il disposé, compte tenu des enjeux d'aménagement du territoire dans l'espace européen de 1993, à mettre en place des « contrats de villes moyennes » d'un nouveau type sur la base, par exemple, des priorités gouvernementales. Je pense au développement économique, à l'enseignement supérieur, à l'habitat et au cadre de vie.

Il serait dommage, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous vous priviez du dynamisme de toutes ces villes moyennes qui sont nécessaires au développement du pays, à l'échéance de l'espace unique européen.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jean Auroux. Je vais terminer, monsieur le président.

Je voudrais enfin poser une brève question, moins importante, mais à laquelle nous serions très heureux, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous répondiez positivement. Une plus grande responsabilité pourrait être reconnue aux maires si l'on acceptait de relever sensiblement le plafond des dépenses sur simple facture ou sur marché négocié. Cela leur permettrait d'avoir une gestion plus moderne, plus contemporaine et de pouvoir payer plus rapidement les entreprises. Les montants respectifs de 300 000 francs et de 500 000 francs, pour une ville moyenne, me semblent raisonnables.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous sommes nombreux à attendre vos réponses et nous espérons qu'elles iront dans le sens du dynamisme, de l'équité et de la responsabilité.

M. le président. Mes chers collègues, respectez le temps de parole qui est fixé. N'imites pas M. Auroux, qui a lui-même imité M. Couanau. *(Sourires.)*

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. M. Auroux s'exprime avec passion sur un sujet qu'il connaît bien et qui le concerne directement. De plus, dynamique président de la Fédération des maires des villes moyennes, il défend les intérêts de ses adhérents. (*Murmures sur les bancs des groupes de l'Union du centre et Union pour la démocratie française.*)

Il y a des élus de toutes tendances, messieurs, dans la fédération des villes moyennes ! En tout cas, j'ai pu constater son dynamisme et celui de son président lorsqu'elle m'a entendu dans les locaux mêmes de l'Assemblée nationale ! (*Très bien ! sur plusieurs bancs du groupe de l'union du centre.*)

J'en viens, monsieur Auroux, à votre question.

En 1989, vous le savez, se poursuivra la mise en œuvre du mécanisme d'entrée en vigueur progressive de la loi de novembre 1985. Dans le cadre de ce mécanisme transitoire, les collectivités bénéficiant de la D.G.F. reçoivent une dotation comprenant deux fractions : la première, dite « dotation de référence », représentait, en 1986, 80 p. 100 des attributions reçues au titre de 1985 et devait décroître chaque année de vingt points ; la seconde fraction est répartie selon les critères de la nouvelle législation.

Cette période transitoire de mise en place progressive des nouveaux paramètres de répartition devait se prolonger pendant cinq ans, soit jusqu'en 1989 inclus.

Il en est de même pour la dotation particulière aux villes centres qui comprend, au cours de la période transitoire, deux fractions : la première calculée par référence aux sommes perçues en 1985 ; la seconde déterminée en fonction des critères de la nouvelle législation.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire devant l'association que vous présidez, le Gouvernement n'envisage pas, jusqu'à l'issue de cette période transitoire, de modifier le régime de la D.G.F. et notamment les modalités d'éligibilité à la dotation particulière aux villes centres. Nous nous en sommes expliqués longuement, mais je le confirme bien volontiers aujourd'hui devant l'Assemblée nationale. Gouverner, en effet, ce n'est pas simplement répondre favorablement à toutes les demandes !

M. René Couaneu. Même à celles des socialistes ?

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Nous considérons qu'il convient de laisser les mécanismes de péréquation prévus par la loi de 1985 prendre leur plein effet. Ce n'est qu'à l'issue de cette période qu'il conviendra de faire le bilan de cette législation et d'envisager éventuellement les modifications souhaitables au regard, notamment, de la politique de coopération intercommunale. C'est dans le contexte de cette politique qu'il conviendra de situer la réflexion en matière de dotation aux villes centres.

J'ai été longuement interrogé ce matin par les rapporteurs et par les différents intervenants sur la coopération intercommunale. C'est, vous le savez, une volonté affirmée du Gouvernement que d'inciter à une coopération intercommunale beaucoup plus dynamique et beaucoup plus large, dans la perspective de la construction européenne de 1993.

Nous avons en France 36 749 communes, 100 départements, 22 régions. Il est de bon ton de dire que c'est une richesse extraordinaire, puisque nous avons à nous seuls plus de communes que l'ensemble des autres pays européens réunis. Encore faut-il faire en sorte que nous puissions y trouver une utilité ! Certaines communes, de par leur petite taille - une vingtaine d'habitants, parfois - ont des budgets inférieurs à 100 000 francs et n'arrivent même plus à entretenir leurs bâtiments et leurs chemins, c'est-à-dire se trouvent en dessous du seuil de viabilité.

Il faut donc, parce que unis on est plus fort, encourager la coopération intercommunale. C'est à cela que je travaille, et j'aurai très prochainement des propositions à vous présenter. Il faudra prévoir des mesures très incitatives, c'est-à-dire faire en sorte que ceux qui coopèrent aient des avantages, particulièrement financiers, par rapport à ceux qui ne le font pas. Je remercie à ce sujet M. Bonrepaux d'avoir bien souligné dans son rapport qu'il était nécessaire de procéder par un redéploiement fiscal et non par une augmentation de la pression fiscale. A défaut, nous aurions incontestablement manqué nos objectifs.

Par ailleurs, il faut revoir le cadre de la coopération intercommunale qui est tellement large, tellement vaste qu'on ne s'y retrouve plus. Il faut définir des règles de coopération intercommunale, fixer un cadre et s'y tenir. Dans un système

croisé, la confusion est trop grande. Les districts dont vous avez parlé, monsieur le rapporteur, me semblent un cadre des plus judicieux, pour toutes les raisons que vous avez évoquées.

La coopération intercommunale, je le répète, est donc l'une des priorités de mon ministère et je ferai très prochainement des propositions très concrètes sur ce point.

En ce qui concerne les marchés négociés dont nous avons aussi parlé, monsieur Auroux, lorsque je vous ai rencontré, le seuil vient d'être relevé, comme vous le souhaitiez, passant de 180 000 francs à 200 000 francs. Vous trouvez que ce n'est pas suffisant. Quand on est au gouvernement, quoi que l'on fasse, ce n'est jamais assez ! Mais enfin, un gouvernement, c'est fait pour cela ; les parlementaires essaient toujours d'obtenir plus. (*Sourires.*)

Il faudra peut-être aller plus loin, je vous le concède, mais ce point devra être examiné avec mon collègue chargé du budget, car le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales ne peut évidemment décider seul en la matière. Nous allons étudier le problème mais, pour l'instant, nous en sommes là.

(*M. Michel Coffineau remplace M. André Billardon au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL COFFINEAU, vice-président

M. le président. Au titre du groupe Union pour la démocratie française, la parole est à M. Maurice Ligot.

M. Maurice Ligot. Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de budget pour 1989 prévoit une augmentation de 9,2 p. 100 de la D.G.F. dont le montant atteindra donc, en 1989, 80 milliards de francs. Le volume de cette dotation permet d'imaginer ce que pourrait être une péréquation digne de ce nom au service d'une politique d'aménagement du territoire, sans qu'elle implique la moindre augmentation fiscale.

En effet, on peut toujours évoquer une possible réforme de la fiscalité des collectivités territoriales. C'est un travail en toute hypothèse difficile par son ampleur, et rendu encore plus difficile par l'absence d'un consensus sur ses modalités. En revanche, réformer la D.G.F. est beaucoup plus facile parce qu'elle ne prend pas sa source dans chaque commune prise individuellement et qu'elle permet, par sa masse - 80 milliards, je le rappelle - d'apporter une réponse à nombre des inégalités ou injustices qui peuvent exister actuellement entre les collectivités territoriales.

A titre d'illustration, il existe des collectivités, départements ou communes, disposant de bases fiscales très riches, très abondantes, qui leur permettent d'imposer à taux modéré, souvent très bas, tout en percevant des recettes considérables. A l'inverse, des départements et communes à base fiscale réduite sont obligés, pour obtenir le seuil minimal de ressources dont ils ont le plus grand besoin, d'imposer à des taux élevés ou très élevés. La décentralisation, instrument de responsabilisation des collectivités territoriales, a eu pour effet pratique d'accentuer ces différences.

L'une des situations d'inégalité les plus choquantes entre communes est celle qui caractérise la ville moyenne centre, dont la population s'échelonne - mais les chiffres peuvent toujours être discutés - entre 20 000 et 100 000 habitants, ce qui constitue une catégorie particulièrement bien définissable et homogène.

La définition de ces villes est très simple, mais elle a été jusqu'à ce jour mal appréhendée par le législateur, notamment lors de l'élaboration et du vote de la loi du 29 novembre 1985 dont vous avez, monsieur le secrétaire d'Etat, rappelé les dispositions. Il s'agit de villes qui sont le centre d'un bassin de population et sont en même temps autonomes au sein d'une grande agglomération.

M. le président. Il vous faut conclure, monsieur Ligot.

M. Maurice Ligot. Je termine, monsieur le président.

En qualité de centre, ces villes ont pour mission d'apporter divers services au pays et à la population qui les environnent. Ces services sont nécessaires, mais ils sont coûteux et la plupart des villes moyennes centres ne disposent pas des ressources correspondant aux charges qui en découlent. Le résultat, c'est qu'elles sont surimposées soit par rapport aux grandes agglomérations, soit par rapport aux communes rurales.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, je voudrais vous faire plusieurs propositions.

Puisque vous disposez, du fait de l'augmentation de 9,2 p. 100 de la dotation globale de fonctionnement, d'une marge de manœuvre considérable, il conviendrait d'abord de répartir la dotation globale de fonctionnement pour 1989, pour l'ensemble des collectivités, sur la base de l'augmentation naturelle des prix pour l'année, c'est-à-dire 3 p. 100, les quelque 6 p. 100 d'augmentation restants étant consacrés à assurer une péréquation d'ensemble.

A cet égard, je vous fais, monsieur le secrétaire d'Etat, deux propositions : d'abord que l'on donne de la ville centre une nouvelle définition qui viendrait corriger la définition actuelle, totalement inadaptée aux réalités urbaines - vous en avez parlé mais, jusqu'à maintenant, nous ne sommes pas convaincus par vos réponses ; ensuite, que l'on décide une augmentation des ressources de la D.G.F. qui seraient attribuée aux villes centres pour leur permettre de faire face à leur fonction intercommunale.

M. le président. Monsieur Ligot, veuillez conclure. Vous avez largement dépassé votre temps de parole.

M. Maurice Ligot. Je conclus, monsieur le président.

Bien entendu, monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai déposé deux amendements portant l'un sur la définition des villes centres, qui devraient être des villes de 20 000 à 100 000 habitants exerçant à l'égard du pays qui les entoure le rôle de centre urbain, et l'autre tendant à renforcer les crédits de la dotation aux villes centres : 3 p. 100 de la D.G.F. devraient être destinés à financer cette dotation spéciale.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Globalement ?

M. Maurice Ligot. Globalement, c'est-à-dire en partant de la définition de 1985 complétée par celle que je viens de donner.

M. le président. Monsieur Ligot, veuillez résumer. Ne m'obligez pas à vous couper la parole !

M. Maurice Ligot. J'en ai terminé, monsieur le président.

Je pense, monsieur le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement serait ainsi en mesure de conduire une véritable politique d'aménagement du territoire.

M. Jacques Blanc. Il existe des villes centres de 2 000 habitants. Lacanau, c'est une ville centre !

M. Francis Delettre. C'est un lobby ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Je n'ai pas l'impression, monsieur Ligot, que votre proposition fasse l'unanimité, y compris sur vos bancs. Sur d'autres, peut-être.

M. René Couaneu. Il y a des transcourants partout !

M. Jean Auroux. Nos collègues ne sont jamais d'accord entre eux. C'est désespérant !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Vous avez largement parlé, monsieur Ligot, avant d'en venir à vos propositions, de la fiscalité locale. Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il faut faire quelque chose.

M. Gérard Bapt. C'est très vrai !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Mais vous avez aussi, avec beaucoup de franchise - et vous avez eu raison ; on a toujours raison quand on parle franchement - rappelé que le choix des modalités était loin de faire l'unanimité. Tout le monde est d'accord sur le principe, mais dès que l'on veut entrer dans le détail de l'application, cela devient beaucoup plus compliqué.

Des réflexions sont menées sur la fiscalité locale. Plutôt que de se cantonner dans une politique du tout ou rien, essayons de prendre des mesures. J'aurai l'occasion d'en reparler en répondant, notamment, à des questions sur les liens entre les taux, la taxe d'habitation, la révision des valeurs locatives, etc., sujets qui, au demeurant, ont déjà été évoqués par les rapporteurs et par plusieurs intervenants.

Vous demandez, monsieur Ligot, une péréquation des richesses entre les collectivités. L'expression de la solidarité nationale au niveau des collectivités implique effectivement, dans le respect de leur autonomie, une péréquation des richesses. Mais celle-ci s'exprime déjà au travers des mécanismes péréquateurs des dotations de l'Etat, d'une part, des richesses fiscales, de l'autre.

En ce qui concerne les dotations de l'Etat, je rappelle que la loi de novembre 1985, dont vous venez vous-même de parler, a introduit des mécanismes très importants de péréquation des richesses entre communes et départements. Le législateur a souhaité que la mise en œuvre du dispositif soit progressive. Ainsi, au titre de 1989, la dotation de péréquation des communes représentera 13,5 milliards de francs, ce qui n'est pas rien.

De la même manière, en ce qui concerne la dotation globale d'équipement, la loi du 5 janvier 1988 a nettement dirigé certains concours vers les départements les plus défavorisés, dont la moindre richesse fiscale est aggravée par une faible densité démographique. Le dispositif en vigueur intègre donc, et de manière croissante, cette préoccupation de péréquation des richesses !

Vous avez commencé votre question par un exposé que le président a trouvé un peu trop long (*sourires*), mais qui balayait beaucoup de problèmes ; c'est la raison pour laquelle je vous ai répondu sur ces problèmes de solidarité entre collectivités territoriales. J'en viens maintenant à vos préoccupations relatives aux villes centres.

Sur la nouvelle définition de la ville centre, j'ai déjà répondu à M. Auroux. Je vous fais donc la même réponse.

Vous avez fait par ailleurs une proposition, dont je disais qu'elle ne fait pas l'unanimité sur vos bancs, qui tend à opérer une péréquation d'une partie de l'augmentation - trois points sur une augmentation de 9,2 p. 100 - que connaîtra la D.G.F. en 1989.

Cette mesure, destinée aux villes moyennes, bouleverserait l'économie de la D.G.F., car elle se traduirait par un transfert sans précédent de plus de 2 milliards de francs au bénéfice d'une catégorie spécifique de communes. De plus, elle entraînerait une diminution du taux de garantie de progression minimale, qui passerait de 5,05 p. 100 à 3,42 p. 100 et, tout naturellement, une réduction des effets péréquateurs résultant de la poursuite de la mise en œuvre du régime transitoire de la D.G.F.

J'ajoute, monsieur Ligot, que les préoccupations des villes moyennes sont déjà prises en compte dans le dispositif actuel d'attribution des dotations.

M. Jean Auroux. Pas assez.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Ce n'est pas assez, dites-vous, monsieur Auroux. Peut-être, je le disais tout à l'heure : le Gouvernement, par nature, quel qu'il soit, ne fait jamais assez.

M. Francis Delettre. Faites mieux !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Mais nous essayons toujours de faire mieux. C'est d'ailleurs pour cela qu'on nous a redonné le pouvoir, parce qu'on trouvait qu'avant ce n'était pas assez.

Les préoccupations des villes moyennes, disais-je, sont déjà prises en compte. D'une part, il ressort du bilan de la répartition de la D.G.F. que les nouveaux critères instaurés par la loi du 29 novembre 1985 sont particulièrement avantageux pour les villes comprises entre 20 000 et 50 000 habitants, c'est-à-dire les villes moyennes. D'autre part, il faut rappeler que les villes centres bénéficient déjà d'un concours particulier dans le cadre de la D.G.F.

M. Maurice Ligot. Pas la mienne, malheureusement !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Ainsi, 163 communes en ont bénéficié en 1988, pour un montant de 645 millions de francs, soit près de 4 millions de francs par collectivité.

Qu'il faille faire mieux, ce n'est pas le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales qui dira le contraire. Bien sûr, je souhaite que l'on puisse faire mieux, bien sûr, je m'attacherais à ce que l'on fasse encore mieux, mais il faut tout de même rappeler que, déjà, les villes centres touchent chacune une dotation qui s'élève en moyenne à 4 millions de francs par an !

M. le président. La parole est à M. Jacques Blanc.

M. Jacques Blanc. Monsieur le secrétaire d'Etat, je crois pouvoir vous dire, non seulement au nom des vingt-deux présidents des régions métropolitaines, mais aussi au nom des vingt-six présidents de régions françaises, que le problème des lycées ne peut pas rester en l'état.

La loi de décentralisation a prévu qu'il y aurait transfert de charges et transfert de crédits.

Le Parlement a adopté à l'unanimité un amendement que j'avais déposé et qui a été défendu par notre ami Gaudin. Cet amendement est devenu l'article 98 de la loi de finances de 1977.

Aux termes de cet article, la commission d'évaluation des charges doit donner un rapport annuel - que nous attendons - sur le transfert de ces charges et, en particulier, préciser le coût qui a été laissé à la charge des régions en ce qui concerne les lycées et les établissements équivalents.

Personne ne conteste l'état de délabrement du patrimoine de ces établissements, et nous avons tous des responsabilités dans les lacunes de l'action menée au cours des dernières années.

M. Dominique Gambier. Très bien !

M. Jacques Blanc. La montée en puissance des élèves, nous l'avons tous voulue. Nous voulons tous développer, à la fois en qualité et en nombre, les formations « bac + 2 », les formations de B.T.S.

Cela entraîne des charges insupportables au niveau des régions et cela les oblige à augmenter, à doubler, parfois même à tripler l'impôt direct régional.

Vous ne pouvez pas, vous et votre Gouvernement, quelle que soit, monsieur le secrétaire d'Etat, la chaleur de vos propos et la sympathie qu'ils inspirent, affirmer votre volonté d'accorder une priorité à l'éducation et, dans le même temps, ne pas payer ce que vous devez.

Les régions n'accepteront pas d'être les boucs émissaires. Les lycéens doivent savoir que l'Etat s'est engagé envers les régions, qui ont pris le taureau par les cornes, comme on dit en Languedoc-Roussillon, et font des efforts énormes. Elles ne peuvent pas poursuivre ces efforts sans un engagement de l'Etat.

Le précédent gouvernement nous avait en partie écoutés. Je dis bien « en partie », car la bataille avait déjà été rude et nous avons exprimé notre conviction avec la même force puisque nous avons fini par arracher un acompte de 1 200 millions de francs dans le collectif.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Blanc !

M. Jacques Blanc. Je termine, monsieur le président !

Nous vous demandons, monsieur le secrétaire d'Etat, un engagement du Gouvernement pour 1989. Vous avez dit que vous vouliez faire mieux ; vous ne pouvez donc faire moins bien. La commission d'évaluation des charges vous l'a dit à l'unanimité : si vous n'apportez pas 1 200 millions de francs de plus en acompte en 1989, le fossé se creusera entre le transfert des charges et le transfert des recettes.

Oui ! l'avenir de notre jeunesse, oui ! les lycéens méritent un environnement, méritent des conditions qui assurent une bonne préparation de l'avenir.

Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous demande de prendre l'engagement qu'il y aura au minimum 1 200 millions de francs ajoutés au crédit de la D.R.E.S. et que vous respecterez ensuite les conclusions que présentera la commission d'évaluation des charges à la fin de l'année, c'est-à-dire que vous mettrez le plus possible, car nous sommes certains que le décalage entre les charges supportées par la région et les transferts des crédits de l'Etat dépasse les 1 200 millions de francs.

M. René Dosière. La commission n'a pas encore rendu son avis !

M. Jacques Blanc. Si ! A l'unanimité !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, je vous confirme que l'éducation est une des priorités, la priorité du Gouvernement, et que le Gouvernement entend, comme les régions, prendre le taureau par les cornes.

Il reste effectivement que les régions avaient obtenu du précédent gouvernement l'engagement d'inscrire 1 200 millions de francs en rattrapage...

M. Jacques Blanc. En acompte !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Non, non ! En « rattrapage » !

... devant l'état plutôt mauvais du « parc » des lycées et devant les difficultés qu'avaient les régions à remettre ces lycées en bon état.

Cet engagement qui a été pris de manière exceptionnelle, et vous le savez parfaitement, monsieur Blanc, sera honoré !

M. Jacques Blanc. Heureusement.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Cinq cents millions de francs ont déjà été versés aux régions au cours du premier semestre de cette année.

J'ajoute, monsieur Blanc, que nous avons pris avant 1986 d'autres engagements, que le Gouvernement de M. Chirac n'a pas honorés !

M. Gérard Bapt. Ça, c'est vrai !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. En ce qui concerne les 700 millions restants, le Gouvernement honorera son engagement.

A cet effet, je puis vous dire que, à cet effet, nous avons décidé d'inscrire ces crédits de paiement dans la loi de finances rectificative pour 1988. Cette somme sera donc répartie entre les régions au début de 1989. Mais il s'agissait bien d'une contribution exceptionnelle ! Cela avait été dit comme tel - et vous le savez très bien !

M. Jacques Blanc. Non !

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Une commission consultative d'évaluation des charges poursuit ses travaux. Elle va rendre son rapport. Lorsqu'elle l'aura rendu, nous aurons, bien entendu, l'occasion d'en discuter ensemble. Le Gouvernement est toujours prêt à entendre tout le monde, en particulier les élus territoriaux - notamment ceux des régions. Nous verrons ce qu'il y a lieu de faire ou de ne pas faire. Mais, aujourd'hui, il n'est rien prévu de particulier en supplément de ces 1 200 millions, c'est-à-dire en supplément des engagements qui ont été pris de manière exceptionnelle et qui seront honorés.

M. le président. Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Jean-Pierre Michel.

M. Jean-Pierre Michel. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez partiellement répondu tout à l'heure à mes préoccupations puisque je voulais vous interroger sur la coopération intercommunale.

En effet, ceux d'entre nous - et ils sont nombreux dans ce cas - qui sont maires de petites ou de moyennes communes sentent très bien, surtout à l'approche de l'entrée dans l'Europe de 1993, que la coopération intercommunale est une obligation, d'une part, pour répondre à la nécessité de mettre en place certains services publics et, d'autre part, pour assurer le développement économique.

De nombreuses pistes peuvent être explorées.

J'aimerais appeler votre attention sur les suivantes.

Premièrement, le Gouvernement entend-il permettre aux syndicats à vocation multiple existants ou même à des formules plus souples d'entente intercommunale de se doter d'une fiscalité propre, comme le sont actuellement les districts ?

Deuxièmement, quelles orientations le Gouvernement envisage-t-il de donner aux dotations globales de l'Etat pour encourager cette coopération intercommunale ?

Troisièmement, dans le cadre d'une plus juste péréquation des ressources entre les collectivités locales, le Gouvernement envisage-t-il des mesures spécifiques fiscales en faveur des communes qui se seront groupées et qui auront établi une fiscalité propre ?

Enfin - puisqu'il ne faut pas toujours répondre par la formule : « des études sont en cours » et qu'il faut aussi répondre aux problèmes d'actualité qui se posent - le Gouvernement compte-t-il mettre en avant la coopération intercommunale dans le cadre de la négociation des contrats de plan Etat-région qui est en cours ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, comme j'ai eu l'occasion de le dire tout à l'heure, nous souhaitons favoriser la coopération intercommunale. Pour ce faire, nous agissons de manière incitative et notamment par l'octroi d'avantages financiers.

Vous avez également évoqué les dotations globales de l'Etat, c'est bien entendu cette voie que nous allons explorer afin d'inciter la coopération intercommunale. Vous avez demandé une plus juste péréquation des ressources. Il va de soi que nos efforts se feront dans cette optique.

Enfin, votre dernière question a trait à la coopération intercommunale et aux contrats de plan Etat-région. Il n'est rien prévu de particulier en ce qui concerne les contrats de plan et la coopération intercommunale - ces contrats de plan étant d'ailleurs en cours de négociation.

Je vous précise toutefois, monsieur le député, que, dans notre esprit, la coopération intercommunale, ce ne sont pas seulement des mots, c'est avant tout une volonté politique. Pour être incitative, la coopération communale doit s'accompagner d'avantages, notamment sous forme de dotation.

Quant à votre suggestion de permettre à toutes les formes de regroupements intercommunaux de lever l'impôt, je suis plus réservé. Certes, les districts et les communautés urbaines le font. Faut-il étendre cette possibilité à d'autres ? Je n'en suis pas convaincu. En tout cas, l'étendre à toutes les formules de coopération intercommunale, certainement pas !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Peyronnet.

M. Jean-Claude Peyronnet. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez manifesté à plusieurs reprises votre désir de parfaire le processus de décentralisation engagé depuis 1982, et je m'en réjouis.

C'est dans cette perspective que j'appelle votre attention sur l'intérêt qui s'attache, dans un domaine qui compte beaucoup pour la vie des communes et des départements, à clarifier les rapports entre les conseils généraux et les directions départementales de l'équipement.

Ceux-ci sont encore placés dans une période transitoire puisque les conseils généraux continuent de prendre en charge directement des dépenses de fonctionnement et de personnel des services de l'Etat. Or, l'équilibre prévu par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 ne semble pas respecté. L'Etat se désengage du fonctionnement des D.D.E., en particulier du fait d'une réduction constante des effectifs, alors que, dans le même temps, et en application de l'article 33 de la loi du 19 août 1986, des prélèvements croissants sont opérés sur les budgets départementaux.

Cette situation n'est pas saine et il faut donc appliquer au plus vite la loi du 11 octobre 1985, qui a prévu la séparation définitive des budgets et des personnels c'est-à-dire la « sortie de l'article 30 », comme le disent les spécialistes.

Aussi ai-je l'honneur de vous demander, monsieur le secrétaire d'Etat, quel est le calendrier prévu par le Gouvernement pour terminer le processus qui a été engagé. Il conviendrait en particulier de prendre des mesures spécifiques pour les parcs de l'équipement, qui constituent un outil commun à l'Etat et aux départements. Au cas où la sortie de l'article 30 ne pourrait pas intervenir rapidement, je vous demande si le Gouvernement envisage de réviser pour 1989 le mécanisme particulièrement injuste qui a été introduit par l'article 33 de la loi du 19 août 1986.

L'Etat et les collectivités territoriales ont certainement tout à gagner dans l'instauration de rapports clairs qui faciliteront, sur le terrain, la mise en œuvre de la décentralisation.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, le partage fonctionnel des D.D.E. - problème que je connais bien aussi, car nous sommes tous deux présidents de conseil général - est pratiquement achevé.

Il convient maintenant de définir les conditions de partage financier de ces services, le délai prévu par les textes pour ce partage expirant au 31 décembre 1990.

Bien entendu, le problème des parcs départementaux de l'équipement fera l'objet d'une attention particulière, compte tenu du poids financier qu'ils représentent et du rôle important qu'ils jouent au service de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'examen de la question est d'ores et déjà engagé entre les différents services concernés du ministère de l'équipement, du ministère du budget et de mon département. Dès que ce travail interministériel aura permis de dégager des solutions aux problèmes nombreux, difficiles et complexes qui se posent, la concertation sera engagée avec l'assemblée des présidents de conseils généraux. Je ne doute pas qu'à ce moment-là, nous arriverons très rapidement à une solution. Mais je tiens à vous exprimer ici ma volonté de régler ces problèmes le plus rapidement possible.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Lapaire.

M. Jean-Pierre Lapaire. Ma question, monsieur le secrétaire d'Etat, porte sur les conséquences pour les finances locales, en particulier pour l'évolution future de la dotation globale de fonctionnement, de la marche vers le grand marché unique européen.

Compte tenu de l'incidence du produit de la T.V.A. perçu par l'Etat sur le montant de la D.G.F., je souhaiterais savoir comment le Gouvernement envisage les effets, sur les finances locales, du processus en cours d'harmonisation des taux de T.V.A. en Europe. Je souhaiterais savoir, comme M. Couanau, si le Gouvernement envisage de mettre en place un système de compensation de la baisse des taux éventuellement décidée par l'Etat, et cela dès le budget de 1989.

En effet, après une incontestable explosion des impôts locaux dans les récentes années et au moment où l'évolution, enfin plus favorable, de la dotation globale de fonctionnement préfigurerait une certaine stabilité des finances locales, et de leurs ressources, votre réponse, monsieur le secrétaire d'Etat, sera écoutée avec attention par de nombreux élus locaux.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, l'harmonisation des fiscalités européennes va effectivement nécessiter une modification profonde des taux de T.V.A. pratiqués en France.

Les mécanismes d'indexation des dotations de l'Etat sur la T.V.A. - D.G.F., D.G.D., etc. - devront donc tenir compte de cette évolution.

Le rattachement de la D.G.F. aux recettes de T.V.A. avait un double objectif : indexer cette dotation sur une recette qui soit le reflet de l'activité économique de la nation et garantir aux collectivités une recette évolutive.

Cela a bien fonctionné jusqu'à maintenant, il faut le reconnaître.

Le mécanisme actuel de neutralisation des effets engendrés par les variations des taux de T.V.A. consiste à augmenter le taux de prélèvement appliqué aux recettes de T.V.A. en faveur des collectivités en cas de diminution des taux de T.V.A. Les décisions des pouvoirs publics d'abaisser les taux de T.V.A. n'ont donc pas actuellement de conséquence sur l'évolution des dotations de l'Etat qui sont indexées sur cet indicateur.

Le Gouvernement, comme tout le monde, comme l'ensemble des rapporteurs qui sont intervenus ce matin, se félicite, bien sûr, de l'association des collectivités locales à l'accroissement de la richesse nationale suscité par la reprise de l'activité, la D.G.F. progressant de 9,19 p. 100 en 1989, ce qui se traduira - je l'indique au passage - par un gain considérable de pouvoir d'achat pour les collectivités, de 6,8 p. 100.

Cependant, la mise en œuvre des mesures d'harmonisation de la T.V.A. va inévitablement engendrer de fortes pertes de recettes pour l'Etat.

Aujourd'hui, rien n'est décidé. Mais, devant cet état de fait - une augmentation considérable, de plus de 9 p. 100, des dotations pour les collectivités, un taux d'inflation réduit à environ 2 p. 100 et les problèmes d'harmonisation européenne de la T.V.A. que je viens d'exposer - il est souhaitable de s'interroger dès à présent sur les perspectives d'évolution de la T.V.A. et sur les modalités d'association des collectivités à l'effort national entrepris en vue de la réalisation du grand marché européen.

Nous avons donc décidé d'engager une réflexion, à laquelle tout le monde sera associé, y compris les élus, y compris mon ministère, dont la nature même est de soutenir le mieux possible la volonté des élus et de défendre les collectivités.

Cette réflexion sera menée en étroite concertation non seulement avec les représentants des élus, mais aussi avec le comité des finances locales, en ayant le souci d'assurer aux dotations un caractère évolutif lié à l'activité économique et garant du maintien du pouvoir d'achat, mais en ayant également très présents à l'esprit les intérêts des collectivités territoriales. L'Etat, les collectivités, cela forme la nation. Et il faut bien que le dialogue s'instaure pour savoir s'il y a lieu, oui ou non, de modifier certains critères. Rien n'est décidé. Vous venez de le voir puisque nous avons annoncé une augmentation de 9,19 p. 100 pour cette année. Y a-t-il lieu de faire, l'année prochaine ? Nous ne disons pas que cela sera fait. Nous disons, pour les raisons que je viens d'évoquer, qu'il est nécessaire d'y réfléchir, et nous y réfléchirons, naturellement, tous ensemble. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de finances pour 1989, n° 160 (rapport n° 294 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.)

Intérieur (suite).

Annexe n° 22 (Administration générale et collectivités locales). - M. Augustin Bonrepaux, rapporteur spécial ; avis n° 298, tome IV, de M. Pascal Clément, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Annexe n° 23 (Police - Sécurité civile). - M. Guy Bèche, rapporteur spécial ; avis n° 298, tome V (Police), de M. Michel Suchod, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ; avis n° 298, tome VI (Sécurité civile), de M. Pierre Pasquini, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Premier ministre : Environnement.

Annexe n° 28. - M. Michel Barnier, rapporteur spécial ; avis n° 299, tome X, de M. Georges Colin, au nom de la commission de la production et des échanges.

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée

(*La séance est levée à douze heures cinquante.*)

*Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,*

LOUIS JEAN