

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE MAZEAUD

M. le président.

1. **Inscription d'office sur les listes électorales.** – Discussion, en lecture définitive, d'un projet de loi (p. 2).

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

M. Christian Paul, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 3)

MM. Bernard Derosier,
Olivier de Chazeaux.

Clôture de la discussion générale.

DERNIER TEXTE VOTÉ
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE (p. 3)

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 4)

MM. Alain Clary,
Renaud Donnedieu de Vabres.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4)

Adoption de l'ensemble du projet de loi tel qu'il résulte du texte voté par l'Assemblée nationale en dernière lecture.

2. **Loi de finances pour 1998 (deuxième partie).** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5).

INTÉRIEUR (p. 5)

M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la sécurité.

M. Louis Mermaz, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la police.

MM. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile ; Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les collectivités locales.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales.

MM. Roland Carraz,
Bruno Le Roux,
Jacques Brunhes,
Richard Cazenave,
Renaud Donnedieu de Vabres,
Jean Rigal,
Bernard Derosier,
Alain Clary,
Jean-Pierre Balligand.

M. le ministre.

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

3. **Ordre du jour** (p. 35).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTIE DE M. PIERRE MAZEAUD, vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

M. le président. Je me permets, mes chers collègues, de vous rappeler que, conformément à la décision de la conférence des présidents du mercredi 29 octobre, tout scrutin public intervenant en application de l'article 65 de notre règlement est désormais précédé de deux sonneries, à cinq minutes d'intervalle : la première annonce, comme jusqu'à maintenant, le scrutin ; la seconde marque la fin de l'enregistrement des délégations de vote par les différents groupes.

Le vote interviendra cinq minutes après la seconde sonnerie.

1

INSCRIPTION D'OFFICE SUR LES LISTES ÉLECTORALES

Discussion, en lecture définitive, d'un projet de loi

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 23 octobre 1997.

« J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le texte du projet de loi relatif à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture dans sa séance du 21 octobre 1997 et modifié par le Sénat dans sa séance du 23 octobre 1997.

« Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale de bien vouloir statuer définitivement.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion de ce projet de loi en lecture définitive.

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

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'Assemblée nationale est saisie, en dernière lecture, du projet de loi portant inscription d'office des jeunes de dix-huit ans sur les listes électorales.

Je regrette que le Sénat, tout en approuvant le principe de cette réforme, ait maintenu son point de vue tendant à la différer à 1999, date à laquelle le recensement sera général pour les jeunes gens des deux sexes.

Comme je l'ai déjà dit, la mise à contribution, dès la promulgation de la loi, des fichiers des organismes de base servant des prestations de sécurité sociale permettra d'inscrire dès cette année des centaines de milliers de jeunes supplémentaires.

Ces dispositions ainsi que celles introduites par la commission des lois et son rapporteur permettront à la procédure d'inscription d'office de jouer non seulement à l'occasion de la révision générale annuelle, mais aussi à l'occasion des élections survenant à leur terme normal à partir de 1999, dans les conditions que vous avez arrêtées.

Voilà pourquoi j'invite l'Assemblée nationale à confirmer le vote intervenu en deuxième lecture et à rétablir le texte qu'elle avait alors adopté, afin de mettre en œuvre sans plus tarder la réforme, étant précisé qu'un livret du citoyen sera adressé à chaque nouvel électeur.

M. Alain Barrau. Très bien !

M. le ministre de l'intérieur. Cette loi contribuera à moderniser notre vie publique. Les difficultés d'application évoquées seront surmontées rapidement. Il faut mettre en œuvre dès à présent l'inscription d'office des jeunes âgés de dix-huit ans. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. Christian Paul, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs les députés, au moment où s'ouvre la lecture définitive de ce texte de loi, je tiens à saluer l'esprit dans lequel nos travaux se sont déroulés.

En deuxième lecture, l'Assemblée a adopté ce texte à l'unanimité et je crois qu'il en ira de même aujourd'hui.

Nos échanges ont été sincères ; ils ont permis d'enrichir le texte qui nous était proposé.

Le principe de cette loi avait recueilli l'assentiment de tous, et nous avons souhaité amender ce projet pour aller plus loin dans le droit nouveau qui est offert aux jeunes à partir de dix-huit ans, afin que, jusqu'à la veille de l'élection, un jeune qui atteint l'âge de la majorité puisse être inscrit d'office sur les listes électorales.

Le Gouvernement a bien voulu nous suivre, tout en s'assurant de la faisabilité de cette mesure ; c'est chose faite et nous pouvons nous en féliciter.

Mais un désaccord subsiste avec le Sénat sur le calendrier d'application de cette loi. Sans ignorer l'effort qui va être demandé aux administrations de l'Etat et des collectivités locales chargées de mettre en œuvre cette mesure d'ici à la fin de l'année, il nous est apparu une nouvelle fois inacceptable de différer le principe de l'inscription d'office, même si nous ne méconnaissons pas les difficultés techniques qui peuvent se présenter.

Vous comprendrez que, dans ces conditions, j'aie proposé à la commission des lois qui, à l'unanimité, a accepté ce principe, que notre assemblée reprenne à l'identique le texte qu'elle a adopté il y a peu en seconde lecture.

Notre message est bien un message de confiance en direction de la jeunesse ; il consiste à affirmer que la citoyenneté, c'est la conviction et la participation. C'est ce dont nous allons faire preuve aujourd'hui en allant de l'avant, sans frilosité. C'est là-dessus que nous serons jugés et c'est de cette façon que la démocratie peut avancer.

Il y a urgence en la matière. D'abord, parce que les Français, et singulièrement les jeunes, attendent que nous réniovions les institutions comme les pratiques politiques. Ensuite, parce que les prochaines élections locales de 1998 seront l'occasion, sur ce sujet comme sur d'autres, de mettre en conformité nos actes et nos propos. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce texte a été adopté par l'ensemble des groupes constituant l'Assemblée. Il a donné lieu à un débat avec nos collègues du Sénat sur le point de savoir s'il fallait ou non en différer l'application.

Cela tient sûrement à la nature différente des deux assemblées, et je ne me livrerai pas, surtout sous la présidence de Pierre Mazeaud, à une analyse de leur rôle respectif. Le Sénat a souvent la sagesse due à l'ancienneté des sénateurs, dont le mandat est plus long que le nôtre, ce qui explique peut-être que leur conception du temps soit différente. Mais je ne glosrai pas davantage, car ce point de désaccord n'est pas fondamental, convenons-en.

L'important, c'est que nous soyons arrivés en quelques semaines à inscrire dans notre législation une nouvelle disposition d'importance pour la vie démocratique de notre pays.

La majorité à dix-huit ans a été mise en œuvre sous la présidence de notre collègue d'aujourd'hui, le Président Giscard d'Estaing, qui n'a fait que reprendre alors la revendication d'un certain nombre d'organisations et de mouvements de jeunesse qui, dès le lendemain de la guerre – il y a donc cinquante ans de cela –, avaient pris conscience qu'on ne pouvait pas exclure les jeunes des responsabilités dès lors qu'ils avaient atteint l'âge de dix-huit ans. C'est la raison pour laquelle, lorsque, à l'initiative de la majorité d'alors, la majorité civile et politique a été abaissée de vingt et un à dix-huit ans, nous avons été nombreux à nous en réjouir.

Il est grand temps, aujourd'hui, de passer à l'étape suivante, et ce texte nous le permet.

Je retiens surtout que nous sommes devant un engagement – certains diront une promesse – de la majorité, et que cet engagement est tenu, comme l'ont été tous ceux qui avaient été pris et que nous avons déjà traduits dans la législation. Ce sera le cas d'autres encore, je le dis à nos collègues de l'opposition qui, hier, c'est-à-dire moins de cinq mois après le changement de gouvernement, s'impacientaient déjà de ne pas voir réalisées toutes les propositions électorales de la gauche, celles des socialistes en particulier.

Oui, c'est un engagement qui avait été pris devant le pays et devant les jeunes, lesquels sont sans doute beaucoup plus sensibles au respect de la parole donnée que ceux de nos concitoyens qui appartiennent à d'autres tranches d'âge.

Dès l'an prochain, il y aura des échéances électorales importantes concernant la vie locale : les conseils régionaux seront renouvelés, ainsi que la moitié des conseils généraux. Quelle simplification pour ces jeunes gens et ces jeunes filles de savoir qu'à partir du moment où ils ont dix-huit ans, ils peuvent se présenter au bureau de vote de leur domicile pour exercer leur droit de vote !

Je me réjouis avec mes collègues du groupe socialiste de l'existence de ce texte et de la possibilité qu'il donne d'une avancée démocratique dans notre pays (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Olivier de Chazeaux.

M. Olivier de Chazeaux. Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc réunis pour la lecture définitive de ce projet de loi relatif à l'inscription automatique des jeunes sur les listes électorales, projet à l'origine duquel, contrairement à ce que j'ai entendu, il faut placer l'initiative prise par le Président de la République au mois de mars de cette année. L'engagement que vous avez évoqué n'est donc que la mise en œuvre d'un principe affirmé par le Président.

C'est la raison pour laquelle, comme M. le rapporteur l'a rappelé, ce projet a donné lieu à un débat consensuel, au moins quant à son principe, même si nous avons parfois différé sur les modalités techniques.

Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà dit lors des précédents débats. J'attirerai simplement l'attention sur le message que veut faire passer le Sénat. C'est le représentant des collectivités locales et son rôle est aussi de faire connaître les craintes dont celles-ci lui ont fait part quant à la mise en œuvre de ce projet de loi.

Aujourd'hui, nous allons adopter le principe d'une inscription automatique. Le rapporteur s'est félicité de cette première démarche et je suis d'accord. Néanmoins, nous devons être attentifs au fait que ce texte n'aboutira pas automatiquement à un vote des jeunes ayant atteint dix-huit ans.

Le livret du citoyen, dont vous avez parlé, monsieur le ministre, est une première étape, mais il ne faudrait pas que les difficultés pratiques de mise en œuvre de ce texte nous empêchent d'atteindre l'objectif que nous visons et dégoûtent en fait les jeunes de voter. J'attire votre attention sur ce sujet afin que nous puissions aller au-delà du guide du citoyen, pour que les jeunes retrouvent la voie des urnes.

Bien évidemment, le groupe RPR votera ce projet de loi.

M. le président. La discussion générale est close.

La commission mixte paritaire n'étant pas parvenue à l'adoption d'un texte commun, l'Assemblée est appelée à se prononcer sur le dernier texte voté par elle.

Je donne lecture de ce texte :

.....

« Art. 1^{er} *bis*. – I. – Il est inséré, dans le code électoral, un article L. 11-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 11-2. – Lors de la révision des listes électorales précédant la tenue d'élections générales organisées à leur terme normal au mois de mars, les dispositions de

l'article L. 11-1 sont applicables aux personnes qui rempliront la condition d'âge entre la clôture définitive des listes électorales et la date du scrutin.

« Au cas où des élections générales arrivant à leur terme normal sont organisées postérieurement au mois de mars, sont inscrites d'office sur la liste électorale de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi. »

« II. – L'article L. 16 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, quand il a été fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date des élections générales. »

« III. – Après le troisième alinéa de l'article L. 17 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la commission administrative est réunie et procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections générales. »

« IV. – Les dispositions du présent article entreront en vigueur à compter du jour où les nationaux des deux sexes seront soumis à l'obligation de recensement en application du code du service national. »

« Art. 2. – Il est inséré, après l'article L. 17 du code électoral, un article L. 17-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 17-1.* – Pour l'application des dispositions des articles L. 11-1 et L. 11-2, les autorités gestionnaires du fichier du recensement établi en application du code du service national et des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie transmettent aux commissions administratives les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes remplissant la condition d'âge mentionnée auxdits articles. Les informations contenues dans les fichiers sont transmises aux commissions administratives par l'intermédiaire de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

« Les commissions administratives font détruire les informations qui leur sont transmises soit à l'expiration des délais des recours prévus aux articles L. 20 et L. 25, soit, dans le cas où un recours a été introduit, après l'intervention de la décision définitive.

« Les règles relatives au traitement des informations nominatives prévues au présent article sont fixées dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. »

« Art. 2 *bis* et 2 *ter.* – *Supprimés.* »

« Art. 3. – *Suppression maintenue.* »

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Alain Clary, pour le groupe communiste.

M. Alain Clary. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe communiste votera bien évidemment ce projet de loi, d'autant plus que nous sommes favorables à l'exercice plein et entier de la citoyenneté. Il ne suffit toutefois pas d'être inscrit sur les listes pour être motivé. Beaucoup dépend de notre

responsabilité, de la manière dont les élus sauront associer leurs concitoyens aux décisions et mettre en cohérence les actes et les promesses.

En tant que maire de la ville de Nîmes, je suis particulièrement heureux de savoir que le conseil municipal jeunes de la ville de Nîmes, élu par les collégiens et lycéens de treize à seize ans, assistera à la deuxième partie de la séance à partir de seize heures ; cela contribuera, là aussi, à une meilleure connaissance réciproque, à de meilleures relations entre les élus et leurs concitoyens.

En outre, a lieu aujourd'hui, à l'initiative des groupes parlementaires communiste et partenaires, une rencontre pour des avancées concrètes des droits de l'enfant. J'ai assisté au début de cette réunion. Mme Gisèle Moreau, député européen, et Mme Nicole Borvo, sénateur, ont fait allusion à la journée du 20 novembre, qui est la journée de l'enfance, en souhaitant que ce ne soit pas une simple journée virtuelle, où l'on forme des vœux platoniques, mais qu'elle débouche, dans les années à venir, sur de nombreuses actions au quotidien.

M. Alain Barrau. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Renaud Donnedieu de Vabres pour le groupe de l'Union pour la démocratie française.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe UDF votera ce texte.

Nous nous souvenons tous de la campagne des élections législatives, au cours de laquelle nous avons été interpellés par un certain nombre de nos jeunes concitoyens, qui étaient tristes, voire agressifs et furieux de ne pas pouvoir participer au scrutin.

M. Alain Barrau. Ils étaient même scandalisés !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ce genre de problème sera réglé grâce au présent texte et c'est la raison pour laquelle nous le voterons.

Permettez-moi cependant de rappeler que c'est le Président Giscard d'Estaing qui a pris l'initiative du vote à dix-huit ans, ce dont je tiens à lui rendre hommage.

Je formerai aujourd'hui un vœu, que j'espère commun à tous. Maintenant que nous avons décidé l'inscription automatique des jeunes de dix-huit ans, j'espère que le goût du vote, de la démocratie et du débat républicain seront renforcés chez les plus jeunes générations comme chez l'ensemble des Français.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, conformément au troisième alinéa de l'article 114 du règlement, l'ensemble du projet de loi tel qu'il résulte du texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

2

LOI DE FINANCES POUR 1998 (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 1998 (nos 230, 305).

INTÉRIEUR

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'intérieur.

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

M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la sécurité. Monsieur le ministre de l'intérieur, je ne reprendrai pas tous les chapitres du budget de votre ministère, souhaitant simplement faire un rappel et insister sur deux orientations principales, qui sont aujourd'hui parfaitement d'actualité.

Dans son discours de politique générale, le Premier ministre a fait de la sécurité une priorité de l'action du Gouvernement. Le projet de budget qui nous est présenté constitue la première concrétisation des orientations qui ont été portées à la connaissance des Français au cours du week-end dernier par le Premier ministre et vous-même.

Au-delà des statistiques, qui sont, par définition, imparfaites, et qui reflètent très difficilement le sentiment d'insécurité exprimé par nombre de nos concitoyens, l'évolution de la criminalité montre des signes inquiétants.

La délinquance touche aujourd'hui les Français dans leur vie quotidienne. Elle est de plus en plus urbaine et renforce l'inégalité de notre société en se concentrant sur certains quartiers et sur certaines catégories de la population.

La police nationale a vécu, au cours des trois dernières années, une mutation importante centrée sur une redéfinition de ses missions et une réforme du statut du métier de policier. Mais ce qui nous importe, c'est le rapprochement entre la police et nos concitoyens, et vous l'avez, monsieur le ministre de l'intérieur, compris. Le projet de budget de la police nationale est là pour le démontrer.

Dans un contexte de rigueur, ce projet a le mérite de dégager des moyens nouveaux pour améliorer la proximité des forces de sécurité, tout en assurant le fonctionnement et la modernisation des services de police.

Dans mon rapport écrit, j'évoque brièvement les crédits de la sécurité civile. Il s'agit là d'une fonction régalienne de l'Etat, qui mobilise moins de moyens que la police nationale, mais qui est présente sur tout le territoire. Elle mobilise des crédits importants.

Je consacrerai l'essentiel de mon propos à la police nationale.

Partons d'un constat ! Les nouvelles caractéristiques de la criminalité nécessitent aujourd'hui une mobilisation de la police nationale autour de deux priorités, sur lesquelles je souhaite mettre l'accent : la proximité et la lutte contre le travail clandestin.

Examinons d'abord l'évolution de la criminalité.

Si l'on se réfère aux statistiques du ministère, on constate que la tendance est à la baisse. Mais, chers collègues, on ne peut se contenter de l'examen de statistiques qui ne vous rassurent pas et qui ne rassurent pas davantage nos concitoyens. En dépit de cette baisse, nous notons une recrudescence très sensible, et même inquiétante, de certaines catégories d'infractions.

Certes, sur le plan statistique, le nombre des vols a diminué, mais on déplore une recrudescence notable des infractions qui impliquent un recours à la violence contre les personnes. Cette violence est de plus en plus urbaine, puisque les vingt-sept départements les plus urbanisés regroupent à eux seuls 80 % des faits délictueux enregistrés, le quart se concentrant sur la région Ile-de-France.

Cette recrudescence touche les départements qui font l'objet d'un suivi spécifique, mais elle s'étend maintenant à d'autres départements jusqu'alors épargnés.

Je me dois d'évoquer aussi le problème particulier de l'immigration irrégulière et du travail clandestin.

Si l'on se réfère aux seules statistiques, on constate une diminution de la pression migratoire irrégulière. Plusieurs indicateurs permettent de mesurer cette pression : le nombre des refus d'admission opposés aux frontières à des étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée sur le territoire national, le nombre de faits constatés pour aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irrégulier d'un étranger en France et le nombre d'infractions aux conditions d'entrée et de séjour en France constatées à l'encontre d'étrangers se trouvant sur le territoire sans être en possession des documents permettant le transit ou le séjour.

Nous constatons en revanche une recrudescence des filières d'immigration clandestine. Elles concernent des populations venant aussi bien des pays du Maghreb ou d'Europe centrale que des pays asiatiques. Nous avons pu vérifier que les filières asiatiques sont très concentrées, que l'immigration clandestine qu'elle concerne vient de trois provinces chinoises et qu'il y a là une véritable organisation mafieuse.

En commission des finances, nous avons mis l'accent sur deux orientations : d'une part, une police de proximité ; d'autre part, un meilleur contrôle, avec des moyens plus importants, de l'immigration clandestine.

Je parlerai d'abord de la police de proximité.

Le sentiment d'insécurité ne disparaîtra pas sans un rapprochement entre les citoyens et les services chargés du maintien de l'ordre public. Nous avons compris que l'action de la police doit répondre aux besoins et aux attentes exprimés par la population. C'est la crédibilité de la police qui est en jeu.

Quelles sont les initiatives qui ont été prises ?

Il s'agit, en premier lieu, de la relance des actions de partenariat par les contrats locaux de sécurité. Cela fait suite à des initiatives datant de 1980. A l'époque, avaient été créés les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance.

L'effort de concertation locale est donc relancé. A cet égard, monsieur le ministre, nous avons entendu l'engagement, pris par M. le Premier ministre et vous-même, de créer des contrats locaux de sécurité.

Il ne nous appartient pas de revenir sur les modalités de mise en œuvre. Tout le monde a compris que ces contrats seraient signés par les préfets et les maires. Nous avons aussi compris que le contenu de ces contrats permettrait d'atteindre un certain nombre d'objectifs après

avoir apprécié les évolutions. Il s'agit donc bien de la relance d'un partenariat, à laquelle il a été récemment fait allusion à Villepinte par M. le Premier ministre et par vous-même, et les Français y ont été sensibles.

Dans quelle mesure peut-on améliorer la proximité ?

Dans le but de rapprocher les services de sécurité des citoyens et de concourir parallèlement à la lutte contre le chômage des jeunes, le ministère de l'intérieur est l'un des principaux artisans du plan emplois-jeunes, qui a été voté dans cette enceinte.

En ce qui me concerne, je me félicite de cette inflexion de la politique de sécurité vers une plus grande proximité des agents qui en ont la charge. Il existe, dans certains quartiers, des zones en marge de la légalité dans lesquelles il est urgent de rétablir le droit à la sécurité.

Une forte demande émane des communes pour que des emplois soient créés afin d'assurer la présence sur le terrain d'agents de sécurité et de développer l'ilotage.

Monsieur le ministre, vous avez décidé – et je pense que vous nous donnerez des explications à ce sujet – de participer au dispositif de droit commun du plan « emplois-jeunes ». Dans un pays où le chômage touche 25 % des jeunes, il était normal que le ministre de l'intérieur, gardien de la sécurité collective, prenne conscience de l'utilisation possible des emplois-jeunes.

Je me réjouis donc que le ministre de l'intérieur ait décidé de participer activement à l'effort du Gouvernement en appliquant au plan emplois-jeunes un volet sécurité. Il s'agira d'un dispositif un peu dérogatoire car les nouveaux emplois dépendront directement du ministre.

Quelles seront les tâches confiées aux jeunes qui seront recrutés ? Ils exerceront les missions d'« adjoints de sécurité » auprès des fonctionnaires des services actifs de la police nationale et seront rémunérés au SMIC sur la base de cent soixante-neuf heures de travail mensuelles.

Les adjoints de sécurité seront spécialement chargés de concourir au rapprochement entre les populations et les forces de police, mais ils ne seront pas utilisés pour des tâches de maintien de l'ordre ou d'investigation de police judiciaire. Ils seront affectés à des missions de surveillance générale et d'ilotage.

Je suis persuadé – et je suis sûr que ce sentiment est largement partagé dans cette enceinte – que la participation des emplois-jeunes à l'équilibre social des différentes communautés des quartiers, des arrondissements et des communes, sera très utile. Je me félicite donc que, pour mettre en place cette police de proximité, la possibilité soit donnée au ministre de l'intérieur d'utiliser les emplois-jeunes.

Sur un plan strictement comptable, mes chers collègues, le ministre de l'intérieur vous exposera personnellement les détails de son budget.

Il faut quand même noter que ce budget prévoit le financement de 8 250 emplois, dont 1 650 correspondent à la consolidation en année pleine des recrutements effectués en 1997, et 6 600 aux recrutements qui s'échelonnent sur l'année prochaine.

Sur le terrain, les départs à la retraite ne sont pas toujours intégralement compensés, car les jeunes recrues récemment intégrées doivent être formées. Il y a un décalage. La loi sur les emplois-jeunes interviendra donc à bon escient.

Si les emplois-jeunes constituent un appoint sensible à la police de proximité, qui apparaît nécessaire dans ce pays, nous avons fait état en commission du besoin, ressenti par tous, d'un redéploiement des forces de police vers les zones les plus sensibles.

Ainsi que nous avons pu le déplorer lors de l'examen des précédents budgets du ministère de l'intérieur – il n'y a là aucun reproche à l'adresse du ministre – nombre de policiers ne sont pas affectés à des tâches de maintien de l'ordre, mais à des tâches administratives. Selon un rapport de l'inspection générale de la police nationale, les agents des services de sécurité publique ne passent que 46 % de leur temps de travail en activité opérationnelle, sur la voie publique, ceux qui concourent au contrôle de l'immigration 60 %, et les CRS plus de 66 %. En 1996, M. Alain Danilet, député du Gard, avait remis au Premier ministre un rapport à ce sujet.

Parallèlement, le niveau des effectifs n'est pas réparti d'une manière homogène sur l'ensemble du territoire. Le ratio de policiers par habitant varie considérablement : de 1 pour 245 dans le département de la Lozère à 1 pour 483 dans le Val-d'Oise.

Dans ces conditions, je ne peux qu'encourager les efforts déployés par le ministère pour que le redéploiement s'accélère sur le plan local.

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande de conclure.

M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial pour la sécurité. Je vais conclure, monsieur le président.

Seconde orientation sur laquelle je voulais insister et qui fera, j'en suis sûr, l'objet de plusieurs questions, monsieur le ministre : la lutte contre le travail clandestin.

Nous devons tous lutter contre le travail clandestin, car il est un facteur de déstabilisation de notre communauté nationale. Mais encore faut-il, pour ce faire, lutter aussi contre l'immigration irrégulière. C'est ce que le ministère tente de faire avec la DICCILEC, la direction centrale du contrôle de l'immigration irrégulière et de la lutte contre l'emploi des clandestins.

La mise en place en 1996 de l'OCRIEST, l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, a permis une meilleure efficacité sur le terrain.

Ces organismes, qui bénéficient de moyens modernes, de moyens informatiques, ont à leur tête des policiers d'expérience. Ils verront leur rayon d'action, leurs tâches et leurs objectifs élargis.

Nous ne pouvons que nous en réjouir.

Pour conclure, monsieur le ministre, je dirai que nous regrettons tous que le montant de vos crédits ne soit pas plus élevé. Nous constatons cependant que l'orientation prise et que l'accent mis à la fois sur l'effort en faveur des polices de proximité et sur la lutte contre le travail clandestin répondent bien au projet que vous avez défini récemment, projet contenu implicitement dans la déclaration de politique générale que le Premier ministre a prononcée ici même.

C'est la raison pour laquelle je n'ai pu, en ma qualité de rapporteur spécial, qu'inciter la commission des finances à adopter votre projet de budget, ce qu'elle a fait. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. Louis Mermaz, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour la police. Le budget de la police répond à un certain nombre de contraintes. Il n'a pas, monsieur le ministre, l'ampleur que vous auriez souhaitée, comme nous-mêmes, d'ailleurs. Cependant, en légère augmentation par rapport à celui de l'an dernier, il rompt globalement avec la tendance à la diminution des années précédentes. Surtout, il présente des axes forts, et en cela, il tend à répondre à des problèmes aigus de société.

Nous savons ce qu'est la crise sociale avec son cortège de paupérisation, d'exclusions, la perte de repères et le nombre de plus en plus grand de ce qu'on appelle pudiquement les quartiers en difficultés. Cela vient d'être rappelé, la sécurité est la tâche première de l'Etat, mais nous avons bien conscience que les remèdes nécessaires se situent en amont, dans un monde où le système économique dominant laisse les Etats et les peuples trop souvent démunis.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a dégagé des priorités en matière d'emploi, de logement, d'éducation, de justice, afin de s'opposer le mieux possible à la crise. Pour cela, il faut aussi la mobilisation de tous, des collectivités locales, des citoyens, des associations, des services publics à tous les niveaux pour intégrer, pour insérer.

Votre budget a l'ambition d'aider à atteindre de tels objectifs. La police doit prévenir et, à cet égard, elle a des progrès à faire. Elle doit aussi intervenir sous le contrôle de l'autorité judiciaire chaque fois que cela est nécessaire.

Ce budget traduit la volonté de prendre en compte cette délinquance au quotidien qui, hélas ! est de plus en plus précoce, sans négliger pour autant ses tâches traditionnelles, la lutte contre la grande délinquance, la criminalité ou le terrorisme. En effet, aujourd'hui, la police dite de proximité ne connaît qu'un taux d'élucidation des affaires extrêmement faible, et les statistiques officielles sur la diminution des actes de délinquance me laissent perplexe, car nous savons que dans les quartiers difficiles de plus en plus de personnes hésitent, par crainte des représailles, à porter plainte.

C'est à la lumière de cette réflexion qu'il faut interpréter les statistiques officielles. La mise en place des contrats locaux de sécurité, qui répondent à ce qu'avait tenté de faire le ministre Paul Quilès avec les plans locaux de sécurité, devrait permettre, ainsi que les maisons de justice instaurées en son temps par le secrétaire d'Etat à la ville, M. François Loncle, de commencer à répondre aux difficultés.

Vous allez créer des adjoints de sécurité. Cela permettra, je pense, de destiner un certain nombre de jeunes à des carrières de policier, à un moment où les départs à la retraite d'ici à l'an 2000 s'annoncent excessivement nombreux, ce qui nous fait regretter l'absence de prévision, les précédentes années, dans la gestion des effectifs. Seront créés aussi des adjoints locaux de médiation.

Indépendamment de ces actes vigoureux que nous approuvons, vous allez devoir, monsieur le ministre, fournir un gros effort de recrutement, de redéploiement et de réorganisation. Vous disposez souvent de personnels de qualité, mais, en matière de police de proximité, la situation aujourd'hui n'est pas bonne. Il faut donc recruter, former les policiers à un meilleur accueil du public ; la régionalisation du recrutement que vous envisagez per-

mettra, nous l'espérons, leur meilleure insertion dans la population et une meilleure coopération avec les autorités locales.

De même, comme plusieurs syndicalistes nous l'ont dit à l'occasion d'auditions, il convient de veiller à préserver la déontologie policière et disposer vraiment d'une police républicaine.

Il faudra aussi redéployer. Le rapport de notre collègue Bruno Le Roux, de ce point de vue, a posé vigoureusement différents problèmes. Comme M. Tony Dreyfus vient de les aborder, je me bornerai à dire qu'il faut redéployer géographiquement et fonctionnellement. Il faut aussi revoir les limites entre les secteurs de responsabilité de la police et de la gendarmerie, qui ne correspondent plus, en maintes régions, au mouvement d'urbanisation.

Cela dit, j'en viens aux moyens traditionnels. Est prévue la restructuration des corps : des emplois d'officiers seront basculés sur des emplois de gardiens de la paix et de brigadiers majors afin, précisément, d'augmenter les moyens de la proximité.

Vous avez également prévu des dispositions qui iront dans le sens d'un meilleur moral des troupes, si je puis dire. Je fais allusion à la réforme indemnitaire des officiers, encore qu'en ce domaine subsiste un problème de lisibilité – mais pas seulement de lisibilité, à vrai dire, vraisemblablement aussi de moyens, car certains officiers seront pénalisés par cette réforme. Vous venez d'arriver, de prendre vos responsabilités. Il faudra probablement infléchir les choses dans le sens de plus de justice sociale.

Vous avez également prévu des allocations de service des commissaires, ce qui est une régularisation et une moralisation de la situation. Et puis vous achevez le rattrapage de la prime du SGAP de Versailles sur celui de Paris. C'est une bonne chose.

Faute de temps, je passerai rapidement sur la nécessité d'améliorer le parc automobile, qui a beaucoup vieilli, et d'augmenter dans les prochaines années les crédits des CRS, de plus en plus appelés à des missions de sécurisation.

Enfin, le logement est une des mesures sociales les plus attendues par les policiers, notamment dans les grandes villes, mais c'est vrai que si, à l'avenir, le recrutement se régionalise, ce problème aura moins d'acuité.

Enfin, vous avez prévu l'ouverture de nouveaux commissariats, comme à Nîmes, où ce sera une opération lourde, mais aussi dans des zones sensibles. De ce point de vue, il faut se féliciter d'un arrêt dans la baisse des crédits d'équipements, encore que nous savons toute la différence qu'il y a entre les autorisations de programme qui, certes, sont en hausse, et les crédits de paiement qui, eux, ne le sont pas.

M. Richard Cazenave. Ce sont eux qui traduisent la réalité !

M. Louis Mermaz. rapporteur pour avis de la commission des lois pour la police. Il faut aussi insister sur les moyens scientifiques qui doivent être mis à la disposition de la police de proximité, secteur où les taux d'élucidation des affaires sont les plus faibles. Votre budget comporte des avancées pour qu'existe vraiment une police scientifique et technique de proximité.

Enfin, vous souhaitez accélérer le programme Acropole. Il est vrai que ce système de transmission, s'il ne devait s'achever qu'en 2014, nous verrait dotés de matériel déjà périmé à cette époque !

Voici donc un budget volontaire et volontariste, qui dégage des axes forts que nous approuvons.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois a donné un avis favorable. Je vous souhaite bon courage !

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

M. Renaud Dutreil, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration général de la République, pour la sécurité civile.* Le budget de la sécurité civile ne représente qu'une part modeste du budget du ministère de l'intérieur : environ 1,96 milliard sur les quelque 78 milliards. Mais ne nous fions pas à ces chiffres. En effet, la sécurité civile mobilise des crédits de plusieurs autres ministères et surtout, des crédits très importants des collectivités territoriales – communes, départements – ainsi, parfois, que des associations, et on évalue à environ 14 milliards de francs les sommes qui sont dépensées dans notre pays pour assurer ce service public.

La sécurité civile, c'est surtout des hommes et des femmes : plus de 250 000 sapeurs-pompiers à qui vous avez dit, à juste titre, monsieur le ministre, devant la fédération nationale des sapeurs-pompiers, le 20 septembre dernier, à Lyon, qu'ils étaient « les piliers de la République ».

Je voudrais à cette tribune leur rendre hommage, qu'ils soient professionnels ou volontaires, pour leur dévouement, pour leur courage aussi, et associer à cet hommage l'ensemble de mes collègues présents aujourd'hui.

La sécurité civile, c'est aujourd'hui trois défis importants :

D'abord, celui de la défense civile. La disparition progressive de la conscription nous oblige à réfléchir sur la manière dont les Français participeront demain à cette nouvelle mission, mission non militaire mais nécessairement liée à une situation de crise, que le décret du 30 août 1996 vous a confié, monsieur le ministre de l'intérieur et qui s'intitule « Défense et continuité de la vie nationale ». Quelle belle mission !

On a du mal à imaginer une défense civile sans participation, sans information, sans préparation du citoyen, une défense civile qui ne reposerait que sur des professionnels, quelles que soient leurs compétences.

Il y a là pour vous, qui prenez à cœur le renouveau de la citoyenneté, un vrai chantier. Permettez-moi de vous inviter à l'ouvrir sans tarder, en liaison, même si vos prédécesseurs quels qu'ils soient ne s'y sont pas beaucoup attardés.

Deuxième défi, celui des risques nouveaux engendrés par la société industrielle, risques chimiques, bactériologiques, technologiques, nucléaires, qui sont le revers de la médaille, la part d'aléas qui subsiste dans la science la plus achevée. Il y a aussi les risques naturels, auxquels une nature qu'on ne parviendra jamais vraiment à maîtriser expose en permanence toute population.

Les Français, nous le savons tous, ont de plus en plus tendance à se tourner vers l'Etat lorsqu'ils sont frappés par ces risques. Ils deviennent alors facilement soupçonneux, ils font preuve d'une totale absence d'indulgence envers les responsables publics, cherchent volontiers avec l'aide active des médias un suspect à déférer au juge. Tout avait-il bien été entrepris pour prévoir et parer le risque ?

Plus la société est informée, plus l'imprévu fait peur. Plus la société est organisée, plus l'Etat – c'est-à-dire les responsables politiques, du maire de la plus petite

commune de France jusqu'au responsable le plus élevé – sont sommés d'assumer la responsabilité du risque, le poids du hasard. La météo nationale devient ainsi responsable des ouragans et le BRGM des mouvements sismiques !

Cet exorcisme moderne de l'imprévisible, du hasard, est parfois absurde, souvent encouragé par le positivisme ambiant des esprits. Nous en sommes tous conscients. Mais il est vrai aussi que certains risques peuvent être prévenus et que cette mission-là est au cœur de vos attributions, sinon au cœur de vos propositions budgétaires.

Enfin, l'expérience que nous avons, tant en France qu'à l'étranger, des traumatismes psychologiques causés par les catastrophes et par les crises doit nous inciter à mieux traiter ce qu'on appelle l'après-crise et à organiser un véritable soutien psychologique aux victimes.

Le troisième défi, c'est bien sûr, la réforme des lois du 3 mai 1996. Vous avez à leur propos très clairement indiqué que si vous n'en étiez pas l'auteur, vous les considérez néanmoins comme la base d'un grand projet de modernisation des services de secours et d'incendie. Vous aviez raison de le dire, et j'y reviendrai dans un instant.

Rapporteur pour avis de la commission des lois, j'ai abordé votre budget sans idée préconçue. S'il avait été bon, j'en aurais proposé sans état d'âme l'adoption, l'opposition ne signifiant pas nécessairement le dénigrement de ce que le Gouvernement ou la majorité proposent.

Il y a à peine quelques semaines je proposais ici même à mon groupe de ne pas s'opposer au projet de loi sur la délinquance sexuelle, parce que c'était un bon texte. Il est vrai que nous l'avions beaucoup amendé.

Mais votre budget de la sécurité civile n'est guère enthousiasmant. Il est même assez déprimant, surtout si on le mesure à l'aune des grands défis que j'évoquais il y a un instant. J'ai eu beau faire des efforts, vous ne m'avez guère aidé.

Nouveau ministre, vous auriez pu faire de la sécurité civile une priorité républicaine, un nouveau terrain d'élargissement de cette citoyenneté dont vous parlez beaucoup. Il n'en est rien.

Par rapport au budget de 1997, les crédits chutent de 7,7 %, ce qui est considérable, même si la sécurité civile est souvent le parent pauvre du budget du ministre de l'intérieur. Nulle part on n'y trouve la marque d'un projet politique, la réponse aux problèmes du moment, aux préoccupations des élus locaux très investis dans ce secteur ou des professionnels de la sécurité civile.

Voyez la réforme des services départementaux d'incendie et de secours : à l'heure où l'Association des présidents des conseils généraux et l'Association des maires de France demandent à l'Etat de ne pas alourdir unilatéralement leurs charges, vous diminuez de 47 % les subventions versées aux services d'incendie et de secours !

Voyez l'interruption brutale de la modernisation des moyens d'intervention lourds qui sont de la responsabilité de l'Etat : le programme d'acquisition des Canadair s'achève. Ces nouveaux appareils ont fait la preuve de leur efficacité, notamment en juillet dernier. Fallait-il pour autant s'arrêter là, et faire comme si l'effort continu de vos prédécesseurs vous laissait quitte de toute innovation ? Non ! Les Canadair sont épaulés par douze bombardiers d'eau Tracker, des avions âgés de plus de trente ans, qui ont plus de dix mille heures de vol. Il était prévu de remotoriser deux d'entre eux. Vous ne l'avez pas fait. Je crois que c'est une des lacunes impor-

tantes de votre budget. La fin d'un programme n'implique pas nécessairement le renoncement à tout programme d'investissement.

Quant aux crédits nécessaires aux opérations de maintenance de l'ensemble de la flotte, estimés entre 230 et 240 millions de francs par an, ils se réduiront en 1998 à 205 millions de francs, ce qui, là encore, sera insuffisant.

Voyez les risques modernes, dont je parlais il y a un instant, qui inquiètent à juste titre nos concitoyens. Avait été projetée la création d'une unité spécialisée dans la lutte contre les risques chimiques, risques graves qu'on ne peut pas prendre à la légère. Considéré comme indispensable, ce projet passe à la trappe des contraintes budgétaires. Dommage, dans un pays qui compte, je le rappelle, plus de 550 établissements classés au regard de la directive Seveso. J'ajoute que l'évolution des risques et l'importance croissante de la communication de crise, domaine dans lequel nous sommes en retard, sont autant de sujets qui nécessiteraient une modernisation des plans de secours. Là encore, il faudrait des crédits d'étude qui ne sont pas prévus.

Voyez enfin le défi de la réforme des armées, dont votre budget ne manifeste qu'à peine le souci : la disparition programmée des appelés et leur remplacement par des volontaires ou des engagés posent un problème financier aux unités qui participent à la sécurité civile et qui ne savent trop comment elles feront face à ces départs.

Au total, j'ai eu le sentiment, en parcourant ce budget, que vous ne lui avez pas consacré l'essentiel de vos efforts ni votre énergie habituelle. Sans doute étiez-vous accaparé par de nombreuses autres tâches. Je le comprends, mais j'en suis peiné...

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Est-ce si sûr ?

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile. ... parce que c'était un chantier essentiel.

Le plus important était toutefois celui de l'application des lois du 3 mai 1996. Là encore, vous paraissez flotter et hésiter. Vous disiez donc, le 20 septembre à Lyon, que les sapeurs-pompiers sont les piliers de la République.

Ils disent, eux, qu'ils ne peuvent pas s'appuyer sur vous ! A Lyon, vous annoncez la sortie imminente des derniers textes d'application des lois et vous rappelez que sept décrets et quatre arrêtés sortis en dix-huit mois – c'était une prévision – était quelque chose de vraiment exceptionnel. Or la plupart de ces textes sont bloqués dans vos services et les partenaires de la réforme s'exaspèrent. Je vais vous rappeler ce que vous écrivent la CFDT, la CFTC, la CGC, le Syndicat national des officiers professionnels.

M. Bernard Derosier. C'est vous qui l'avez votée, cette réforme !

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la sécurité civile. Je vais vous rappeler ce que vous disent Force ouvrière, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, l'Association nationale des directeurs de service d'incendie et de secours, bref, les organisations qui représentent la quasi-totalité des sapeurs-pompiers français.

M. Alain Clary. Vous êtes amnésique !

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la sécurité civile. Ces organisations travaillent depuis des mois à la mise en place des textes d'application des lois de 1996. Je les cite, monsieur le ministre parce que c'est intéressant. Écoutez.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les collectivités locales. Vous êtes en train d'allumer l'incendie !

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la sécurité civile. Je cite : « Les organisations signataires constatent avec regret, déception et colère le non-respect par le ministre de l'intérieur des engagements pris lors de la négociation préalable des textes d'application des lois. » On ne peut être plus clair.

M. le président. Mon cher collègue, je vais vous demander de conclure.

M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur. Monsieur le rapporteur, puis-je vous interrompre ?

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la sécurité civile. Je vous en prie, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur. Cela ne prendra pas sur votre temps de parole, monsieur le rapporteur, dans la mesure où celui-ci est déjà largement dépassé.

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Dutreil, vous vous transformez en procureur, au nom d'informations qui montrent que, en tout cas, vous êtes bien « tuyauté », si je puis dire.

Je souhaiterais que vous ne jetiez pas d'huile sur le feu. Il n'y a pas d'autre souci de ma part que de rendre applicable la loi du 3 mai 1996.

C'est justement parce que j'ai reçu la lettre conjointe de l'association des maires de France et de l'association des présidents de conseils généraux, me demandant d'aller vers une étatisation des services publics d'incendie et de secours, alors que leurs charges risquent de s'alourdir, que j'ai pris le temps de la réflexion pour susciter les concertations nécessaires. Elles se dérouleront dans les prochaines semaines, et je puis vous assurer qu'il n'y a dans mon esprit d'autre souci que d'appliquer dans les meilleures conditions possibles une loi dont vous ne pouvez pas ignorer qu'elle pose quand même quelques problèmes. Je peux vous dire que lorsque à Nice, devant l'Assemblée générale des présidents de conseils généraux lorsque j'ai fait état d'une croissance de 3,5 % à 5 % de la charge des budgets des SDIS, j'ai entendu résonner quelques éclats de rire.

Donc, je pense que cela mérite étude et concertation, de façon que nous puissions résoudre les quelques problèmes qui se posent encore. Croyez-le, il vaut mieux perdre quelques semaines plutôt que de faire comme s'il n'y avait pas de problème. Je pense que rien ne vaut un échange entre toutes les parties concernées, échange qui, jusqu'à aujourd'hui ne s'était pas produit car j'ai hérité d'un dispositif qui fait que l'Etat négocie tantôt avec les uns, tantôt avec les autres, mais jamais avec tous à la fois. Or j'aspire à faire en sorte que tous ceux qui sont concernés se parlent. (*Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Bernard Derosier. Mise au point nécessaire !

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Dutreil.

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la sécurité civile. Permettez-moi, monsieur le ministre, de conclure cet échange en un mot : ce n'était l'avis ni des syndicats que j'ai rencontrés, ni de l'APCG, ni de l'AMF. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Gérard Saumade. C'est l'avis de l'APCG : j'en suis !

M. le président. C'est l'ensemble de votre rapport que vous devez conclure d'un mot, monsieur Dutreil !

M. Renaud Dutreil, *rapporteur pour avis de la commission des lois pour la sécurité civile,* J'ai donc, après l'examen de ce budget, proposé à la commission des lois de le rejeter. Elle ne m'a pas suivi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

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

Vous êtes inscrit pour quinze minutes, monsieur Saumade, mais je suis sûr que vous serez beaucoup plus concis. (*Sourires.*)

M. Gérard Saumade, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les collectivités locales.* Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget du ministre de l'intérieur pour les collectivités locales peut être qualifié de budget de stabilité et de budget de transition.

Budget de stabilité, car il procède de la stricte application des règles du pacte de stabilité. Nous pouvons vous rendre cette justice, monsieur le ministre, car vous venez d'être très injustement mis en cause. Etant moi-même membre du bureau de l'APCG, je puis confirmer, s'il en était besoin, ce que vous avez dit en ce qui concerne les difficultés auxquelles les départements se heurteront, pour leur corps de sapeurs-pompiers, avec la loi sur les services d'incendie et de secours.

Le pacte de stabilité comporte, on le voit bien, des lacunes politiques et financières.

Politiques d'abord, parce qu'il ne s'agit pas d'un véritable pacte : il n'a pas été négocié, mais octroyé, et c'est pourquoi nous nous réjouissons que le Gouvernement, votre gouvernement, s'engage à négocier avec les collectivités locales.

Lacunes financières aussi. Certes, les crédits du ministère de l'intérieur et de la décentralisation sont conformes aux engagements de l'Etat. Les crédits sous enveloppe – DGF, DGE, DDEC pour les collèges, DGD, dotation formation professionnelle, Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement – progressent de 1,36 % par rapport à la loi de finances révisée de 1997, soit un montant légèrement supérieur à l'inflation prévue pour 1998. Ces crédits s'élèvent ainsi à 157,883 milliards de francs contre 155,757 milliards pour la loi de finances révisée. Toutefois, le total des concours de l'Etat aux collectivités territoriales – 250,58 milliards – augmente de 0,25 % seulement par rapport à la loi de finances révisée.

En fait, la règle de stabilité que s'était fixée le précédent gouvernement ne concerne qu'environ 60 % des crédits de l'Etat aux collectivités locales. Il s'agit donc d'un budget de stabilité dans la mesure où le pacte de stabilité est respecté, mais aussi d'un budget de transition. Du reste, monsieur le ministre, vous avez vous-même récemment déclaré devant le comité des finances locales que la loi de finances pour 1998 ne constituait qu'une étape dans la volonté du Gouvernement de garantir une règle du jeu précise et stable entre l'Etat et les collectivités locales.

Ainsi, d'une part, le Gouvernement a respecté le pacte de stabilité et bien qu'aucune obligation juridique n'ait pesé sur lui, il s'est efforcé de neutraliser la régularisation négative de la dotation globale de fonctionnement pour 1996. On peut d'ailleurs espérer – et ce serait un élément de transition – que la dotation globale de fonctionnement évolue non seulement comme l'indice des prix mais aussi plus fortement en fonction du PIB ; peut-être pourrait-on passer de la moitié aux deux tiers du taux.

M. René Dosièrè, *rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales.* Et même un peu plus !

M. Gérard Saumade, *rapporteur spécial pour les collectivités locales.* Ce serait encore mieux.

D'autre part, le projet de loi de finances pour 1998 ne comporte aucune disposition tendant à réduire les dotations hors enveloppe, qui ne sont pas concernées par le pacte de stabilité.

Compte tenu de ces éléments, vous permettrez au rapporteur spécial, après avis de la commission des finances, de proposer quelques pistes de transition qui, sous l'angle des mesures financières, révéleraient, me semble-t-il, une autre conception de l'Etat et de ses relations avec les collectivités locales, au plan institutionnel d'abord, dans l'ordre du fonctionnement de l'économie ensuite.

Pour cela, il faut, bien entendu, améliorer la transparence des ressources fiscales des collectivités locales, en se gardant bien, cependant, de faire aux collectivités locales le procès de vouloir trop accroître leurs prélèvements et de rendre vains, par là même, les efforts des gouvernements pour réduire les prélèvements obligatoires.

La situation dans laquelle l'Etat a laissé les collèges aux départements en 1986 a eu pour résultat que la participation de l'Etat, calculée correctement sur le plan financier, n'avait plus rien à voir avec les investissements majeurs que les départements devaient et doivent réaliser pour réhabiliter cet élément du patrimoine national. L'action de l'Etat en faveur de ce patrimoine a été incontestablement très insuffisante au cours des quarante ou cinquante dernières années. Ce n'est d'ailleurs pas vraiment étonnant quand on sait que l'Etat est dispensé d'amortir son capital.

Donc, il ne faut pas faire de faux procès aux collectivités territoriales. Elles se sont trouvées confrontées à de graves problèmes, que ce soient les départements pour les collèges ou les régions pour les lycées. Compte tenu de l'effort consenti, c'est à juste titre que nous nous flattons d'avoir su maintenir notre patrimoine de collèges, en particulier. Je parle en connaissance de cause.

L'aménagement de la fiscalité locale s'avère, tout le monde en convient, de plus en plus nécessaire, si l'on veut rendre plus transparentes aux yeux des citoyens les politiques des collectivités. Sans prétendre, bien entendu, à l'exhaustivité – car il s'agit, comme on dit, d'un vaste programme, d'ailleurs jamais entrepris –, je soulignerai qu'il paraît d'abord indispensable de hâter la mise en œuvre de la révision des bases cadastrales. Sinon, la base même de la fiscalité locale, déjà bien théorique, s'éloignera de plus en plus de la réalité, et il est clair que les contribuables n'y comprendront plus rien. Je crains même que, déjà, certains élus qui votent l'impôt local n'y comprennent pas grand-chose...

M. René Dosièrè. C'est fort possible !

M. Gérard Saumade, *rapporteur spécial.* ... ce qui est, évidemment, le contraire de la démocratie.

En second lieu, il faudrait aménager la fiscalité au niveau intercommunal. Je proposerai à cet égard quelques principes, et d'abord la nécessité de prendre en compte, dans les processus de péréquation, non seulement la richesse fiscale, mais aussi l'effort fiscal.

Je dirai, pour faire court, qu'il y a des petites communes pauvres avec des contribuables riches, et des grandes villes collectivement riches avec beaucoup de pauvres.

M. Michel Meylan. Très bien !

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. Par conséquent, l'effort fiscal est un critère essentiel. Là encore, je parle en connaissance de cause : dans tous les départements de France, il existe des communes où la part du département devient plus importante que celle de la commune elle-même. Que signifie alors l'autonomie communale ?

M. Michel Meylan. Très bien !

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. Cependant, l'État ne peut pas favoriser, dans la répartition de la DGF des communes et groupements de communes, une pseudo-intégration fiscale qui aboutirait, en fait, à un véritable hold-up sur la DGF des communes.

Il me semble surtout souhaitable de réfléchir aux mesures susceptibles de favoriser, dans de vrais groupements à fiscalité propre, le passage à la taxe professionnelle unique, conjugué, par exemple, avec une fiscalité additionnelle sur les trois autres taxes.

On assure, et vous nous l'avez confirmé, monsieur le ministre, que ces réformes, espérées depuis longtemps par les élus, se feront en concertation entre l'État et les collectivités locales. Mais elles ne pourront être menées à bien sans l'existence d'une véritable instance de régulation et de suivi au niveau national. Me permettra-t-on de dire ici – mais à voix basse – que cela pourrait être la base d'une réforme du Sénat ? (« Oh ! » sur divers bancs.)

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour la sécurité civile. Que d'ambition, monsieur Saumade !

M. Jean-Pierre Balligand. Quel Tartarin vous faites !

M. le président. Comme vous y allez !

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. Je n'ai pas le droit de le dire, monsieur le président ?

M. le président. Je n'ai pas dit cela ! J'estime au contraire que le sujet est passionnant et je souhaite que l'on vous écoute avec attention.

M. Jacques Brunhes. Cela intéresse beaucoup M. Mazeaud !

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. Me voilà rassuré ! Je me demandais si je n'avais pas porté atteinte aux lois de la République.

Ce problème est fondamental car, si l'instance de concertation, comme le comité des finances locales, n'est désignée que par une partie des élus, si elle n'est pas élue au suffrage universel, elle sera technocratique...

M. Michel Meylan. Bien sûr !

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Alors, il faut prévoir le suffrage universel direct !

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. ... et le deviendra de plus en plus au fur et à mesure que les textes se feront plus complexes. Certes, les élus ne sont pas obligés d'être des spécialistes du droit fiscal, mais ils doivent avoir la responsabilité du contrôle et de la régulation.

Je pense aussi, monsieur le ministre – et si j'abonde dans votre sens, je le fais sans flagornerie car je suis sincère – qu'il faut s'orienter vers une véritable décentralisation au profit du seul préfet au niveau local, départemental et régional. Si l'on veut qu'il y ait un véritable dialogue sur le terrain, il est impensable que les gens comme moi, qui sont à la tête d'exécutifs responsables de budgets importants, ne puissent pas être en mesure d'aider l'État à vivre et le préfet à subsister dans ses pouvoirs.

C'est là un principe essentiel. Il est indispensable que les divers ministères sachent qu'ils appartiennent à une seule République, indispensable aussi, par conséquent, que, dans les départements et les régions, un seul homme – le préfet – soit le représentant de la République.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les collectivités locales. Mais ce peut être une femme ! (Sourires.)

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. Si les relations entre l'État et les collectivités publiques étaient placées en permanence sous un tel éclairage, on pourrait donner tout son sens républicain à un véritable programme de développement régional où viendraient naturellement s'inscrire de véritables contrats de plan. Ces derniers, à l'heure actuelle n'ont, hélas, d'autre objet que d'assigner aux collectivités locales d'abonder par leurs budgets le financement d'infrastructures voulues par les administrations techniques de l'État. Qu'elles le veuillent ou non, elles y participent.

Alors, il nous faut instaurer des relations vraies, transparentes, entre l'État et les collectivités, dans le respect de leurs pouvoirs respectifs – celui de l'État restant prédominant en la personne du préfet. La République doit être partout, la féodalité nulle part ! Or, dans les structures financières des collectivités locales, la dérive de la décentralisation, c'est justement la féodalisation du pays. La France ne connaît pas d'État fédéral. La France a toujours oscillé entre hyper-centralisation et féodalisme. Il est essentiel que l'État soit partout le représentant de la République.

Un tel effort d'orientation favoriserait la reprise de l'investissement local, en net recul depuis deux ans, et cependant indispensable à la satisfaction des besoins de civilisation. On a beaucoup parlé, et on reparlera encore, de la sécurité dans les collèges et les lycées ; de l'enlèvement et du traitement des déchets ménagers ; de la qualité de l'eau qu'il faut préserver des effets de systèmes d'assainissement dont aucun n'est parfait. Tout cela va réclamer beaucoup d'efforts. Mais ces investissements, dans la conjoncture actuelle, permettront d'assurer une véritable relance de l'économie, et par conséquent de la lutte pour l'emploi.

Au-delà des effets mécaniques directs des investissements publics sur l'économie, la volonté, exprimée de concert par l'État et les collectivités locales, de s'impliquer dans de grands chantiers, me paraît être le meilleur outil pour redonner confiance aux investisseurs privés, et plus particulièrement à cette épargne de précaution ou de spéculation qui suscite l'atonie persistante du marché de l'emploi.

M. le président. Mon cher collègue, il va falloir conclure.

M. Gérard Saumade, *rapporteur spécial, pour les collectivités locales*. J'en termine, monsieur le président.

Le financement des collectivités locales est certainement l'un des problèmes cruciaux de l'heure. Moi, je ne crois pas à la liberté du marché pour réguler l'économie, et surtout pas dans un pays comme la France. La France a été grande lorsque l'Etat a montré la voie...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Adieu la décentralisation !

M. Gérard Saumade, *rapporteur spécial, pour les collectivités locales*. ... au temps de Sully, de Colbert, de Napoléon III, à l'époque de De Gaulle et de la planification. L'Etat modeste, c'est une France désarmée. Alors, si nous pensons qu'il y a un effort très substantiel à faire, il est décisif de le faire dans une conception républicaine.

C'est ce que demandent les Français. Pour espérer, pour oser, ils ont besoin d'un Etat qui ose. Ils en ont besoin pour qu'eux-mêmes n'aient plus à souffrir de cette crainte persistante de l'avenir qui les contraint à retenir leur épargne, tant il est vrai que la France est riche, mais d'une épargne oisive ou spéculative. Il est indispensable qu'elle se mobilise pour des investissements dont nous avons besoin, non seulement en termes de conjoncture, mais en termes de structure.

C'est avec cet espoir que la commission des finances vous demande, mes chers collègues, d'émettre un vote favorable au projet de budget du ministère de l'intérieur. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

M. René Dosière, *rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, pour les collectivités locales*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'année 1998, qui sera la dernière année d'application du pacte de stabilité dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités, sera, comme vient de l'indiquer M. Saumade, une année de transition.

Il est vrai que, pour la première fois depuis longtemps, le projet de budget ne comporte aucune disposition concernant directement les collectivités locales. Toutefois, notre assemblée a réparé cet oubli, puisqu'elle a voté au moins deux dispositions fiscales qui vont se traduire par une contribution supplémentaire de l'Etat en matière de taxe d'habitation à hauteur d'un milliard de francs environ. De ce fait, les concours financiers de l'Etat augmenteront en 1998 de quelque 3 milliards – soit une hausse de 1 % – alors que, l'an dernier, ils avaient diminué de 1 %. C'était la première fois, depuis les années 80, que les concours financiers de l'Etat diminuaient.

Ce budget aurait pu comporter une mauvaise surprise. En effet, selon les dispositions concernant la DGF, dispositions que la droite avait fait voter, la régularisation devait être négative à hauteur de 750 millions, amputant d'autant le montant global de la dotation. Fort heureusement, le Gouvernement a annulé cette baisse en augmentant d'autant une autre dotation, en l'occurrence le fonds de compensation de la taxe professionnelle.

Dans ces conditions, la commission des lois ne pouvait que vous proposer d'adopter les crédits des collectivités locales inscrits dans le budget du ministère de l'intérieur.

Il est vrai que, pris par le temps, le Gouvernement n'a pas été en mesure de modifier le pacte de stabilité arrêté pour 1996, 1997 et 1998. En réalité, comme l'a souligné le précédent orateur, la notion de pacte est inadaptée, puisqu'il s'agit d'une décision unilatérale de l'Etat imposée aux collectivités locales. Celle de stabilité est tout aussi relative, puisqu'elle n'a empêché ni la diminution de certaines ressources – je pense à la dotation globale d'équipement des villes – ni l'augmentation des charges, comme la hausse brutale de la cotisation à la CNRACL.

En fait, ce pacte est plutôt une assurance obligatoire imposée aux collectivités. Elle les a garanties contre une modification des indexations concernant certaines dotations, notamment la DGF. Mais, comme toute assurance, son coût est élevé. Sans le pacte, les collectivités locales auraient perçu, sur les trois années en cause, près de 10 milliards de francs supplémentaires.

M. Jean-Pierre Balligand. Eh oui !

M. René Dosière, *rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales*. Quoiqu'il en soit, le Gouvernement devra fixer de nouvelles règles pour 1999 avec les collectivités. Au nom de la commission des lois, je souhaite, en effet, que leurs rapports soient négociés et qu'ils portent non seulement sur les recettes, mais aussi sur les charges.

Cette relation véritablement partenariale est nécessaire tant pour le Gouvernement que pour les collectivités, car le poids économique et financier de ces dernières dans la vie de notre pays est tel que la politique gouvernementale ne peut réussir sans leur adhésion. On le vérifiera à nouveau, dans le cadre des emplois jeunes, où le rôle des collectivités sera important à la fois pour susciter des emplois nouveaux et pour compléter le financement de l'Etat à l'égard des associations qui élaboreront les projets.

M. Jean-Pierre Balligand. Nous l'avons déjà fait !

M. René Dosière, *rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales*. Au moment où le Gouvernement va élaborer sa politique envers les collectivités locales, et pour apporter ma contribution à cette réflexion, je veux appeler votre attention, monsieur le ministre, mes chers collègues, sur les dangers qui menacent la décentralisation, cette grande œuvre à laquelle resteront attachés les noms du président François Mitterrand et de son ministre de l'intérieur et de la décentralisation Gaston Defferre.

La décentralisation repose sur deux piliers, l'un financier, l'autre institutionnel.

Le pilier financier est la place réservée à la fiscalité dans les ressources des collectivités. On aurait pu concevoir qu'en transférant les compétences, l'Etat transfère les dotations correspondantes. Un autre choix a été effectué, puisqu'il a été décidé, à l'époque, de transférer les recettes fiscales à hauteur de 50 % des dépenses transférées. En procédant ainsi, on a accru la liberté des collectivités locales, qui ont la maîtrise totale de ces recettes fiscales, ce qui n'est pas le cas avec les dotations d'Etat.

Toutefois, depuis que ce transfert de compétences a été opéré, on constate que tous les gouvernements qui se sont succédés, faute d'être capables de réformer la fiscalité locale, quand ils ne se sont pas opposés aux initiatives parlementaires, comme dans le cas de la taxe départementale sur le revenu, ont multiplié les exonérations, les plafonnements, les dégrèvements, ce qui a conduit l'Etat, c'est-à-dire le contribuable national, à se substituer au contribuable local dans une proportion sans cesse accrue.

En 1998, cette prise en charge par l'Etat dépassera pour la première fois 90 milliards, soit plus du quart de la fiscalité locale.

Or, quand l'Etat contrôle une part aussi importante de la fiscalité qui, par ailleurs, pèse sur le déficit du budget de l'Etat à hauteur d'un tiers, il est tenté d'en réduire le montant. Tel a été le cas ces dernières années, mais cela ne sera pas vrai dans le budget de 1998. Il menace ainsi les ressources, donc l'autonomie, des collectivités locales.

Quand les transferts de recettes fiscales, sur lesquelles les collectivités ont une maîtrise totale, ne représentent que 43 milliards de francs face à 90 milliards de fiscalité dont le rythme est contrôlé par l'Etat, force est de reconnaître que la liberté fiscale des collectivités a reculé. Le constat est amer pour un décentralisateur de la veille.

Quant au pilier institutionnel, il reposait sur la suppression de la tutelle *a priori*, au profit d'une exécution directe des décisions locales désormais soumises à un contrôle de légalité *a posteriori* assuré soit par les tribunaux administratifs soit, sur le plan financier, par les chambres régionales des comptes dont le rôle, on le voit régulièrement, est fondamental pour déceler les malversations et les dérives financières. Encore faut-il que ces juridictions soient saisies. Or force est de constater qu'elles ne le sont que trop rarement.

Il en résulte un recul inquiétant de l'Etat de droit, en particulier aux yeux des citoyens qui n'admettent ni que les collectivités soient traitées différemment, ni d'être victimes des mesures fiscales nécessaires pour redresser des situations de déséquilibre relevées trop tardivement.

L'Etat de droit, monsieur le ministre, ne saurait s'accommoder de la formule célèbre d'un habitant de l'Aisne que vous connaissez : « Selon que vous serez puissant ou misérable... ». Ce n'est pas seulement affaire de moyens. Le problème est plus profond. Il concerne le rôle de l'Etat dans notre société.

Monsieur le ministre, je vous encourage à revenir aux principes fondateurs de la décentralisation : davantage de libertés réelles pour les collectivités, mais dans le respect strict de l'Etat de droit. Sinon, la décentralisation républicaine que nous avons voulue deviendra une décentralisation libérale, ce qui n'est pas du tout la même chose.

Je ne doute pas que vous aurez la volonté de redresser cette situation et je vous assure du concours de la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Roland Carraz.

M. Roland Carraz. Monsieur le ministre, il y a quelques jours, vous avez organisé à Villepinte un colloque intitulé « Des villes sûres pour des citoyens libres ». De très nombreux acteurs de terrain y ont participé ainsi que plusieurs membres du Gouvernement, dont le Premier ministre, qui a réaffirmé avec vous que la sécurité quotidienne des Français, sur l'ensemble du territoire de la République figurait en tête des priorités du Gouvernement, confirmant en cela l'engagement qu'il avait pris le 19 juin lors de son discours devant l'Assemblée nationale.

Je vous rappelle qu'il avait déclaré ce jour-là : « Toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité. » Cet engagement a fait plus que retenir l'attention du groupe Radical, Citoyen et Vert, au nom duquel je m'exprime. Il l'a conduit à lui apporter un soutien fort et déterminé dans ce domaine.

Monsieur le ministre, votre discours insistant sur le fait que l'Etat doit garantir à chacun de nos compatriotes sa sûreté nous va, bien évidemment, droit au cœur. Nous apprécions particulièrement que vous préféreriez au mot « sécurité » le terme « sûreté »...

M. Richard Cazenave. Cela change tout !

M. Roland Carraz. ... par référence à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui en fait, au même titre que la liberté, l'un des grands droits fondamentaux que l'Etat doit assurer.

Le groupe RCV a particulièrement apprécié ce colloque qui a permis de dégager des orientations fortes pour l'avenir. Son apport essentiel a été de permettre la remontée d'expériences menées sur le terrain, dont les résultats ont montré que notre pays était en train d'effectuer une mutation très profonde en matière de sûreté. Je me réjouis, au nom du groupe RCV, des décisions issues du colloque de Villepinte. Je pense notamment à la création du conseil de sécurité intérieure et à l'annonce de plusieurs projets de loi, dont un sur les polices municipales.

Je suis également heureux de constater que votre budget marque plusieurs inflexions allant dans le même sens, même si nous aurions souhaité un effort supplémentaire en faveur des moyens financiers. Votre budget constituera néanmoins un outil intéressant dans la mise en œuvre de cette politique essentielle, car la sûreté doit devenir un droit égal pour tous.

En effet, nous ne pouvons pas accepter plus longtemps une situation dans laquelle les plus faibles sont souvent les plus pénalisés. Alors que certains quartiers sont relativement protégés, d'autres sont très exposés à la criminalité.

Nous refusons aussi d'assister sans réagir au développement de la criminalité des mineurs, qui me préoccupe tout particulièrement, et d'un certain sentiment d'impunité qui cause des ravages dans notre société. Nos compatriotes sont très attachés à ce que cela cesse.

Vous faites des propositions en ce sens, dont la principale est le renforcement de la police de proximité. Je retiens ce que je considère comme un maître mot, car cette notion est essentielle. Il est, en effet, indispensable de mettre en commun localement, avec la police et autour d'elle, les expériences, les capacités et les bonnes volontés de chacun. La sécurité – nous devons en être tous convaincus –, n'est pas seulement l'affaire de la police : elle est celle de la société tout entière.

Il est grand temps de reconnaître les expériences qui se sont développées sur le terrain, de les officialiser et de les systématiser. C'est ce que vous nous proposez avec les contrats locaux de sécurité, qui seront organisés autour des préfets, des procureurs et, surtout, des maires, qui sont en première ligne dans la lutte contre la délinquance. Je souhaite avec vous, monsieur le ministre, que cette démarche puisse être comprise afin que ce système fonctionne dans de bonnes conditions.

Je forme le vœu que les magistrats, les parquets, la justice dans son ensemble, soient très étroitement associés à ces contrats. Tel semble d'ailleurs devoir être le cas, puisqu'il est précisé, dans un projet de circulaire, que les procureurs devront être, avec les préfets, les initiateurs de ces contrats et en suivre l'évolution. Il faudra, en trois étapes, établir un diagnostic de la situation, élaborer une programmation des moyens à mettre en œuvre et évaluer le dispositif.

Ces contrats locaux de sécurité auront une particulière importance, car ils marqueront une évolution majeure dans une tradition qui a pris corps dans notre pays au début des années 80 grâce à l'action de notre collègue Gilbert Bonnemaïson et aux conseils communaux de prévention de la délinquance. Je souhaite surtout que, dans un premier temps, ils permettent de capitaliser les très nombreuses expériences de terrain qui ont émergé à Villepinte.

J'appelle également votre attention sur la nécessité de bien articuler la mise en œuvre de ces contrats locaux de sécurité avec la politique de la ville, dont ils devraient constituer un élément essentiel. En effet, si la matière première des villes est constituée par le béton, les rues, les bâtiments, l'architecture, les espaces publics, c'est aussi une ville, la capacité de ses habitants à rassembler leurs forces pour faire respecter la loi républicaine.

Concrétisant votre volonté de renforcer la police de proximité, vous nous proposez la création en 1998 de 8 250 postes d'adjoint de sécurité, que le groupe RCV accueille très favorablement. Nous nous réjouissons également de la mise en place des agents locaux de médiation recrutés dans le cadre du dispositif voté à l'initiative de Mme Aubry. Cependant, nous souhaitons surtout que ces effectifs supplémentaires, en particulier ceux d'adjoints de sécurité, soient concentrés de façon privilégiée dans les zones où les moyens manquent le plus et où les problèmes sont les plus graves.

Vous nous proposez également de redéployer et, dans une certaine mesure, de réorganiser l'action de la police. Je suis bien évidemment très sensible à cette volonté et j'espère avoir l'occasion de vous y aider dans le cadre de la mission qui m'a été confiée.

J'en viens enfin à votre budget, qui doit vous donner les moyens de travailler. Je ne ferai de commentaires ni sur les crédits relatifs aux personnels, qui augmentent un peu, mais insuffisamment à mon gré, ni sur les crédits de fonctionnement qui sont maintenus au niveau de 1996. En revanche, je suis heureux que les crédits d'équipement augmentent sensiblement afin de permettre à la police de se moderniser et de mieux assurer ses missions.

Ainsi, l'accélération de la modernisation des transmissions à travers le programme ACROPOL était une nécessité et le développement des moyens informatiques, notamment pour tout ce qui est lié à la mise en place de l'espace Schengen, est bienvenu. J'apprécie tout particulièrement la relance tant attendue du programme d'équipement immobilier des préfectures et de la police. J'attends, en effet, avec beaucoup d'impatience que l'Etat se donne les moyens de créer des commissariats là où cela est nécessaire, en particulier dans les quartiers où le sentiment d'abandon et de non-droit est le plus fort. Je sais, monsieur le ministre de l'intérieur, que vous y pensez. J'espère donc que vous pourrez préciser vos intentions à ce sujet.

Vous êtes également le ministre des collectivités locales.

M. le président. Mon cher collègue, je souhaite que chacun respecte son temps de parole. Aussi vais-je vous demander de conclure.

M. Roland Carraz. Je vais conclure, monsieur le président.

Sur le plan des collectivités locales, il n'y a pas grand chose à dire. Vous inscrivez votre action dans le cadre du pacte de stabilité. Je formule néanmoins le vœu que l'année 1998 soit mise à profit par le Gouvernement pour réfléchir à des méthodes de répartition de la res-

source publique permettant de mieux assurer la solidarité envers les communes comportant des quartiers difficiles et qui sont directement confrontées aux difficultés, en particulier à la délinquance.

Le groupe Radical, Citoyen et Vert votera le budget du ministère de l'intérieur, tout en regrettant certaines faiblesses. Ainsi, nous aurions souhaité davantage de crédits pour la police scientifique, pour la police technique de proximité. Cependant, ce budget est avant tout animé par l'esprit de Villepinte, par la volonté de reconstruction républicaine qui vous anime, et je suis persuadé que, grâce aux moyens budgétaires qui vous sont donnés, nous saurons à nouveau faire progresser la République. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Bruno Le Roux.

M. Bruno Le Roux. Monsieur le ministre, concernant la police, le budget que vous nous présentez aujourd'hui est excellent.

M. Jacques Brunhes. Il ne faut pas exagérer !

M. Bruno Le Roux. Je ne reviendrai pas sur les éléments qui viennent d'être donnés par les deux rapporteurs, Tony Dreyfus et Louis Mermaz ; je souhaite plutôt dans cette intervention mettre en exergue la volonté exprimée à Villepinte, qui marque, par l'action de ce gouvernement, une véritable rupture avec la politique menée depuis des décennies.

En effet, monsieur le ministre, la sécurité dans notre pays est un des thèmes qui font l'objet de polémiques récurrentes et qui, de ce fait, sont appréhendés, pour l'essentiel, sur un mode caricatural ou manichéen, sans que les termes du débat en soient toujours étayés, sans que des données objectives issues du terrain ne guident les décisions. Alors même que les indicateurs en ce domaine sont des plus aléatoires et ne permettent qu'une appréhension partielle du niveau de délinquance, l'évolution, à la hausse ou à la baisse mais toujours à la marge des taux de délinquance – quelques pour cent – tient lieu de ligne de démarcation entre des politiques présentées pourtant comme antagonistes. Cette évolution, toujours marginale, annoncée, les années heureuses, au moyen de conférences de presse très solennelles, est désormais accueillie avec circonspection par nos concitoyens, qui pour leur part, ressentent et vivent une réalité tout à fait différente.

Au terme de plusieurs alternances politiques, les Françaises et les Français estiment que tous les gouvernements ont échoué dans la lutte contre l'insécurité et la dérive violente de notre société. Cette perception des faits génère un scepticisme fort quant à l'efficacité des politiques engagées, dans un domaine qui renvoie intimement à la dignité de chacun.

Aujourd'hui, c'est précisément contre ce scepticisme que vous avez décidé, avec l'ensemble du Gouvernement, de lutter, à la fois pour redonner confiance au pays, mais aussi pour relégitimer – le mot n'est pas trop fort – les institutions du pays et redonner corps à la participation collective. En d'autres termes, vous contribuez au rétablissement de la cohésion nationale. L'enjeu véritable et premier est là.

En effet, les niveaux élevés, ou perçus comme élevés, d'insécurité que connaissent certaines parties du territoire national, auxquels s'ajoutent ce scepticisme et ce désabusement qui affectent certains de nos concitoyens, participent au délitement du lien social, lequel alimente par un effet de spirale l'insécurité elle-même. Ainsi, appa-

raissent de véritables zones de relégation sociale, économique et civique, où un communautarisme nouveau se crée : celui des quartiers. Des modes de vie parallèles, imbrication d'aide sociale, de « débrouille » et de délinquance, s'installent, se solidifient et tendent à devenir des modèles sociaux parallèles d'intégration. Notre société se fractionne, se segmente et n'offre pas de perspective à un nombre croissant d'individus.

Dans ce cadre, l'action politique ne saurait, sous peine d'alimenter elle-même les mécanismes de repli et de rejet, se contenter d'initiatives partielles car l'enjeu tient aussi dans le développement d'une conception nouvelle de l'exercice de la puissance publique et dans l'adaptation du service public qui se doit d'être le plus proche et, en lui-même, plus citoyen. Il était donc grand temps de dessiner les contours d'un service public de la sécurité affirmant la primauté de la protection du citoyen et créant les conditions effectives d'une tranquillité au quotidien.

Cette rupture dans les politiques mises en œuvre et dans les objectifs que se fixe l'État était nécessaire après quatre années marquées par l'esbrouffe et l'immobilisme.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Un peu de modestie !

M. Bruno Le Roux. Il y en aura peu, mais il y en aura assez !

Mme Nicole Feidt. Vous avez raison !

M. le président. Ne vous laissez pas interrompre, monsieur Le Roux !

M. Bruno Le Roux. Il est d'ailleurs bien triste de voir comment, depuis quelques jours, une partie de l'opposition réagit sur cette orientation majeure du Gouvernement. Je pense aux déclarations de M. Debré, à qui je souhaite calmement dire que s'il y a une paternité dans les politiques de sécurité, il n'est, quant à lui, le père que de celles qui ont échoué.

M. Richard Cazenave. Moins 10 % de délinquance en deux ans !

M. Bruno Le Roux. Il a bloqué l'évolution de l'institution policière entamée avant 1993 par Paul Quilès ; il a désespéré les policiers et il n'a apporté aucun espoir à notre population.

J'ai constaté hier, avec atterrement, dans une tribune publiée par *Le Figaro*, que les deux tiers d'un article sur la sécurité, intitulé : « De Damas à Canossa », étaient consacrés à l'immigration. Chassez le naturel, il revient au galop ! Chassez les stratégies électoralistes, elles pointent vite sous l'honorabilité politique.

M. Richard Cazenave. Provocateur !

M. Bruno Le Roux. Vous l'avez dit, monsieur le ministre, la garantie de la sécurité est constitutive de la citoyenneté et l'insécurité est une inégalité territoriale et sociale. Dans le même temps, vous avez pu depuis quelques mois vous rendre compte – vos récentes déclarations le confirment – que les résultats de la lutte contre l'insécurité sont faibles car l'organisation policière n'est pas adaptée à la sécurité de proximité et que, parallèlement, le sentiment d'impunité tend à se développer car les moyens de la justice sont insuffisants.

Aujourd'hui, ce sont ces constats qui fondent la nouvelle volonté du Gouvernement unanime de lutter contre l'insécurité. Nous nous en félicitons. C'est, en effet, la première fois dans ce pays qu'une véritable action interministérielle se met en place avec l'objectif d'améliorer la sécurité au quotidien de nos concitoyens.

Là encore, le Premier ministre et vous-même avez totalement raison de penser qu'une amélioration significative ne pourra être obtenue que par des moyens policiers. C'est avec la justice, avec l'emploi, avec l'éducation nationale, avec le logement, notamment, que nous arriverons à bâtir de façon cohérente la politique qui permettra à la solidarité nationale de s'exprimer dans les endroits les plus sensibles et, par voie de conséquence, de faire reculer l'insécurité. C'est une démarche politique dont les socialistes sont fiers et qui replace, s'il en était besoin, ce combat pour le droit et la paix dans la grande démarche de réforme engagée par le gouvernement de Lionel Jospin.

Vous avez mis aussi en exergue, monsieur le ministre, la nécessité d'une réelle priorisation dans la répartition des moyens ; c'est absolument nécessaire tant les disparités sont aujourd'hui criantes.

Pour ce faire, il conviendra très certainement que, au sein du conseil que le Premier ministre va mettre en place, vous puissiez vous doter d'un indicateur national de référence qui permettrait de mieux évaluer l'exercice des missions de l'État et de mieux répondre à la demande des citoyens.

Je ne reviendrai pas sur des éléments chiffrés qui illustrent cette disparité et dont je vous avais fait part lors de la remise du rapport que vous m'avez commandé. Ces chiffres ont largement été commentés. Il sont le fruit d'une histoire et d'un mode interne de fonctionnement qui n'a malheureusement pour l'instant jamais cherché à faire coïncider – vous n'en êtes pas le responsable – l'organisation interne de la police, la gestion des carrières et l'impératif de sécurité de proximité.

Tant pour les fonctionnaires, qui assument une difficile mission, que pour nos concitoyens, un indicateur national de référence serait essentiel pour contribuer, par l'information et le développement de relations basées sur la transparence et la pédagogie, à bien appréhender le sentiment d'insécurité dont souffrent les populations.

Monsieur le ministre, la tâche qui vous incombe est lourde : les réformes à engager vont être profondes. Vous trouverez – j'en ai la conviction – la majorité à votre côté. Notre soutien sera sans faille.

Il sera sans faille pour la mise en œuvre d'un redéploiement des effectifs contribuant à la sécurité intérieure.

Vous avez confié une mission de réflexion à deux parlementaires, Roland Carraz et Jean-Jacques Hyst ; je m'en réjouis. Cela démontre bien votre volonté et celle de M. le ministre de la défense de corriger les graves inégalités dont tout le monde parle, mais sur lesquelles personne n'a encore agi.

Oui, il convient de clarifier et de rationaliser les zones géographiques de compétences respectives de la police et de la gendarmerie nationale. Toutefois, vous le savez bien, monsieur le ministre, le simple redéploiement géographique restera d'une portée assez limitée. Aujourd'hui, dans ce pays, bien peu de régions sont dans une situation telle que l'on peut y prélever en grande quantité des effectifs de police pour les mettre ailleurs. Notre marge de manœuvre tient donc de façon essentielle dans des redéploiements fonctionnels. Il y a aujourd'hui beaucoup de fonctionnaires qui ont été formés pour être policiers, qui ont souhaité être policiers et qui ne font pas un travail de policier.

J'ai eu l'occasion de vous présenter, dans un document rédigé sur la base de notes et d'analyses émanant de hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, quelques propositions. Celles-ci permettent d'esquisser des pistes qu'il

convient de pousser plus avant. Elles ont été – je me permets de le souligner – à l'exception d'une organisation, unanimement saluée pour leur caractère réaliste et sérieux.

Oui, monsieur le ministre, vous avez raison d'ouvrir le grand chantier de la réforme de la préfecture de police de Paris, de lancer une réflexion sur ces policiers employés comme secrétaires d'état-major ou au sein des services techniques, dont le travail, sans négliger l'importante fonction logistique qu'ils occupent, est pourtant sans grand rapport avec le métier de policier pour lequel ils ont été recrutés.

Oui, vous avez raison, monsieur le ministre, d'ouvrir la réflexion sur les tâches indues que l'on fait assumer aux fonctionnaires de police et qui obèrent gravement le potentiel opérationnel des services de sécurité publique.

Peut-être allez-vous aussi élargir votre réflexion à la surveillance des bâtiments officiels, aux gardes statiques. Là encore, notre soutien sera sans faille.

Dans l'objectif majeur que le Gouvernement s'est fixé, la question des redéploiements est centrale. Peut-être rencontrerez-vous quelques résistances. Je pense, pour ma part, qu'à côté de votre majorité vous trouverez aussi de très nombreux soutiens. Il s'agit, en effet, d'une condition impérative pour réussir la modernisation du service public.

Il est, en effet, évident que la conséquence des redéploiements ne se traduira pas simplement par une amélioration pour la population vivant dans les zones sensibles de notre pays. Ce sera aussi un signe fort donné aux fonctionnaires qui travaillent dans ces zones dans des conditions difficiles.

Je tiens ici à leur rendre un hommage appuyé et à leur dire que les objectifs qui sont les nôtres en matière de sécurité correspondent étroitement à l'objectif qu'ils peuvent eux-mêmes avoir d'amélioration de leurs conditions de travail et de revalorisation de la fonction sociale qu'ils occupent.

Monsieur le ministre, vous recevrez aussi notre soutien sans faille pour la mise en œuvre, appuyant ces redéploiements, du plan emploi-jeunes dans la police nationale. Il s'agit là, en effet, d'une formidable opportunité que vous avez su saisir pour améliorer le travail de l'institution policière et la rapprocher des citoyens. L'introduction de cette nouvelle ressource humaine au sein des services de police doit aussi – c'est l'esprit de la loi proposée par Mme Aubry – concourir à répondre à des besoins nouveaux, aujourd'hui partiellement, ou non remplis. Ces postes d'adjoint de sécurité doivent permettre, au-delà des missions traditionnelles de la police nationale, d'adapter la réponse publique à la demande sociale.

Vous le savez bien, monsieur le ministre, certaines fonctions demandent aujourd'hui à être développées : l'accueil de l'utilisateur, la prise en compte de la victime, l'information du plaignant, les relations avec les acteurs de la vie sociale, la lutte contre les incivilités. Il s'agit là d'activités qui contribuent à la lutte contre le sentiment d'insécurité. Cela peut être un premier objectif pour ces emplois-jeunes.

Par ailleurs, l'organisation des services de police et l'analyse des tâches effectuées révèlent qu'un certain nombre d'activités, celles dont j'ai parlé comme étant des activités logistiques, pourraient être attribuées à ces personnels nouveaux, permettant à des policiers d'être plus utilement et rationnellement redéployés vers des tâches opérationnelles.

Ces deux pistes témoignent de l'importance que nous accordons à la définition précise des missions et de la formation de ces jeunes. Aux procès d'intention qui ont pu être faits, ici ou là, sur la création de sous-fonctionnaires, nous savons que vous opposez la formidable opportunité d'intégration de jeunes dans la police, d'évolution de cette institution, et d'émergence de nouveaux métiers.

Monsieur le ministre, vous recevrez encore le soutien sans faille de notre majorité pour la mise en œuvre de cette structure totalement novatrice qu'est le contrat local de sécurité.

M. Richard Cazenave. Il existait déjà !

M. Bruno Le Roux. Au début des années 80, sous l'impulsion du gouvernement de Pierre Mauroy et grâce au travail constant de Gilbert Bonnemaïson, des dispositions réglementaires ont été prises afin de rapprocher l'ensemble des acteurs institutionnels, associatifs, citoyens et politiques, et de les conduire à travailler ensemble dans une démarche de proximité. Ainsi sont nés les conseils communaux de prévention de la délinquance.

M. Richard Cazenave. Ce n'est pas nouveau !

M. Bernard Derosier. Peut-être, mais ce n'est pas vous qui les avez inventés !

M. Bruno Le Roux. Aujourd'hui, l'énergie militante, qui initialement sous-tendait, le plus souvent, l'action des conseils s'est diluée. Les acteurs institutionnels n'ont pas bénéficié d'une stratégie d'investissement claire provenant de leur hiérarchie ; les moyens de ces structures ont été notoirement insuffisants pour développer des actions propres.

L'Etat, pour sa part, s'est aussi essayé en propre à une approche plus déconcentrée et plus partenariale des questions de lutte contre l'insécurité. Ce fut, en 1992, la mise en place de la départementalisation des services. La réforme fut malheureusement victime d'une alternance politique passagère.

En 1993, furent mis en place les plans départementaux de sécurité par la voie d'une circulaire ministérielle. Là encore, ils ont obtenu des résultats inégaux, faute de cadre suffisamment explicite d'intervention et d'investissement des différents ministères concernés.

On le voit, pour l'essentiel, les expériences menées ces quinze dernières années ont permis avant tout d'irriguer un début de culture du partenariat auprès des différents intervenants. Cela représente un acquis loin d'être négligeable.

Aujourd'hui, monsieur le ministre, vous proposez de renouer fortement avec ce double mouvement à la fois de concertation locale et de rationalisation administrative des moyens et responsabilités. Nous soutenons ce mouvement.

Vous proposez une relance, avec le soutien de l'Etat, des conseils communaux de prévention de la délinquance, peut-être sous un autre nom. Là encore, vous nous trouverez – et, je crois, tous les élus locaux – à vos côtés. Il s'agit-là, en effet, d'instances d'élaboration de diagnostics et de réflexions locales absolument nécessaires. Elles constituent le lieu de rencontre utile à la mise en place d'actions de lutte contre l'insécurité.

Mais vous allez plus loin, monsieur le ministre, par la mise en place d'un cadre partenarial et contractuel, engageant les parties, permettant la mise en commun de moyens pour mieux lutter contre l'insécurité : les contrats locaux de sécurité répondent ainsi à la volonté exprimée par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale.

Si j'ajoute les possibilités que vont avoir les collectivités locales de recruter des agents locaux de médiation et la clarification que vous proposez concernant les polices municipales, il s'agit bien là d'un nouveau cadre partenarial proposé par le Gouvernement, qui permet, tout en fixant de la façon la plus claire qui soit les responsabilités de l'Etat, d'organiser l'action des partenaires et des collectivités locales en toute complémentarité avec celui-ci.

Enfin, monsieur le ministre, vous trouverez aussi le soutien de votre majorité pour la mise en œuvre de toutes les mesures capables de créer la mobilisation de tous les fonctionnaires autour de notre projet. Des moyens matériels renforcés et la reconnaissance des missions difficiles sont incontournables.

Tous ces éléments relèvent, monsieur le ministre, d'une politique ambitieuse dont il faut remarquer qu'elle est définie moins de six mois après l'arrivée aux responsabilités d'une nouvelle équipe. Voilà un signe fort donné aux Françaises et aux Français.

Permettez-moi enfin de vous dire quelques mots sur le problème spécifique de la délinquance des mineurs.

Votre analyse est juste : il s'agit-là d'un phénomène préoccupant et la tendance à voir de plus en plus de mineurs très jeunes commettre des délits ou des incivilités doit nous poser question. Les réponses ne sont pas simples. Vous avez, là encore, raison de mettre en avant l'importance capitale, de l'éducation civique, dès le plus jeune âge, et même de l'éducation à la loi.

Dans ce débat, où pas plus que sur la sécurité de façon générale on ne saurait être caricatural, il est important d'organiser notre réponse autour d'un objectif simple : à chaque faute commise et dès la première il faut une sanction appropriée.

Le rappel à la loi doit être constant ; le rapport à la loi et à la justice doit être rétabli là où il est défaillant. La responsabilité de notre société, face à ses mineurs, doit ainsi rester entière.

Il me paraît possible sur ce point de mener une réflexion efficace tout en restant dans le cadre des ordonnances de 1945, et je pense que vous avez raison, monsieur le ministre, dans ce cadre, d'imaginer une multiplication des structures d'accueil pour les enfants délinquants.

M. Renaud Dutreil. Les maisons de correction !

M. Bruno Le Roux. Ces structures doivent pouvoir s'organiser autour d'un idéal qui ne peut être étranger à l'ancien ministre de l'éducation nationale que vous êtes : la possibilité d'offrir et de garantir à chaque enfant le droit à l'éducation, quel que soit son passé.

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande de conclure.

M. Bruno Le Roux. Je conclus, monsieur le président.

Monsieur le ministre, ce budget est un bon budget. Cette politique est une bonne politique. Le groupe socialiste vous soutiendra sans réserve. Nous ne voulons pas d'une société fractionnée, d'une société à deux vitesses, d'une société à l'américaine, en somme d'une société où le marché viendrait protéger les riches et où le service public de la sécurité n'assurerait plus la protection des plus faibles. L'insécurité est un danger pour la démocratie.

M. le président. Mon cher collègue, concluez.

M. Bruno Le Roux. J'ai terminé, monsieur le président.

L'insécurité est aussi le symptôme de l'état d'un pays.

Le Gouvernement nous propose aujourd'hui des choix pour qu'en France, et partout en France, les citoyens puissent vivre en sécurité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour dix minutes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 19 juin dernier, en déclarant à cette tribune que toute personne vivant sur le territoire de la République avait droit à la sécurité, le Premier ministre a fait de la sûreté une priorité clairement confirmée depuis lors du colloque que vous avez organisé, monsieur le ministre, les 24 et 25 octobre derniers à Villepinte. C'est la reconnaissance légitime que la sécurité est une demande sociale réelle, une préoccupation essentielle des Français, après l'emploi.

Je me félicite de cette prise de conscience que le droit à la sûreté est un des droits fondamentaux et la sécurité une mission régaliennne. Elle appelle bien entendu des moyens, un renforcement de la présence policière sur le terrain, tout comme une action équitable mais vigoureuse de la justice.

Nous apprécions également que le Gouvernement ait annoncé son intention de combattre plus encore l'insécurité dans les lieux où les difficultés économiques et sociales favorisent sa propagation.

Mais, nous le savons bien, monsieur le ministre, la sécurité est généralement un des domaines où l'écart entre les attentes légitimes des citoyens et l'action publique est le plus fort.

Comment ne le serait-il pas, quand les chiffres montrent une évolution préoccupante de la petite et moyenne délinquance comme de l'incivilité, qui empoisonnent la vie de tous les jours et qui, directement ou indirectement, inquiètent l'ensemble de nos compatriotes ? Avec vous, nous considérons qu'il y a urgence à entreprendre une politique d'intervention en amont, de prévention, qui doit être menée avec détermination.

Mais je tiens à rappeler avec force qu'aucune mobilisation sécuritaire, si parfaite soit-elle, ne pourra enrayer en elle-même l'insécurité. La priorité essentielle pour améliorer la sécurité des Français, c'est d'abord de s'attaquer à la crise sociale. Nous savons tous que la délinquance, la violence, la perte du sens civique sont directement en relation avec les dysfonctionnements de notre société. Elles brouillent les repères de citoyenneté, distendent les liens familiaux, sapent en définitive les fondements de notre consensus républicain.

A ce propos, monsieur le ministre, vous avez raison d'affirmer que la gauche n'a pas à éprouver de complexe à parler sécurité. Les politiques menées par les gouvernements de droite qui vous ont précédé ont aggravé et dégradé la situation dont nous héritons.

M. Bernard Derosier. Eh oui !

M. Jacques Brunhes. On peut parler en France d'une véritable politique d'apartheid social qui a consisté à concentrer toutes les difficultés dans certaines villes ou certains quartiers.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Il est scandaleux d'utiliser de tels termes !

M. Jacques Brunhes. Les effets de cette politique des gouvernements de droite sont lourds. L'Etat a été incapable d'imposer la sécurité qui relève de son pouvoir régalienn, car la République a échoué dans sa fonction d'intégration.

Les jeunes des banlieues sont révoltés, non contre la société de consommation, comme cela était le cas en 1968, mais contre leur exclusion de la société. Nous vivons dans une société où le luxe insolent côtoie la misère la plus sordide. Nous vivons une crise des institutions qui, dans le passé, assuraient cette intégration. Nous vivons une crise des valeurs, dont témoigne la multiplicité des affaires de plus en plus médiatisées. Nous vivons une crise de légitimité de l'État, incapable de fournir un travail à des millions de nos concitoyens. Or le droit au travail est la première des libertés. Il recouvre la notion de sécurité au sens large du terme.

Je ferme cette parenthèse en rappelant que, dans certaines provinces des États-Unis, le budget pour la construction des prisons est plus élevé que le budget social. Une façon de dire que si l'on parvient pas à régler le problème du chômage et de la marginalisation, il nous faudra construire des prisons de plus en plus nombreuses et accroître sans cesse le nombre des policiers.

Je disais, l'an passé, à cette même tribune et sur ce même budget : « Les orientations du Gouvernement – il s'agissait du Gouvernement Juppé – accentuent les inégalités et les exclusions. Elles rendent plus profondes la crise de la société, l'inégalité sociale. Elles nourrissent l'insécurité publique. »

Le fait majeur, c'est que la nouvelle majorité veut inverser ces tendances. Elle peut donc réussir à réconcilier les Français avec la sécurité publique. Les axes principaux retenus à Villepinte, que je ne répète pas, la priorité donnée à la sûreté, deviennent dès lors crédibles.

Bien entendu, nous incluons également dans cette politique l'action de la police elle-même. Depuis des années, nous poussons à une utilisation démocratique de la police. Cela passe notamment par la généralisation de l'ilotage qui exige une présence quotidienne d'un grand nombre d'agents sur le terrain. Toutes les études s'accordent à le dire : l'action sur le terrain de policiers et d'ilotiers bien formés et correctement rémunérés, surtout s'ils interviennent dans les lieux difficiles, est essentielle à la sécurité de proximité. Cela appelle vraisemblablement une réforme de la police nationale, car celle définie par la loi de janvier 1995 n'est pas de nature à répondre aux défis du XXI^e siècle.

Par ailleurs, l'action préventive a incontestablement une dimension locale, et nous partageons votre volonté de tendre vers la concertation la plus large et la plus approfondie possible.

Vous souhaitez à juste titre la rénovation, la revitalisation des conseils communaux de prévention de la délinquance pour élargir leur champ d'action. Ces structures, là où elles fonctionnent, ont fait la preuve de leur utilité.

La dissuasion, qui repose avant tout sur le rôle joué par la police et sur sa présence sur le terrain, constitue une dimension importante de la sécurité.

Enfin, si nous partageons l'idée que la sécurité des personnes passe par la liaison vivante de la police avec la population, il importe à notre avis de définir précisément les missions qui relèvent, dans un État de droit, d'une police démocratique au service de tous. Il ne faudrait pas décevoir ceux qui ont une grande ambition pour la police nationale et le désir fervent et sincère d'améliorer la sécurité publique dans notre pays.

Permettez-moi quelques brèves réflexions que m'inspire votre projet de budget pour 1998.

Globalement, avec une progression de 1,1 % par rapport à 1997, les crédits réservés à la police nationale ne s'attaquent pas à cette situation de façon aussi vigoureuse

que nous l'aurions souhaitée. J'ai trouvé M. Bruno Le Roux très audacieux ou très laudateur lorsqu'il a parlé d'un excellent budget.

S'agissant de l'emploi, la principale mesure est constituée par le recrutement de 8 250 emplois d'adjoints de sécurité d'ici au 31 décembre 1998.

Les inquiétudes dont nous vous avons fait part lors de l'examen du projet de loi sur l'emploi des jeunes m'ont été confirmées par plusieurs organisations syndicales que j'ai reçues récemment. Si leurs interrogations – à propos notamment des modalités de recrutement, de la formation, de l'encadrement, du respect des règles déontologiques et de l'avenir de ces jeunes – ont pu être en partie levées à la lecture des projets de décret et de circulaire d'application, le risque demeure de voir ces emplois se substituer à des emplois de titulaires, particulièrement des administratifs.

En effet, monsieur le ministre, si quelques créations de postes apparaissent dans votre budget, il n'en demeure pas moins que 683 emplois devraient être supprimés. Ces suppressions concernent 183 emplois administratifs, – certes gelés – mais qui auraient pu être dégelés pour servir au recrutement – et 500 emplois de policiers auxiliaires, en raison de l'application progressive de la réforme du service national. Il ne faudrait pas que le recrutement des jeunes adjoints de sécurité engendre une diminution du nombre de fonctionnaires.

J'ajoute que la baisse des crédits de formation de votre ministère est assez préoccupante, quand on pense que ces jeunes seront utilisés dans des quartiers difficiles exigeant beaucoup de professionnalisme dans l'intervention policière, et qu'ils seront armés.

Une fois de plus, le personnel administratif est le laissé-pour-compte de ce budget. Dans ces conditions, comment envisager un redéploiement plus important de ces personnels sur la voie publique ? Souvenons-nous la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité. Elle prévoyait le recrutement de 5 000 agents sur cinq ans. A ce jour, nous en sommes à seulement 1 250. Même si vous n'êtes pas comptable des engagements non tenus de vos prédécesseurs, il importe cependant d'examiner cette situation avec beaucoup d'attention.

De surcroît, j'ai été alerté sur la précarité de l'emploi que connaissent un certain nombre de personnels travaillant dans les services de police. J'aurais souhaité connaître les mesures que vous envisagez pour que soit appliqué le dispositif de résorption de la précarité voté en décembre 1996 et le nombre de personnels concernés.

Dans le domaine de l'action sociale, votre budget annonce quelques moyens supplémentaires, certes, mais au regard des besoins extrêmement lourds que génère la situation de l'ensemble des personnels de police et de leur famille, il serait temps d'envisager une politique ambitieuse en la matière, suffisamment pourvue en moyens financiers, humains et matériels pour répondre réellement aux attentes.

La revalorisation du service public de police nationale passe aussi, aux yeux du public et des policiers, par la réfection des locaux, dont certains sont d'une vétusté et d'une insalubrité inacceptables. Les dispositions budgétaires que vous avez prises en ce domaine permettront d'améliorer un peu la situation – mais un peu seulement. Il serait légitime de prévoir rapidement des moyens supplémentaires afin de doter d'un commissariat de police certaines grandes villes qui, aujourd'hui encore, en sont dépourvues.

En conclusion, monsieur le ministre, les crédits alloués à la police nationale pour 1998 ne sont pas encore de nature à répondre aux objectifs audacieux que vous vous êtes fixés. J'ai le sentiment d'un budget d'attente, d'un budget de transition.

M. le président. Mon cher collègue, il va falloir vraiment conclure !

M. Jacques Brunhes. Nous ne saurions vous reprocher, monsieur le ministre, de n'avoir pas, en quelques mois, trouvé les moyens capables de rompre avec une situation dégradée depuis des années. Et surtout, nous prenons en compte votre volonté et celle du Gouvernement de répondre, dans vos orientations, aux préoccupations des citoyens en matière de sûreté, et votre souci d'une police républicaine capable d'assurer correctement sa mission de service public, de protection des citoyens et des biens. C'est la raison pour laquelle, nous voterons votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. le président. La parole est à M. Richard Cazenave.

M. Richard Cazenave. « Police républicaine », « valeurs républicaines » : quand j'entends ces mots, je tends l'oreille, parce que j'étais déjà gaulliste en un temps où le Président de la République s'appelait Charles de Gaulle, que vous combattiez tous d'ailleurs – du moins ceux qui en avaient l'âge –...

Mme Hélène Mignon. Nous avons tous été gaullistes à des moments différents !

M. Richard Cazenave. ... et parce que le mouvement politique auquel j'appartiens a inscrit dans son nom et parmi ses valeurs fondamentales le beau nom de République, qui est au centre, au cœur de l'engagement des gaullistes. Je tends l'oreille, parce que ces valeurs républicaines ont souvent été mises à mal ces dernières années, notamment par des choix politiques opérés dans les années 1981-1988 par les gouvernements socialistes. Ces choix ont conduit à un affaiblissement du rôle de l'Etat, alors même que cet Etat envahissait toutes les sphères d'activité de la société, un Etat omnipotent-impotent, développant l'assistanat, transformant nos concitoyens en consommateurs des prestations de l'Etat providence,...

M. Bernard Derosier. Et Carignon ?

M. Richard Cazenave. ... en déresponsabilisant chacun et aboutissant à une dégradation de l'esprit civique.

Ajoutez à cela la délégation de plus en plus systématique des missions fondamentales de l'Etat à des comités, X, Y ou Théodule – on nous prépare, semble-t-il, dans ce domaine quelques innovations supplémentaires.

Je dresse l'oreille, parce que j'appartiens à un mouvement politique qui a toujours considéré l'insécurité ou « l'insûreté » – appelez-la comme vous voulez – comme la toute première des inégalités, tant il est vrai que l'insécurité met à mal tous les efforts, considérables, entrepris par la collectivité nationale pour assurer l'égalité des chances.

Aussi, monsieur le ministre, je ne puis que me réjouir de cette apparente conversion de la gauche dite « plurielle » à des valeurs que j'ai toujours défendues, comme toutes les formations politiques de l'ancienne majorité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Bernard Derosier. Avec Carignon !

M. Richard Cazenave. Pour ce qui me concerne, les électeurs ont dit ce qu'ils avaient à en dire.

Je n'en suis pas étonné de votre part, monsieur le ministre, car vous vous êtes souvent retrouvé à nos côtés dans des combats pour la République et pour l'autorité de l'Etat. Mais j'en souris un peu plus lorsque je constate que les post-soixante-huitards, les « il-est-interdit-d'interdire », les fans de NTM, les tenants de la gauche caviar, les symboles de la gauche pétard...

M. Maurice Adevah-Pœuf. Et de la droite lupanar !

M. Richard Cazenave. ... se convertissent aujourd'hui à l'idéologie sécuritaire. Quelle ironie !

M. Bernard Derosier. La droite réactionnaire est bien présente ! C'est de la provocation, monsieur le président !

M. le président. Monsieur Derosier, je vous en prie !

M. Bernard Derosier. Il nous provoque, monsieur le président !

M. le président. Non, monsieur Derosier !

M. Bernard Derosier. Si, monsieur le président !

M. le président. Seul M. Cazenave a la parole, monsieur Derosier !

M. Richard Cazenave. « La sécurité, on n'attend pas le PS là-dessus. Le problème de Jospin, c'est qu'il est aux mains de conseillers qui ont les yeux rivés sur les sondages » !

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial pour les collectivités locales. Chez vous, ce n'est pas nouveau !

M. Richard Cazenave. C'est une citation de Jean-Marie Le Guen, le 13 mars 1997, dans *L'Événement du Jeudi*. Je vous en épargne d'autres, bien plus cruelles !

Il faut croire que les sondages ont parlé,...

M. Bruno Le Roux. Les élections aussi !

M. le président. Monsieur Le Roux, je vous en prie ! Personne ne vous a interrompu !

M. Bruno Le Roux. Si, un peu !

M. le président. Non, pas du tout ! Laissez M. Cazenave s'exprimer. Nous gagnerons du temps !

M. Richard Cazenave. ... surtout à quelques mois des élections régionales et cantonales.

Je suis perplexe, c'est le moins qu'on puisse dire, quant à la sincérité de cette conversion, soudaine et bien tardive. Le PS est bien sur le chemin de Canossa...

M. Bernard Derosier. Ah, ah !

M. Richard Cazenave. ... mais j'attends de voir s'il ira jusqu'au bout de la route.

M. Bernard Derosier. Et qu'en pense Jacques Chirac ?

M. Richard Cazenave. Car, mes chers collègues, les faits sont là : augmentation de l'insécurité de 1981 à 1986, baisse de l'insécurité en 1987 et 1988, augmentation de l'insécurité de 25 % de 1989 à 1993, baisse de 10 % depuis 1994. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Janine Jambu. Les chiffres, on leur fait dire n'importe quoi !

M. Richard Cazenave. C'est à la page 7 du rapport de M. Mermaz !

Ces chiffres ne suffisent pas à donner la représentation de la situation de l'insécurité dans notre pays, nous en sommes bien conscients. En effet, l'insécurité grandit pour une bonne part du fait de la délinquance des mineurs, qui n'est pas toujours parfaitement bien comptabilisée ni bien rendue par les chiffres. Mais il vaut tout de même mieux les voir baisser qu'augmenter. De ce point de vue, monsieur le ministre, vous héritez d'une bien meilleure situation que vos prédécesseurs, dans le domaine de la lutte contre les ateliers clandestins, par exemple...

Mme Janine Jambu. Vous ne connaissez pas la situation des quartiers !

M. Richard Cazenave. ... grâce à l'action de la direction centrale du contrôle de l'immigration irrégulière et de la lutte contre l'emploi clandestin et de l'office central pour la répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, qui a démantelé de nombreux ateliers clandestins.

C'est à ses fruits qu'on juge l'arbre, je ne me contenterai donc pas de déclarations. Je vérifierai aux actes, même si, à titre personnel, je vous fait crédit, monsieur le ministre. Mais sur les actes, je suis inquiet.

Une police républicaine, c'est une police mieux formée ; or je vois moins 12 millions de francs au budget, avec, dans le même temps, 8 250 agents de sécurité à former. La police, ce n'est pas un petit boulot !

La police républicaine, c'est aussi une police de proximité plus développée, j'en suis bien d'accord. Mais peut-on développer une police de proximité avec une baisse de 4 % sur les moyens de fonctionnement en crédits de paiement – vous parlez tous en autorisations de programme, mais ce qui compte, ce sont les crédits de paiement – et de 6 % pour l'immobilier ? Je pourrais citer les chiffres du parc automobile, du logement des fonctionnaires de police,...

M. Robert Gaïa. On les veut sur le terrain !

M. Richard Cazenave. ... mais je vous épargne cette litanie.

La proximité, l'ilotage, nous l'avons pratiqué, c'est bien. Cela pourrait avoir des effets sur ce que l'on appelle l'incivilité. Mais cela ne pourra fonctionner, en termes de recul de l'insécurité, que si des moyens d'intervention l'accompagnent, qui permettent de réprimer effectivement les actes de délinquance.

« Citoyenneté, proximité, efficacité », avez-vous dit, monsieur le ministre. Si vous avez la proximité, ce qui est bien, mais pas l'efficacité, vous n'aurez pas non plus la citoyenneté. Tout au contraire, les citoyens auront sous les yeux un exemple de plus de l'impuissance de l'Etat à régler leurs problèmes.

Je suis inquiet, parce que votre budget prévoit une amputation de 298 millions de francs des crédits des services territoriaux, précisément chargés de la sécurité des personnes et des biens – amputation du reste un peu irréaliste en ce qui concerne les CRS, me semble-t-il, mais nous verrons aux résultats, l'année prochaine.

D'accord pour les redéploiements, notamment en raison des tâches indues : 7 400 fonctionnaires d'après le rapport, 2 644 en tâches parajudiciaires. Mais avez-vous pris des décisions concrètes ? Lesquelles ?

M. Bruno Le Roux. Une mission est en cours !

M. Richard Cazenave. Quand et comment seront-elles appliquées ? En tout cas, certainement pas en 1998. Ou alors, dites-nous comment !

Efficacité encore : au-delà des moyens, il y a un problème de lois, de textes. L'autre soir, j'ai interrogé votre collègue, Mme Guigou, sur la délinquance des mineurs et l'ordonnance de 1945. Car si la loi Toubon a donné des outils nouveaux dans ce domaine, il faut certainement aller plus loin. Mais irons-nous plus loin ?

Irez-vous plus loin pour responsabiliser aussi les parents ? Allez-vous nous proposer des actions nouvelles dans ce domaine sur le plan législatif ? Ou, comme Mme Guigou m'a répondu, estimez-vous la législation suffisante, pensez-vous qu'il ne faut pas y toucher et qu'il suffit de l'appliquer ? Qui a raison ? Nous verrons. Mais j'aimerais que vous m'éclairiez également là-dessus.

A lancer des slogans qui ne seraient pas suivis d'effets, nous prenons le risque de provoquer des déceptions, d'aboutir même à une contre-démonstration au moment même où l'attente de l'opinion est la plus forte.

Un autre paradoxe enfin peut avoir un effet négatif : cent quarante mille étrangers en situation irrégulière attendent votre décision. Quels moyens nouveaux allez-vous mettre en place dans les préfectures pour y répondre ? Elles sont déjà écrasées par les tâches nouvelles en matière d'emploi, d'économie. Comment peut-on leur donner des moyens d'assurer cette mission supplémentaire, notamment le traitement des expulsions inéluctables, puisque la moitié de ces gens, semble-t-il, ne devraient pas être régularisés ?

M. le président. Mon cher collègue, je vais vous demander de conclure.

M. Richard Cazenave. Avant de conclure, je veux dire un mot sur la sécurité civile.

La fin du programme d'acquisition de Canadair n'aurait pas dû vous conduire à vous désengager de l'investissement pour le remplacement des hélicoptères, des Alouette III notamment. Elle aurait dû vous inciter à accroître les moyens de la maintenance, qui font cruellement défaut. Cela figure à la page 71 du rapport de la commission des finances, je n'y reviens pas. Simplement, je dénonce là une grave insuffisance de votre budget.

Il y a loin de la coupe aux lèvres. Je vous donne bien volontiers acte de vos bonnes intentions. Je reste cependant plus que sceptique quant à leur mise en œuvre. Votre budget, ainsi que les positions publiques de vos collègues du Gouvernement, me font craindre que vous ne soyez que la caution républicaine, au demeurant fort sympathique, d'un Gouvernement socialiste qui a visiblement du mal à se défaire, sous le vernis du discours, de l'imprégnation idéologique de sa pensée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. Mon cher collègue, le règlement n'interdisant pas au président de séance d'intervenir, je vous ferai remarquer, ayant suivi avec beaucoup d'intérêt vos propos, que les lois Toubon dont vous parlez sont avant tout les lois de la République ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

La parole est à M. Renaud Donnedieu de Vabres, pour dix minutes.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Monsieur le ministre, vous me permettrez tout d'abord de vous demander, avant l'examen de ce budget, d'user de votre pouvoir de persuasion sur vos amis politiques de la majorité dite plurielle à l'Assemblée nationale...

M. Robert Gaïa. Pour quoi faire ?

M. Renaud Donnedieu de Vabres. ... à quelques heures de la clôture de la date limite d'envoi des dossiers des sans-papiers. Nous avons, en effet, demandé une mission d'information, puis une commission d'enquête pour vérifier l'application d'une circulaire qui a évidemment une portée majeure pour la vie de notre République. Mais nous avons assisté – je crois que le mot n'est pas trop fort – à des manœuvres de retardement...

M. Christophe Caresche. C'est faux !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. ... alors qu'il ne s'agit là que de l'exercice normal de notre rôle de contrôle sur le Gouvernement et l'administration, pour éviter les fantasmes – j'utilise le terme à dessein parce que, nous aussi, nous sommes des élus républicains – et pour que les citoyens soient éclairés sur les décisions prises et sur les problèmes que l'application de ces décisions peut poser aux fonctionnaires des préfectures.

Je ne souhaite pas la méfiance dans nos rapports, mais la clarté dans les débats, c'est-à-dire une répartition des rôles intelligente entre l'exécutif et le législatif.

Certes, votre responsabilité dans l'action est importante ; mais notre rôle dans la proposition comme dans le contrôle ne doit pas être méprisé ni contrecarré.

Heureusement, me direz-vous, le Sénat existe, et le Sénat a pris cette initiative. Mais il est difficile au nouveau parlementaire que je suis – c'est d'ailleurs la première fois que je m'exprime à la tribune de l'Assemblée nationale –...

M. Jacques Brunhes. Ça se sent !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. ... d'accepter que les députés apparaissent, d'une certaine manière, aux yeux de nos concitoyens, sur ce sujet, comme des inspecteurs des travaux finis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Bernard Derosier. Les meilleurs préfets sont devenus députés, il faut bien les remplacer !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. J'en viens maintenant à la présentation du budget de votre ministère.

C'est pour nous tous un moment très important dans nos débats, car se trouve ainsi traitée l'une des grandes fonctions régaliennes de l'Etat, à laquelle nous sommes évidemment très attachés. Je pense à tous les fonctionnaires placés sous votre autorité et je souhaite, au nom du groupe UDF, leur exprimer, en examinant ce budget, notre reconnaissance...

M. Christophe Caresche. Ils y seront sensibles !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. ... pour leur travail et pour le dévouement dont ils font preuve dans des conditions qui sont parfois très dures et très « électriques », compte tenu de la période que nous traversons. Ils savent concilier fermeté et esprit d'ouverture, rigueur et adaptation aux circonstances et aux individus.

Vous me permettrez, bien qu'elle ne relève pas à proprement parler du budget du ministère de l'intérieur, d'associer à cet hommage, parce qu'elle est sous votre autorité dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, la gendarmerie nationale.

L'esprit dans lequel nous évoquons votre budget est simple : nous réaffirmons fortement et solennellement que, selon nous, pour des raisons économiques et sociales, la baisse des impôts et des prélèvements de toutes sortes est nécessaire, mais elle ne doit pas avoir de conséquence sur les grandes fonctions régaliennes de l'Etat.

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial, pour les collectivités locales. C'est difficile !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. J'affirme donc avec autant de force ces deux principes, qui peuvent apparaître évidemment comme contradictoires mais dont la résolution est aujourd'hui au cœur du débat politique.

M. Christophe Caresche. Contradictoire pour les libéraux !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ce n'est pas contradictoire, mon cher collègue, avec une forme de politique libérale qui sait concilier l'initiative des individus et certaines tâches régaliennes fortes assumées correctement par l'Etat.

M. Jérôme Lambert. Des mots !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Monsieur le ministre, j'ai du mal à comprendre que ce qu'il est convenu d'appeler votre grande autorité politique, très souvent remarquée, n'ait pas eu des conséquences plus concrètes dans les choix et arbitrages du Premier ministre.

En effet, nous constatons que vos objectifs sont ambitieux, mais que les moyens manquent et qu'en fait il n'y a pas de véritable perspective novatrice dans la gestion que vous déterminez. A la page 30 de son rapport, M. Mermaz lui-même regrette des chiffres trop modestes par rapport à ceux de votre collègue du ministre de la justice.

Certains des orateurs qui m'ont précédé ont d'ailleurs parlé, en ce qui concerne les collectivités locales, d'un budget de transition.

Je vous ferai grâce des chiffres concernant la police, qui montrent que les autorisations de programme et les crédits de paiement sont en diminution.

S'agissant des effectifs qui posent un problème majeur, il faut tout de même, malgré la médiatisation très forte, récente, de vos nouveaux objectifs, rappeler que, dans le corps de conception et de direction, seize emplois sont supprimés, dont treize commissaires de police et trois commissaires divisionnaires à l'échelon fonctionnel. Dans le corps de commandement et d'encadrement, particulièrement utile et nécessaire au moment où vous allez avoir recours pour remplacer les appelés des formes civiles du service national aux emplois dits « Aubry », 739 postes sont supprimés. Dans le corps de maîtrise et d'application, pour être honnête, 664 postes sont créés. On assiste donc à une dissymétrie dans la répartition des suppressions et des créations de postes qui ne manquera pas d'entraîner des difficultés concrètes, étant donné les recrutements auxquels vous allez procéder.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Il y a aussi quinze curés en moins en Alsace !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Je vous fais grâce, pour que M. le président ne me reproche pas d'être trop long, des chiffres analysés par Renaud Dutreil pour la sécurité civile et les investissements.

D'une manière générale, les chiffres ne correspondent pas aux objectifs que vous vous assignez. Vous nous dites « il faut plus de sécurité » – je partage cet objectif – mais vous aurez pour cela moins de policiers professionnels.

Et, indépendamment des chiffres, il manque à votre conception d'une rénovation de la politique de sécurité une nouvelle étape de clarification entre les responsabilités de la police nationale et celles des polices municipales.

Comme je vous l'ai dit l'autre jour avec, je crois, beaucoup de franchise devant la commission des lois, nous ne sommes pas satisfaits de la situation d'insécurité qui existe actuellement dans notre pays. Nous ne pensons pas que tout ait été fait, ni même tenté, pour contrecarrer ce fléau.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons qu'une étape nouvelle dans la répartition des rôles entre la police nationale et la police de proximité, ou la police municipale, soit entreprise. Nous n'avons pas la volonté de créer des shérifs ni de faire en sorte que la police municipale n'obéisse à aucune règle légale et soit sans contact avec le procureur de la République ou le préfet. Mais soyons concrets : les maires sont responsables, de par la loi, de la tranquillité publique. Dès lors, soit on maintient cette disposition et on leur donne les moyens d'exercer cette responsabilité par une gestion rénovée de la police municipale, soit on change cette disposition, et c'est alors exclusivement l'Etat et ses préfets qui apparaissent comme les responsables de la sécurité.

Le deuxième point que je voudrais évoquer à propos de ces problèmes de sécurité, c'est le recrutement auquel vous allez procéder sur les emplois dits « Aubry ». Je ne reviendrai pas sur des questions déjà évoquées au moment où nous avons examiné ces dispositions. En matière de police, de sécurité, comme en matière d'insertion dans les quartiers difficiles de nos villes, le problème de la formation de ces jeunes, de leur sélection, de la durée de leurs fonctions, de la nature et du contenu de leurs responsabilités, est majeur.

Le deuxième volet de votre budget porte sur la décentralisation mais, d'une certaine manière, elle en est la grande absente.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Vous n'avez pas compris grand-chose !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Je souhaitais, au début de votre participation à ce Gouvernement, qu'une nouvelle étape de répartition des compétences, avec un peu plus de lisibilité, un peu plus de « qui fait quoi », soit entreprise.

Non, pour l'UDF, la décentralisation, ce n'est pas créer des féodalités, mais un échelon de décision de proximité et d'expérimentation.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Vous n'avez rien fait dans ce domaine quand vous étiez au pouvoir !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. C'est pourquoi nous souhaitons une étape supplémentaire dans la répartition des compétences.

Enfin, monsieur le ministre, je traiterai des finances locales.

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

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ce n'est certes pas du jour au lendemain qu'une réforme de la fiscalité locale peut être menée à bien – je ne suis pas là pour tenir des propos démagogiques...

M. Bernard Derosier. C'est raté !

M. Renaud Donnedieu de Vabres. ... mais nous souhaitons que ce dossier, qui occupera de nombreuses années, soit enfin ouvert.

Pour toutes ces raisons, et parce qu'il y a un décalage entre les objectifs fortement médiatisés et la réalité, parce que votre politique est empreinte de fixisme et de conser-

vatisme, le groupe UDF, monsieur le ministre, ne votera pas votre budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Sans doute M. Derosier, qui a rappelé que de très grands préfets sont devenus députés, pensait-il à M. Pandraud !

M. Bernard Derosier. J'ai exagéré, monsieur le président !

M. le président. La parole est à M. Jean Rigal, pour cinq minutes.

M. Jean Rigal. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'intérieur, mes chers collègues, les relations entre l'Etat et les collectivités locales constituent l'un des éléments essentiels de l'équilibre républicain et de l'unité de la nation. Et les relations budgétaires ne sont pas absentes de ce contexte. C'est pourquoi j'ai choisi d'intervenir sur le budget des collectivités locales pour l'année 1998.

Ce budget, monsieur le ministre, est un budget de transition – cela a été dit à plusieurs reprises – presque un budget de *statu quo*, mais nous ne vous en tenons pas rigueur, car il est bien évident que la gauche est arrivée au pouvoir depuis peu et que les chantiers qu'imposent les relations budgétaires entre l'Etat et les collectivités locales ne peuvent être clos en quelques semaines ni même en quelques mois.

L'année 1998 sera la dernière année d'application du pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Ce sera aussi celle de l'ouverture, à l'initiative du Gouvernement de Lionel Jospin, d'une large concertation sur des dossiers essentiels tels que la décentralisation, la réforme de la fiscalité locale, l'encouragement à l'intercommunalité ou encore le devenir de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Avant d'en venir brièvement à ces sujets, j'indiquerai ma position sur le cumul des mandats et des fonctions électives que vous aurez aussi, monsieur le ministre à traiter. Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible, chez nos concitoyens et aussi parmi les élus.

Pour ma part, je suis opposé au cumul, et je l'ai démontré en me démettant, dès mon élection comme député, de mon mandat de conseiller régional et également de ma fonction de maire à laquelle j'étais pourtant très attaché, car j'ai décidé de me consacrer entièrement au mandat national qui m'a été confié par mes concitoyens. Cependant, la limitation du cumul des mandats est un sujet complexe et difficile qui relancera, et imposera, un débat approfondi et constructif sur le statut de l'élu local.

J'en viens au pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales qui résulte des dispositions de l'article 32 de la loi de finances de 1996 et qui concernait les années 1996, 1997 et 1998. En réalité, ce n'était pas un pacte, puisqu'il résultait d'une décision unilatérale du gouvernement de l'époque, et les garanties qu'il apportait se limitaient à une partie des recettes dévolues aux collectivités locales. En aucun cas, il ne constituait une assurance tous risques contre les transferts de charges, et il s'en est effectivement produit.

Je n'insisterai pas sur les chiffres ni sur l'évolution en pourcentage des diverses dotations qu'ont rappelée les excellents rapports de nos collègues Gérard Saumade, rapporteur spécial de la commission des finances et René

Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois. La sortie du pacte de stabilité représente un enjeu majeur pour les collectivités locales et elle appellera des négociations qui devront être conduites entre l'Etat et les responsables de ces collectivités.

Il conviendra, mes chers collègues, d'être particulièrement vigilant sur le contenu du projet de loi de finances pour 1999. A cet égard, monsieur le ministre, je suis persuadé – sans aucun doute vous l'êtes aussi – que le budget de 1999 sera plus important encore que celui-ci.

S'agissant de la concertation entre l'Etat et les collectivités locales, elle devra à mon sens porter notamment sur trois sujets essentiels : la réforme de la fiscalité, l'encouragement à l'intercommunalité, le devenir de la CNRACL, malmenée pendant de nombreuses années, lorsqu'elle était prospère, par les mécanismes de compensation et plus encore de surcompensation.

La fiscalité locale est aujourd'hui complexe...

M. le président. Cher collègue, il faut conclure.

M. Jean Rigal. ... archaïque, antisociale et anti-économique. Elle est quasiment illisible.

Les relations entre l'Etat et les collectivités locales devront être marquées par une très grande transparence et par une parfaite loyauté, je pense en particulier aux relations financières, qui portent les germes d'une décentralisation républicaine, évitant toute tentative et toute tentation de féodalisation et qui doivent tracer des pistes pour un aménagement du territoire contractuel et harmonieux.

Vous avez donc devant vous, monsieur le ministre, un vaste chantier. J'ai le sentiment que vous avez décidé de l'entreprendre. C'est pourquoi, à titre personnel, et avec mon groupe Radical, Citoyen et Vert, je voterai le budget des collectivités locales pour 1998. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de budget pour 1998 relatif aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales s'inscrit dans la logique du pacte de stabilité arrêté pour la période 1996-1998.

Vous avez voulu, monsieur le ministre, respecter la parole de l'Etat. Vous êtes parti de l'hypothèse qu'une remise en question de ce pacte aurait nui aux collectivités territoriales. Pour autant, on ne peut que s'interroger – et c'est mon cas – sur la valeur d'un pacte imposé unilatéralement par le gouvernement d'Alain Juppé.

Il est effectivement primordial pour les collectivités locales de disposer de données stables et prévisibles. Une modification des règles en cours d'année n'aurait pu être précédée du dialogue nécessaire.

Cependant, il devient essentiel de préparer dès à présent ce que vous appelez « la sortie » de ce pacte ou, mieux, de préparer « l'après-pacte ». En effet, les élus locaux retiendront de ce pacte qu'il n'aura eu pour conséquence significative que de les contraindre à accroître la pression fiscale.

En effet, mes chers collègues, sans vouloir accabler la droite, qui a imposé ce pacte dit de stabilité, il me semble nécessaire de faire un rappel.

Dès 1994, pour la première fois depuis la décentralisation, le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales inscrit en loi de finances initiale diminuait de 1,5 % en francs constants. La conséquence fût immédiate : une augmentation des impôts locaux de 8,4 % en 1994.

En 1995, le Gouvernement de M. Balladur annonçait une hausse significative de l'ensemble des dotations. Or, en réalité, la progression de 4,3 % était surtout due aux compensations financières par l'Etat des transferts de compétences obligatoires ainsi qu'aux compensations d'exonérations et de dégrèvements d'origine législative.

En 1996, la mise en place du pacte de stabilité imposé de manière unilatérale devait accélérer le désengagement de l'Etat.

Ce pacte, fondé sur le principe d'une augmentation globale des dotations de l'Etat en fonction de l'inflation pour les années 1996 à 1998, n'a pu être tenu que grâce à la diminution de certaines dotations.

C'est ainsi que, au titre de l'année 1996, pour financer l'évolution de la dotation générale de fonctionnement, plus d'un milliard de francs a été retiré aux communes sur la dotation globale d'équipement et la compensation de taxe professionnelle.

En clair, sur les trois années d'exercice du pacte de stabilité, les collectivités locales auront donc vu leurs dotations actives réduites de 10 milliards de francs.

Elles ont eu à juste titre le sentiment de devenir les boucs émissaires d'une politique catastrophique, appliquée en l'absence de toute concertation par M. Balladur et par M. Juppé, et méprisant les besoins des collectivités territoriales. Elles ont besoin de retrouver confiance en l'Etat, monsieur le ministre.

Je souligne que l'Etat respecte ses engagements malgré les changements intervenus au mois de juin dernier. Ce ne fut pas toujours le cas lorsque la droite est revenue au pouvoir en 1986 et en 1993.

Le projet de budget qui nous est proposé pour 1998 prévoit que l'enveloppe des dotations, qui comprend notamment la dotation globale de fonctionnement, progresse, conformément aux engagements pris, de 1,36 % par rapport à 1997.

Je prends acte des efforts du Gouvernement et du fait qu'il est contraint de suivre cette ligne budgétaire pour 1998. Toutefois, il convient de ne pas en rester là.

L'ouverture dans quelques mois d'un chantier sur l'avenir des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales va dans le sens d'une plus grande concertation entre l'Etat et les élus locaux. Pour sa part, le groupe socialiste ne peut être que favorable à l'instauration de ce grand débat. Mais tout dépendra, monsieur le ministre, des matériaux qu'on trouvera sur ce chantier.

Il faudra sans doute commencer par une mise à plat, une simplification, dirais-je, de la politique d'exonérations et de dégrèvements mise en place par strates successives, parfois justifiés, parfois clientélistes.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Très juste !

M. Bernard Derosier. Il faudra ouvrir ce chantier avec la volonté d'engager une grande réforme, une réforme globale, une réforme en profondeur.

Timidement, il y a quelques années, la commission des finances de notre assemblée, suivant en cela les conclusions d'un rapport remis par Edmond Hervé, s'était risquée à imaginer une réforme. La taxe départementale sur le revenu devait remplacer la part de la taxe professionnelle perçue par les départements.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Initiative parlementaire sans précédent.

M. Bernard Derosier. Mais la réaction, le conservatisme régnait encore en maître du côté de la rue de Rivoli, devenue Bercy. Qu'en sera-t-il d'une nouvelle réforme ?

Je me permets donc, monsieur le ministre, d'insister auprès de vous sur les nécessaires réformes à apporter.

Lorsque, à l'initiative de François Mitterrand, Président de la République, son Premier ministre Pierre Mauroy, son ministre de la décentralisation, Gaston Defferre, ont engagé cette grande réforme dont aujourd'hui tout le monde se loue – même ceux qui, en 1982, se battaient contre l'idée même de cette réforme – il avait été prévu qu'elle devait reposer sur trois piliers pour être en équilibre. Il fallait définir les blocs de compétences : c'est fait. Il fallait prévoir des moyens humains : la fonction publique locale est en place, même si elle est encore perfectible. Il fallait : enfin, des moyens financiers, cela reste encore à faire.

Depuis plusieurs années, l'exigence d'une grande réforme de la fiscalité locale est évoquée. Curieusement, elle n'a jamais vu le jour, la majorité d'hier n'ayant jamais eu le courage de prendre le problème à bras-le-corps et de s'engager dans la voie de cette modernisation.

Cette réforme devra passer par la révision des valeurs cadastrales, notamment. Le Gouvernement Juppé, en son temps, avait promis le dépôt d'un texte sur ce sujet : il n'a jamais vu le jour. J'observe que les valeurs cadastrales qui servent au calcul des bases des quatre taxes directes n'ont pas été modifiées depuis 1970, et même depuis 1961 pour les propriétés non bâties.

Cette réforme devrait, à moyen terme, permettre à l'Etat de faire des économies, notamment du fait de la disparition de certaines exonérations qu'il doit, pour le moment, compenser aux collectivités locales.

L'Etat pourrait donc supporter, de manière transitoire, un surcoût puisqu'il bénéficiera définitivement d'économies à moyen terme.

Au demeurant, monsieur le ministre, l'Etat a dû se constituer quelques réserves puisqu'il continue de percevoir la fameuse taxe relative aux travaux inhérents à la révision des bases cadastrales.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Un milliard de francs !

M. Bernard Derosier. Par ailleurs, il devient urgent de réformer la taxe professionnelle, afin de tendre le plus rapidement possible à un rapprochement progressif des taux, voire à une mutualisation de la ressource, grâce notamment au développement de la taxe professionnelle d'agglomération.

La mise en commun de la taxe professionnelle ne doit plus être un sujet tabou. Nous ne pouvons laisser durablement perdurer les fortes distorsions de concurrence ni les choix parfois irrationnels de localisation d'activités qu'entraînent les écarts de taux de taxe professionnelle au sein d'une même agglomération.

Il nous faut mettre un terme à l'injustice qui en découle dans la répartition des richesses, le plus souvent au détriment des villes qui assument l'essentiel de la charge des équipements collectifs.

Rappelons, au passage, que ce sont les socialistes qui ont instauré la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale pour faire jouer justement cette solidarité indispensable au sein d'un même Etat.

Pour conclure, je dirai que cette réforme du financement local devra aboutir à une plus grande équité dans la définition des bases d'imposition s'appliquant aux

ménages, rechercher à réduire les distorsions économiques pour les impôts acquittés par les entreprises et porter une plus grande attention aux inégalités de richesse fiscale entre les collectivités locales. Enfin, elle devra tenir compte du développement de la coopération intercommunale qui se met lentement en œuvre et qui a aussi été engagée à l'initiative des socialistes.

L'année 1998 sera celle d'une large concertation. Vous y êtes engagé, monsieur le ministre ; le Premier ministre aussi. D'ailleurs, une large majorité de Françaises et de Français constatent avec satisfaction que le Gouvernement respecte ses engagements et que, en moins de cinq mois, certaines des dispositions qu'il avait promis de prendre ont déjà été mises en œuvre.

Par ailleurs, le groupe socialiste se félicite de la décision de ne pas augmenter le taux de cotisation à la CNRACL en 1998, sachant que chaque point de cotisation représente environ 1 milliard de francs.

Pour autant, la CNRACL souffre d'un handicap financier qui devrait s'accroître. En effet, la dégradation démographique rapide du régime va entraîner une détérioration continue de la situation financière de cette caisse.

Par conséquent, il devient urgent de traiter la question du financement de la CNRACL dans le cadre d'une remise à plat de la fiscalité locale et, plus généralement, dans celui d'une prise en considération des régimes particuliers de protection sociale.

M. Jean-Pierre Balligand. D'où la nécessité d'un fonds de compensation !

M. Bernard Derosier. Enfin, j'évoquerai le sujet sur lequel vous êtes intervenu tout à l'heure, monsieur le ministre, lorsque M. Dutreil rapportait, non l'avis de la commission qui l'avait désigné pour cela, mais son avis personnel, sur les crédits de sécurité civile.

Je tiens, en effet, à vous dire combien il me paraît nécessaire de remettre sur le métier la loi du 3 mai 1996, dont on pourrait dire que « ce n'est ni fait ni à faire ».

Qui dit service départemental d'incendie et de secours ne dit pas forcément responsabilité pleine et entière des conseils généraux. Tous les partenaires de la départementalisation des services d'incendie et de secours doivent être pris en considération : les communes, le département, mais aussi l'Etat. En effet, si l'Etat impose un type d'organisation pour la sécurité civile, et plus précisément pour les moyens de lutte contre l'incendie – qui relèvent de la compétence des communes – et que, en même temps, il utilise ce type d'organisation pour exercer la compétence qui est la sienne en matière de protection civile, il doit payer. Or le projet proposé par votre prédécesseur n'a prévu aucun moyen, sauf à faire payer les collectivités locales. En tant que porte-parole du groupe socialiste, j'avais à l'époque dénoncé la mise en place de ce type d'organisation sans prévoir les moyens permettant de la faire fonctionner. Les collectivités locales en ont assez d'être toujours mises à contribution !

Mme Nicole Feidt et M. René Leroux. C'est vrai !

M. Bernard Derosier. Il eût été sage, monsieur le ministre, que vous reportiez d'une année l'application de ce texte. Cela vous aurait donné du temps – et il en faut ! – pour corriger le ratage de celui qui est devenu aujourd'hui le président du groupe du RPR.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Oh ! la la !

M. Bernard Derosier. Ainsi, monsieur le ministre, nous voterons les crédits concernant la décentralisation, en ayant à l'esprit qu'ils ne sont qu'une étape avant une

future réforme de la fiscalité locale que nous appelons de nos vœux depuis de nombreuses années. En tant que membre du Gouvernement, vous êtes porteur des solutions permettant de régler ce problème. Nous vous accompagnerons si vous allez dans ce sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Clary.

M. Alain Clary. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'aborderai deux problèmes liés respectivement au budget des collectivités locales et à l'application de la loi du 3 mai 1996 relative à la départementalisation des services d'incendie et de secours.

D'abord, au moment où s'élabore le budget pour 1998, les collectivités locales s'interrogent sur leur devenir et se demandent légitimement : « où allons-nous » ? Telle est, en effet, la question que se posent de nombreux élus locaux en préparant leur programmation budgétaire, non seulement pour 1998 mais aussi pour les années à venir.

Les collectivités locales, dont les compétences ont grandi dans notre pays, peuvent contribuer au changement de politique souhaité par les citoyens, mais à la condition, bien sûr, de disposer de moyens.

Qu'il s'agisse de la mise en place du plan emplois-jeunes, à la réussite duquel nous voulons contribuer pleinement, ou plus généralement de la réponse à apporter aux besoins croissants des habitants en matière de service public et d'équipements collectifs, dans la ville ou le village, le département ou la région, tout nous ramène aux moyens financiers des collectivités territoriales.

C'est pourquoi, au regard des perspectives que trace le projet de budget pour 1998 pour les finances locales, nous souhaitons vous faire part, monsieur le ministre, dans un esprit responsable et constructif, de nos préoccupations et de nos interrogations.

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, nous avons formulé en ce domaine une série de propositions dont l'adoption permettrait de desserrer l'étau dans lequel les collectivités sont prises : d'un côté, les revendications légitimes des habitants ; de l'autre, la contraction continue des ressources que l'Etat affecte aux communes, au département et aux régions.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de revenir brièvement sur trois de nos propositions.

La première vise à alléger la taxe d'habitation. Pour cela, nous avons proposé de mettre à contribution les compagnies d'assurance et les banques par un emprunt obligatoire à faible taux.

La deuxième a pour objet de remettre en cause la surcompensation de la CNRACL, qui pénalise fort injustement les collectivités.

La troisième, enfin, consiste à réformer la taxe professionnelle au profit des petites et moyennes entreprises en mettant à contribution les actifs financiers de grands groupes dans le calcul de cette taxe.

L'étai dont j'ai parlé a pour origine le trop fameux pacte de stabilité, justement appelé par certains pacte de régression. Il est évidemment regrettable que ce pacte continue de régenter les rapports entre l'Etat et les collectivités en 1998. En effet, sous prétexte de faire « participer » les communes, les départements et les régions à la maîtrise des dépenses publiques, on fait perdre à ces collectivités une capacité d'action et d'intervention au détriment de nos concitoyens, dont les besoins sont insatisfaits et dont les impôts augmentent.

Là aussi, nous avons préconisé des mesures réalistes dont le seul objectif est de permettre aux collectivités de prendre toute leur part dans la relance de l'économie nationale. Par exemple, nous avons proposé de modifier le mode de calcul de la DGF, de réformer la fiscalité locale qui est profondément injuste, tant en ce qui concerne la taxe d'habitation que celle sur le foncier bâti.

Nous sommes, monsieur le ministre, animés de la volonté d'être utiles à nos concitoyens. C'est pourquoi, tout en avançant cet ensemble de propositions et de mesures, nous entendons favoriser tout pas en avant susceptible d'infléchir la situation dans un sens plus positif.

A cet égard, nous observons avec intérêt que la majorité de notre assemblée a adopté, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1998, des amendements relatifs à la fiscalité locale.

Le premier vise à rétablir le seuil du revenu imposable qui prévalait avant 1996, avant que la droite ne décide de l'abaisser. Ainsi y aura-t-il un dégrèvement sur la fraction de la taxe d'habitation supérieure à 3,4 % du revenu.

Le second amendement prévoit de créer un dégrèvement de taxe d'habitation pour les personnes disposant de faibles revenus. Leur contribution ne pourra être supérieure à 1 500 francs en 1998.

Ces dispositions ne peuvent que nous satisfaire, puisqu'elles permettront d'alléger quelque peu les contributions des ménages.

Ces mesures sont d'autant moins négligeables que, dans la ville dont je suis l'élu, comme dans toutes les collectivités, le « cadeau d'adieu » du précédent gouvernement est à l'origine d'un vif mécontentement. Ce cadeau n'apporte aucun moyen financier supplémentaire aux collectivités. Bien au contraire, il transforme les élus locaux en boucs émissaires de mesures qu'ils n'ont pas prises eux-mêmes.

Mon ami François Liberti, député-maire de Sète, dénonce cette situation avec vigueur. Je cite : « Partout, les contribuables les plus modestes ne comprennent pas ce qui leur arrive. Le pire, c'est que ce sont les communes où il y a le plus de faibles revenus qui sont les plus touchées. »

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Vous voyez qu'il faut baisser les impôts !

M. Alain Clary. Nîmes est dans ce cas, puisque pratiquement la moitié des contribuables de ma ville ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu et que le chômage et la précarité touchent un actif sur cinq, voire davantage pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans. Tout cela n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur le nombre des RMistes et sur le contingent d'aide sociale.

Nous sommes confrontés quotidiennement à des situations insupportables.

Je citerai un exemple. Tel contribuable retraité exonéré de la taxe d'habitation en 1996 se voit imposé de 3 659 francs en 1997 sans que ses revenus aient augmenté.

M. Jacques Brunhes. Voilà la politique de la droite !

M. Alain Clary. Les exemples sont nombreux et les services fiscaux de Nîmes sont débordés, comme sans doute ceux de bien d'autres lieux.

Les décisions prises par la majorité de la précédente Assemblée, sur proposition de M. Juppé, sont une bombe à retardement.

Je me contenterai de citer l'Association des maires de grandes villes, qui, ce matin même, a remis un document indiquant que les décisions de M. Juppé « se sont tra-

duites concrètement pour les contribuables concernés, et en dehors de toute décision fiscale des élus locaux, par des hausses de taxe d'habitation atteignant 20 %, 40 %, 50 %, voire 60 % et plus ». Je connais des cas où la taxe a doublé.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. N'importe quoi !

M. Alain Clary. Dans le Languedoc-Roussillon, des dizaines de milliers de foyers qui payaient peu ou pas de taxe d'habitation sont aujourd'hui victimes d'une véritable flambée.

C'est dire que l'adoption de deux amendements relatifs à la fiscalité locale pour 1998 va dans un sens favorable. Ces amendements commencent à rompre avec la logique qui prévalait précédemment. Mais ils ne constituent pas encore les mesures structurelles de fond permettant aux collectivités tout à la fois de répondre aux besoins nouveaux et accrus des habitants et d'en finir avec un matras fiscal proche de l'overdose.

Vous comprendrez donc, monsieur le ministre, que nous soyons particulièrement attentifs à l'engagement que vous avez pris de lancer une large concertation avec les élus locaux à l'occasion de la « sortie » du pacte de stabilité en 1999. Il nous paraît souhaitable, et même nécessaire, que ce moment soit choisi pour engager le grand chantier de la réforme de la fiscalité locale,...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Voilà !

M. Alain Clary. ... auquel ont déjà fait allusion certains de nos collègues.

Les contribuables et les élus locaux sont en état d'attente urgente. Monsieur le ministre, il y a plus d'équité fiscale au bout du chemin que nous voulons voir emprunter résolument par le Gouvernement.

Dans un autre domaine, non moins lié au désengagement financier de l'Etat et aux risques de dégradation du service public, je m'autoriserai quelques mots sur l'application de la loi du 3 mai 1996 relative à la départementalisation des services d'incendie et de secours qui, si l'on prend en compte la colère des sapeurs-pompiers et les inquiétudes légitimes des élus, ne va pas sans poser des problèmes !

Nous ne contestons pas la nécessité de réorganiser la sécurité collective en France afin de l'adapter aux exigences de notre temps. Il va de soi que cela ne peut passer que par une amélioration du service public, en assurant une implantation équilibrée des matériels et un renforcement conséquent des effectifs.

Gérer l'existant ne suffit pas à répondre à la multiplication, à la diversification et à la dangerosité accrue des risques qu'entraînent la concentration de l'habitat, l'évolution des installations industrielles ou des moyens de transport.

Placer la sécurité civile au centre des préoccupations, c'est garantir à tous l'égalité devant un service public d'incendie et de secours ayant les moyens humains, matériels et organisationnels de ses missions sur tout le territoire, de la plus petite à la plus grande commune, de la plus riche à la plus pauvre.

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande de conclure.

M. Alain Clary. Si tel avait été le rôle de la loi de 1996, on ne comprendrait pas pourquoi les personnels manifestent leur colère.

D'ailleurs, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ; qui examinait les projets de décrets d'application de la loi portant sur l'organisation, le statut, le

temps de travail et le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels, a majoritairement émis un avis défavorable.

M. le président. Vous devez conclure !

M. Alain Clary. Vous avez décidé, monsieur le ministre, de retirer le projet d'arrêté relatif au temps de travail. Je vous serais obligé de nous informer des mesures nouvelles que vous envisagez, et surtout du calendrier des négociations avec les organisations syndicales, les élus et les usagers.

Sachez que le groupe communiste n'en demeure pas moins attentif à vos réponses, gardant toujours à l'esprit le souci du bien-vivre de nos populations. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, dernier orateur inscrit.

M. Jean-Pierre Balligand. Monsieur le ministre, puisque mon collègue et ami Bernard Derosier a évoqué le problème des collectivités locales, de même que le rapporteur pour avis de la commission des lois et le rapporteur spécial de la commission des finances pour les collectivités locales, je vous interpellerais au nom du groupe socialiste, sur l'avenir de la décentralisation. (« Ah ! » *sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Premier constat, qui traduit un état de fait : la décentralisation est en panne.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Ah !

M. Jean-Pierre Balligand. Ce n'est pas à la droite de s'exclamer vu ce qui s'est passé pendant les quatre dernières années !

M. le président. Monsieur Balligand !

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Il a raison, monsieur le président !

M. Jean-Pierre Balligand. Je vous interpellerais en second lieu, monsieur le ministre, sur la volonté politique du Gouvernement d'avancer en matière de décentralisation, et selon quel axe.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. De reculer, plutôt !

M. Jean-Pierre Balligand. Troisièmement, vous permettez de suggérer une conjugaison entre la décentralisation, qu'il faut poursuivre, et l'approfondissement des valeurs républicaines, ce qui n'est pas toujours évident.

M. Richard Cazenave. Intéressant !

M. Jean-Pierre Balligand. Premier point : la décentralisation est en panne.

Nous en sommes au premier budget de la onzième législature de la V^e République et tout le monde connaît le constat. Pourquoi la décentralisation est-elle en panne ? Parce qu'il y a un télécopage des compétences dû non pas aux textes, mais à la pratique.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Balligand. Décidée il y a quinze ans, la décentralisation est devenue une grande adolescente, quelquefois un peu agitée.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. C'est un doux bazar !

M. Jean-Pierre Balligand. Ainsi, alors que, dans le domaine de l'intervention économique des collectivités, ce sont en droit les communes et les régions qui ont compé-

tence, lorsqu'on examine les statistiques de la DGCL, on voit bien que, en fait, ce sont les communes qui interviennent, mais aussi, en deuxième position, les départements, avec les aides directes aux entreprises. Et maintenant, avec le développement de l'intercommunalité, on assiste à la montée en puissance d'un autre acteur, l'établissement public intercommunal. Par contre, les régions interviennent très peu en matière d'aides directes, et plus en matière d'aides indirectes.

Tout cela aboutit, je l'ai dit, à un télescopage...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Un véritable bazar !

M. Jean-Pierre Balligand. ... des compétences, à une cacophonie institutionnelle qui commence à peser non seulement sur les élus – c'est secondaire – mais surtout sur les citoyens, qui n'y comprennent plus rien.

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Vous avez raison !

M. Jean-Pierre Balligand. Et, dans cette cacophonie institutionnelle, on assiste à l'apparition d'un système « notabiliaire » rien moins que républicain.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Très féodal !

M. Jean-Pierre Balligand. Lors de l'examen de la loi Pasqua,...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Il ne faut pas parler de « loi Pasqua », comme le dit le président Mazeaud !

M. Jean-Pierre Balligand. ... de la loi d'aménagement et de développement du territoire, si vous voulez, M. Bayrou, président de conseil général, était venu dans l'hémicycle, ce qui était le sommet de l'indécence anti-républicaine, prendre la parole contre un amendement de M. Inchauspé, député de son département, qui voulait créer un département basque. Le ministre de l'éducation nationale était venu prendre la parole, comme un responsable féodal,...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Vos propos sont inacceptables !

M. Jean-Pierre Balligand. ... pour s'opposer, du banc du Gouvernement, à un amendement qui concernait non pas les problèmes scolaires, mais l'organisation territoriale.

Quand on en arrive à ce point, il y a de quoi s'interroger sur la République !

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Et, il y a trois semaines, nous avons entendu M. Blanc !

M. Jean-Pierre Balligand. Je me souviens de ce qu'avait dit le président Séguin ce jour-là, puisque j'avais fait un rappel à l'ordre demandant que M. Bayrou quitte l'hémicycle dans la mesure où l'on ne parlait pas de questions relevant de l'éducation nationale, et M. le président de séance peut témoigner de ce que je dis.

Ce n'est pas une anecdote. Il est temps de remettre les pendules à l'heure, pas seulement – et c'est le président de l'institut de la décentralisation qui parle du haut de cette tribune – pour approfondir la décentralisation, mais aussi pour retrouver un certain nombre de repères républicains.

Il faut tout d'abord élaborer une loi sur le cumul des fonctions...

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. On peut même aller jusqu'au cumul des mandats !

M. Jean-Pierre Balligand. ... et pas sur le cumul des mandats, monsieur le rapporteur pour avis.

Pourquoi ? Parce que les législateurs ne doivent pas être juge et partie.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Très bien !

M. Jean-Pierre Balligand. Cela veut dire qu'il ne faut pas des législateurs qui, lorsqu'on calcule la DSU ou la DDR, lorsqu'on travaille sur la péréquation en milieu rural ou en milieu urbain, effectuent des simulations pour voir ce que cela donne dans leur commune ou dans leur département.

M. Bernard Derosier. Un député pourra toujours le faire !

M. Jean-Pierre Balligand. Il faut avancer vers une déconnexion par rapport aux grands élus territoriaux, les présidents de conseils généraux et de conseils régionaux, les maires des très grandes villes, de manière qu'il n'y ait pas incompatibilité d'intérêts lorsque nous faisons la loi.

Cette première réforme n'est pas suffisante mais elle est nécessaire si l'on veut progresser.

En second lieu, monsieur le ministre, y a-t-il une volonté politique, de la part du Gouvernement, de réformer les lois de décentralisation ?

M. Renaud Donnedieu de Vabres. Non !

M. Jean-Pierre Balligand. Pour être très clair, y a-t-il une volonté de se diriger vers une intercommunalité à fiscalité propre, issue de la loi sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, qui est une bonne loi, la seule qui ait fonctionné ; la loi Marcellin sur les fusions de communes a en effet été un échec.

Cette loi de 1992, nous l'avons votée seuls, à la majorité relative, contre une forte opposition. Et maintenant, tout le monde a adopté ce texte et créé des structures intercommunales à fiscalité propre. Il y a ainsi aujourd'hui 1 446 structures à fiscalité propre, qui regroupent un peu plus de 30 millions d'habitants, soit la moitié de la population française, le paradoxe étant que les structures à fiscalité propre du type communauté de communes ou district se sont développées autour des petites villes et des villes moyennes, en articulation avec le milieu rural, et que c'est donc la France des clochers qui a bougé, alors que la France des grandes agglomérations, celle où l'infinie richesse côtoie l'infinie pauvreté, ou les quartiers extrêmement pauvres voisinent avec les quartiers très riches, n'a créé aucune structure intercommunale, aucun système redistributif, en particulier pas de taxe professionnelle d'agglomération ni même de taxe professionnelle de zone, ce que permettait pourtant la loi.

J'ai assisté à la convention des associations de districts et de communautés de communes, et vous nous avez dit, monsieur le ministre, que vous alliez avancer à cet égard. J'aimerais bien que, à l'occasion de ce débat, vous puissiez nous dire que nous pouvons faire des propositions.

Je voudrais – et je m'adresse là au républicain –...

M. Renaud Donnedieu de Vabres. A tous !

M. Jean-Pierre Balligand. ... que les structures à fiscalité propre puissent être assez rapidement élues au suffrage universel direct. En effet, en vertu de la loi du 6 février 1992, ces établissements publics lèvent l'impôt. Je suis président d'une communauté de communes qui regroupe soixante-huit communes.

M. René Dosièrè, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Et qui fonctionne bien !

M. Jean-Pierre Balligand. Nous nous arrangeons entre nous, mais il faut que les citoyens puissent comprendre. Il faut poser un acte citoyen. Or, dans une république, le suffrage universel doit sanctionner les élus. Et, à partir du moment où on lève l'impôt, il faut envisager une élection au suffrage universel direct. Peut-être cela ne peut-il se faire tant que toute la France n'est pas maillée, mais la moitié de notre pays l'est déjà et c'est la France urbaine, surtout celle des grandes villes, où sévit la crise urbaine, qui est à la traîne, j'aimerais que le Gouvernement nous dise s'il a la volonté d'avancer plus rapidement dans ce domaine.

M. Richard Cazenave. Ces mandats compteront-ils pour le cumul des fonctions ?

M. Jean-Pierre Balligand. Bien évidemment !

M. le président. Mon cher collègue, vous avez déjà dépassé votre temps de parole.

M. Jean-Pierre Balligand. Je conclus, monsieur le président.

M. le président. Vous allez donc devoir écourter votre troisième point.

M. Jean-Pierre Balligand. Ce point est le suivant : comment peut-on conjuguer décentralisation et valeurs républicaines ?

Il faut que l'Etat retrouve toute sa crédibilité, et il ne peut le faire en étant à la fois au four et au moulin. La nostalgie de l'Etat jacobin, qu'on retrouve dans la loi Pasqua d'aménagement et de développement du territoire – c'est-à-dire la nostalgie d'un Etat non décentralisé, – n'a rien donné ; ça a été le bide le plus total ! Aujourd'hui, si on veut retrouver les valeurs républicaines, il faut que l'Etat puisse organiser la péréquation, et je prendrai l'exemple des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

Chaque département, chaque conseil général donne ses critères. Il vaudrait mieux créer des fonds régionaux, en calculant le PIB par bassin d'emplois, et faire en sorte que l'Etat retrouve sa fonction redistributive, ce qui est totalement antinomique avec la notion de clientélisme.

J'ai posé quelques questions et fait des suggestions. Si le Gouvernement peut nous répondre, non pas aujourd'hui mais en indiquant des perspectives, nous pourrions approfondir la décentralisation en lui donnant une nouvelle impulsion et en faisant en sorte que la République puisse se conjuguer avec l'autonomie des collectivités locales de plein exercice. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. René Dosièrè, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Belle formule !

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

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je tiens à remercier les rapporteurs ainsi que les intervenants pour leurs observations, toujours pertinentes, et je vais m'efforcer de répondre à leurs questions.

Le budget du ministère, vous le savez, atteint, dans le projet de loi de finances pour 1998, 77,78 milliards de francs, soit un peu moins de 5 % du budget de l'Etat.

Quel ministre ne souhaiterait pas que son budget progresse davantage ? Je vous fais cependant observer qu'il augmente de 2,08 %, contre 1,36 % pour l'ensemble des dépenses.

Il s'inscrit dans le cadre d'ensemble d'un projet de loi de finances dont vous connaissez les contraintes, mais prend en compte un certain nombre de missions nouvelles découlant de la mise en œuvre des orientations définies par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 19 juin dernier et réitérées samedi dernier au colloque national de Villepinte.

Je ne suis pas de ceux qui pensent que tout est dans l'argent, bien que je partage la réflexion de Jules Ferry, qui disait qu'on ne fait pas de grandes choses sans un peu d'argent.

Le problème de la sécurité – ainsi que celui de la décentralisation, et d'autres encore, car les sujets ne manquent pas – est évidemment au cœur des préoccupations de nos concitoyens.

Je tiens à dire qu'il n'y a pas, comme je l'ai lu ici ou là, et comme certains propos auraient pu le laisser croire, de virage « sécuritaire » ; c'est un adjectif que je n'ai jamais employé.

M. René Dosièrè, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Tout à fait !

M. le ministre de l'intérieur. Simplement, la sûreté est mis sur le même plan que la liberté par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Sûreté et liberté entretiennent entre elles des rapports subtils. Disons que, sans la sûreté, il n'y a pas de liberté. Le devoir de l'Etat est donc d'assurer une sûreté égale pour tous. Il n'y a pas de virage sécuritaire, il y a simplement un ressourcement républicain, et la République, vous le savez bien, est une pédagogie de tous les jours.

M. Le Roux a dit à juste titre, et je tiens à lui en donner acte, que cette politique visait à rétablir la cohésion nationale.

Je pense en effet qu'il n'y a pas de meilleure réponse face à certaines dérives et, disons-le clairement, à la montée de l'extrême droite. Il faut définir une politique sérieuse, qui soit tout simplement républicaine dans sa conception, son éthique, sa définition et l'énergie avec laquelle elle est mise en œuvre.

M. Richard Cazenave. Pour cela, il ne faut pas que les socialistes soient en pouvoir !

M. le ministre de l'intérieur. Chacun sait qu'aujourd'hui le droit à la sécurité n'est pas également assuré à tous.

M. Renaud Dutreil. C'est vrai !

M. le ministre de l'intérieur. La politique du Gouvernement a justement pour but de faire de la sécurité l'apanage de tous, et pas seulement de ceux qui vivent dans les beaux quartiers.

La semaine dernière, en clôturant le colloque de Villepinte, le Premier ministre a déclaré : « Tout citoyen, toute personne vivant sur le territoire de la République a droit à la sécurité. Il ne peut pas y avoir des quartiers sûrs et des zones de non-droit. Il en va de la solidité du lien social. Le Gouvernement a la ferme volonté d'assurer l'égalité des citoyens devant le droit à la sécurité. »

C'est là un des points sur lesquels un accord devrait pouvoir se manifester sur ces bancs.

Le Gouvernement veut renouer avec tous les Français le pacte républicain. A l'intérieur de l'espace républicain, toutes les différences légitimes peuvent s'exprimer : il y a

place pour des visions différentes de l'intérêt national. Naturellement, la gauche et la droite, l'une par rapport à l'autre, et quelquefois à l'intérieur d'elles-mêmes, peuvent développer des visions différentes. Mais il y a un certain nombre de points sur lesquels nous devons pouvoir nous mettre d'accord.

Pour que la force de l'Etat républicain – qui est la chose de tous les citoyens et qui doit être impartial – à l'égard de tous, pour que cette force tirée de la souveraineté nationale soit celle du peuple tout entier, il importe de faire vivre une conception à la fois ferme et généreuse de la citoyenneté.

Ai-je besoin de rappeler à cette tribune que la nation française se définit comme un communauté de citoyens, sans référence à une origine ethnique ou culturelle, mis à part que le français est la langue de la République, cela va de soi ?

Nous aurons l'occasion d'examiner plusieurs projets de loi, notamment celui sur l'entrée et le séjour des étrangers, que je défendrai à cette tribune au début du mois de décembre. Ces textes manifesteront notre fidélité aux valeurs de la République.

Monsieur Donnedieu de Vabres, vous m'avez interrogé à ce sujet. Je tiens à vous dire qu'il n'y a aucune volonté d'empêcher la nécessaire transparence sur la politique qui est menée.

Je vous rends compte périodiquement, puisque vous m'interrogez souvent, sur le nombre des immigrés qui demandent un réexamen de leur situation. Vous savez que c'est le 31 octobre, c'est-à-dire demain, que les intéressés devront au plus tard exprimer leur demande. Nous nous sommes donné les moyens, je tiens à le dire, de réexaminer d'ici à la fin du mois d'avril l'ensemble des demandes, qui sont très concentrées dans certains départements. Je vous fournirai périodiquement les statistiques.

A partir du moment où le Gouvernement a clairement dit que la procédure de réexamen s'effectuerait sur la base de critères préalablement définis, nous resterons sur nos rails, si je puis dire, et nous ferons en sorte que ces critères soient respectés.

Le ministère de l'intérieur est par excellence le ministère de l'intégration républicaine car il a en charge, comme plusieurs d'entre vous l'ont remarqué, l'organisation de l'Etat républicain au plus près des citoyens.

M. Balligand se demandait comment il était possible d'aller plus loin dans la voie de la décentralisation tout en faisant vivre les valeurs de la République. Ce n'est pas toujours simple, mais telle doit être notre ligne de conduite. Il faut qu'on sache qui fait quoi, qui paye et qui est responsable ; il faut qu'on sache également qu'à un certain moment le citoyen intervient pour choisir et pour sanctionner.

Le ministère de l'intérieur est aussi le ministère de l'administration territoriale, le ministère des collectivités décentralisées, celui qui assure la sécurité de tous et qui vise à faciliter l'exercice d'une citoyenneté plus réelle.

Tout à l'heure, l'Assemblée a adopté à l'unanimité, je tiens à le rappeler, la loi qui prévoit à l'inscription d'office sur les listes électorales des jeunes ayant atteint l'âge de dix-huit ans. Ce ne sera qu'un premier pas dans la voie de la citoyenneté.

Le projet de budget que je vous présente traduit, de manière concrète, les priorités nouvelles qui ont été définies par le Premier ministre. Il prend également en compte la nécessaire continuité de l'action de l'Etat – je ne prétends pas que nous partions de rien. Les gouverne-

ments qui se sont succédé ont consenti un effort considérable. D'ailleurs, quand on lit les textes des lois qui ont été adoptées, qu'il s'agisse – je ne veux pas contrarier M. le président Mazeaud – de celle qui a été défendue à cette tribune par Pierre Joxe ou de celle qui l'a été par Charles Pasqua, on s'aperçoit que nombre d'orientations ont visé à moderniser le service public de la police nationale.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Exact !

M. le ministre de l'intérieur. Je propose des infléchissements, comme en ce qui concerne la police de proximité ce qui était déjà dessiné dans ces deux lois, il faut creuser le sillon, tout en marquant clairement les priorités nouvelles et en mettant beaucoup d'énergie, d'opiniâtreté et de constance à résoudre des problèmes qu'au fond nous connaissons bien.

Le ministère de l'intérieur est une grande administration au cœur même de l'Etat. Il a beaucoup évolué ces dernières années et il doit continuer à le faire car il vertèbre les services publics dans leur ensemble.

Tel est, en particulier, le rôle des préfetures et des sous-préfetures.

Qui ne sait, par ailleurs, que la sécurité est la condition de tout progrès ? Cela est vrai en France comme ailleurs.

Qui ne mesure le rôle fondamental des collectivités locales dans la vie du pays quand on sait qu'elles réalisent 72 % de l'investissement public civil ? Je ne sais pas si cet élément est présent dans tous les esprits, mais il est très important.

Le projet de budget prévoit une croissance des crédits un peu supérieure à l'inflation. Je souhaite, comme certains d'entre vous, dont M. Brunhes, que 1999 soit encore meilleur que 1998. Qui ne souhaiterait le progrès ?

Les priorités définies nous conduisent à concentrer nos ressources sur l'essentiel.

Avant d'en venir aux services opérationnels, je voudrais évoquer les mesures concernant l'administration centrale, qu'il s'agit de recentrer sur ses fonctions de conception. Il faut la décharger autant que possible des tâches de réalisation en développant les missions d'animation, de contrôle, d'évaluation et de conception. Bref, il convient d'y renforcer toujours plus la part de la « matière grise » !

L'administration centrale supportera en 1998 la suppression de quarante-cinq emplois budgétaires, qui ne conduira à aucune diminution d'effectifs, puisque le nombre des emplois gelés est estimé à 100 à la fin de 1997.

Ces suppressions permettront une amélioration de la qualification, grâce à des transformations d'emplois. Celles-ci faciliteront la promotion professionnelle, par concours ou par voie interne. La création des 9 emplois d'ingénieur permettra de renforcer les compétences du ministère dans la gestion des systèmes d'information.

J'entends aussi rendre le ministère de l'intérieur plus attractif. La comparaison des régimes indemnitaires de l'administration centrale fait apparaître un important écart avec les autres départements ministériels. L'année 1998 permettra un premier effort de rattrapage avec une mesure nouvelle de 2,9 millions de francs.

S'agissant du fonctionnement, les crédits s'établissent à 263 millions de francs, soit une légère progression par rapport aux crédits disponibles de 1997.

En ce qui concerne les équipements immobiliers, des opérations significatives ont été mises en œuvre en 1997, notamment à travers le relogement de la direction de la sécurité civile à Asnières, sur 10 500 mètres carrés. En 1998, l'effort sera poursuivi par l'acquisition et l'aménagement d'un nouvel immeuble de 6 500 mètres carrés.

Pour en terminer avec l'administration centrale, je vous dirai que j'entends non pas bouleverser ses structures, mais renforcer ses compétences dans deux domaines : d'une part, la fonction étude, recherche, prospective, avec la création d'un centre d'études et de prospective, et, d'autre part, la fonction internationale.

Il est nécessaire de réfléchir sur l'avenir de l'Etat républicain et sur celui de la décentralisation, ce qui demande un investissement sérieux. Il va également de soi que les fonctions internationales se développent beaucoup, en relation avec l'intégration de l'acquis Schengen, le traité d'Amsterdam, le développement de postes d'attaché de police dans cinquante ambassades, la coopération décentralisées et l'expertise administrative que nous pouvons apporter à de très nombreux pays de par le monde pour les aider à forger des Etats de droit.

Je n'aurai garde d'oublier les missions d'assistance que nous pouvons assurer dans le monde entier au titre de la sécurité civile.

J'en viens à l'administration territoriale, colonne vertébrale du service public.

Les préfetures et les sous-préfetures reçoivent 6,162 milliards de francs de crédits et 28 015 emplois sont prévus. Elles auront à mettre en œuvre le programme emplois-jeunes et à appliquer la nouvelle législation sur les étrangers.

Nous devons veiller à leur donner une meilleure efficacité dans le contrôle de la légalité, car il faut que la loi républicaine s'applique partout sur le territoire national.

Dans ce domaine, nous devons mieux garantir la sécurité juridique des décisions des collectivités locales et prévenir d'éventuels errements. C'est nécessaire si nous voulons éviter des conséquences gravement préjudiciables, aussi bien aux finances des collectivités locales qu'à la démocratie locale, voire à la démocratie tout court. (*« Très juste ! » sur les bancs du groupe socialiste.*)

Beaucoup reste à faire aussi pour garantir à nos concitoyens un accueil du public conforme aux valeurs du service public. Croyez que j'y veille. Je viens d'ailleurs d'adresser une directive aux préfetures pour que l'octroi des cartes d'identité françaises ou des passeports soit moins vétilleux et que l'on ne demande pas aux Français d'accomplir des formalités qui se révèlent encore plus compliquées que celles qu'on exige d'autres. Il faut savoir être raisonnable.

Les effectifs réels des préfetures seront préservés en 1998. Les 200 suppressions d'emplois gelés n'auront pas d'impact sur les effectifs réels, puisque le niveau de stock d'emplois gelés atteindra 610 au 31 décembre 1997.

J'ajoute qu'en contrepartie j'ai obtenu le dégel de 100 postes et, surtout, que j'ai la possibilité de dégager des moyens pour harmoniser les indemnités de telle façon que les qualifications et les sujétions de certains postes soient prises en compte.

Le dégel de 100 emplois me permettra de résorber l'emploi précaire au bénéfice d'agents remplissant des missions de service public normalement dévolues à des agents titulaires, et également de recruter 30 agents contractuels au titre de l'assistance technique des fonds structurels européens.

S'agissant de la mesure indemnitaire, 6,6 millions de francs sont inscrits au projet de budget de 1998.

Les préfetures verront maintenu un bon niveau de crédits de fonctionnement. Sans doute y a-t-il une diminution apparente. En fait, la réduction de 1 733 millions à 1 674 millions tient compte de la suppression de la franchise postale, dont le coût réel s'est révélé très inférieur aux 220 millions inscrits à ce titre dès 1996.

Je tiens à vous rappeler que la référence à la loi de finances initiale n'a jamais beaucoup de signification : il faut toujours prendre en compte les mesures d'annulation de crédits en cours de gestion – 115 millions en 1996 et 95 millions en 1997 – et faire des comparaisons à partir des crédits disponibles. J'ose espérer que de telles annulations seront évitées en 1998, ce qui implique que la reprise économique sera, comme cela est prévu, au rendez-vous.

Au total, les crédits de fonctionnement pour 1998 seront supérieurs de 36 millions de francs aux crédits disponibles de 1997, eux-mêmes en progression de 34 millions par rapport à ceux de 1996.

L'effort d'équipement en matière immobilière et informatique sera poursuivi.

S'ajoutant au programme national des préfetures, les autorisations de programme atteindront 250 millions en 1998, contre 247 millions cette année. L'accent sera mis sur la maintenance lourde, le renforcement de la sécurité des locaux, l'accueil du public et une présence accrue de l'Etat dans les zones urbanisées, notamment avec l'implantation de nouvelles sous-préfetures.

Dans le domaine de l'informatique, le projet de budget préserve le financement des projets nouveaux à la même hauteur qu'en 1997, donc aux alentours de 25 millions. Ces crédits permettront de rénover des applications anciennes, notamment pour la carte grise, et de mettre en œuvre des projets nouveaux, comme pour la gestion des passeports – le projet Delphine – et des armes – le projet NADAR.

J'en viens maintenant à un chapitre très important : les concours aux collectivités locales. De nombreux intervenants l'ont abordé après les rapporteurs, M. Dosière et M. Saumade.

Les concours aux collectivités locales inscrits à mon budget sont modestes : 25,4 milliards. Mais mon ministère joue quand même un rôle directeur, dans la mesure où, dans les autres cas, il s'agit soit de dégrèvements, soit d'inscriptions aux charges communes.

Au total, les concours financiers aux collectivités locales dépassent 250 milliards de francs.

Le Gouvernement a décidé de poursuivre la mise en œuvre de ce qu'on appelle le « pacte de stabilité financière ». Pourquoi l'a-t-il fait ? Arrivant aux affaires au mois de juin, il n'était pas possible de remettre en cause le dispositif. Il fallait garantir une bonne visibilité aux collectivités locales, respecter des engagements qui avaient été pris et maintenir une certaine marge de manœuvre à ces collectivités, que le Gouvernement s'appretait à solliciter pour la mise en œuvre du programme emplois-jeunes.

En même temps, nous avons décidé de ne pas augmenter en 1998 le taux de la cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Plusieurs orateurs, dont M. Rigal, l'ont relevé.

Le périmètre du pacte de stabilité pour 1998 est analogue à ceux de 1997 et de 1996.

L'ensemble des dotations de l'Etat sous enveloppe atteindra 157,881 milliards de francs, soit une progression légèrement supérieure à l'inflation prévue pour 1998.

Pour le reste, 20,72 milliards de francs sont inscrits au titre du FCTVA, montant supérieur aux crédits qui seront consommés en 1997, soit 20,3 milliards de francs.

Je tiens à préciser à plusieurs orateurs, notamment à M. Dosière, qu'aucune mesure qui puisse réduire les compensations versées aux collectivités locales au titre de la fiscalité locale n'est proposée. C'est donc la première année depuis longtemps où les collectivités locales ne se verront pas mises à contribution d'une manière ou d'une autre.

M. René Dosière, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les collectivités locales. Espérons que cela durera !

M. le ministre de l'intérieur. Monsieur Dosière, vous avez suffisamment l'expérience de ces choses pour reconnaître que le fait est assez exceptionnel.

L'année 1998 sera une année de réflexion sur l'après-pacte de stabilité, et je me réjouis de vous avoir entendu solliciter la mobilisation des imaginations. Croyez que je m'efforcerai d'être à la hauteur de vos attentes. (*Sourires.*) Mais les problèmes doivent être résolus les uns après les autres ; on ne peut tout faire à la fois.

Comme plusieurs d'entre vous, dont M. Balligand, l'ont souligné, la logique veut que nous traitions ensemble des questions concernant les institutions et les compétences avant de traduire les évolutions au niveau financier.

M. Saumade a réclamé, avec M. Dosière, la mise en œuvre de la révision des bases cadastrales. Cette révision est une bonne chose. On ne peut pas prendre argument du fait que cinq ou six ans se sont déjà écoulés, car les bases cadastrales actuelles ont été définies en 1960 et 1971. Il vaut mieux partir de 1992 si l'on veut, sinon être ultra-moderne, du moins éviter le soupçon d'archaïsme.

S'agissant de la dotation globale de fonctionnement, nous ne pourrions sans doute pas éviter de réexaminer les conditions dans lesquelles elle marche, notamment pour la prise en compte de l'intercommunalité.

Il en ira de même s'agissant de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Il y a toute une réflexion à avoir sur les régimes spéciaux et les mécanismes de compensation, de surcompensation, bref sur le financement.

La réflexion devra aussi progresser sur les charges nouvelles. Je pense par exemple aux normes relatives à l'eau. Une vue d'ensemble mérite d'être prise, parce qu'on accumule les charges sur les collectivités locales. D'autres se sont exprimés à propos des services d'incendie et de secours. Je suis moi-même très conscient du fait qu'on impute aux collectivités locales des charges qu'elles devront pouvoir supporter. C'est là mon premier souci de rendre réalisables des réformes que j'estime souhaitables. Bref, je mesure parfaitement l'ampleur de la tâche qui est devant nous. Je vous promets de m'y atteler dans les prochaines semaines, de manière que nous puissions en reparler au début de l'année prochaine.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la défense et la sécurité civile, qui sont des missions fondamentales du ministère de l'intérieur.

Je pense en effet que la sécurité, ce n'est pas seulement la police nationale, ce n'est pas seulement la gendarmerie nationale, ce n'est pas seulement la justice, ce sont aussi

les sapeurs-pompiers, les services d'incendie et de secours qui mobilisent, sur tout le territoire, 250 000 femmes et hommes de valeur auxquels je tiens à rendre hommage.

J'ai rarement entendu, monsieur Dutreil, un rapporteur qui laisse à ce point parler son cœur. Je ne vous le reproche pas, mais il me semble que vous n'avez pas exprimé à cette tribune l'avis de la commission, mais votre propre point de vue. Je ne voudrais pas le critiquer abusivement. Néanmoins, je vous mets en garde contre une politisation irresponsable. Vous le savez très bien, pour s'appliquer, la loi du 3 mai 1996, qui est très importante du point de vue de la modernisation des services publics d'incendie et de secours, a besoin du concours de tous. Il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt.

J'ai reçu, en effet, une lettre conjointe de l'Association des maires de France et de l'Association des présidents de conseils généraux. J'y ai répondu – puisque ce jour-là, se réunissait le conseil supérieur de la fonction territoriale – en proposant une concertation, c'est-à-dire en proposant de surseoir quelque peu, de quelques semaines, à la parution des textes, de façon qu'on puisse mettre autour d'une table toutes les parties prenantes. Sur de nombreux points, il faut qu'il y ait un dialogue, à défaut duquel on ne pourra pas appliquer la loi telle qu'elle est conçue. Il n'est pas possible d'aller de l'avant comme s'il n'y avait pas de problème. La politique de l'autruche, je suis contre. J'ai donc demandé aux organisations syndicales, aux associations d'élus de venir au ministère pour que nous ayons un échange de vues dès le mois de novembre.

Au mois de décembre – le 18, je crois – je réunirai les présidents des CASDIS, les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours, qui auront été élus, pour étudier les étapes nécessaires à l'application de la loi. Ce sera un grand progrès, parce que service public départemental ne signifie pas compétence du conseil général. M. Derosier l'a souligné à juste titre et je partage tout à fait son point de vue. C'est d'ailleurs ce que dit la loi. Il faut l'appliquer, mais en prenant les mesures qui permettront que le service public s'exerce partout, que chacun y contribue à proportion de ses moyens et de ce qu'il en reçoit. C'est le bon sens même. Sur tous ces sujets, il faudra avancer. Je fais appel à l'esprit de responsabilité de tous. Si certains veulent jeter de l'huile sur le feu, ils récolteront des fruits qui se révéleront amers pour le service public et surtout pour les collectivités qui sont appelées à le financer. Encore une fois, il faut aborder ces questions avec un grand sens de la responsabilité.

Qu'il y ait une baisse d'environ 7,5 % des crédits de la sécurité civile tient simplement au fait que nous sommes arrivés au bout du marché de renouvellement des Canadair de nouvelle génération, qui représentait un très gros morceau.

Par ailleurs, le marché relatif à la maintenance des avions est en train d'être renégocié au mieux des intérêts pécuniaires de l'Etat. Ce sont des données qui devraient aussi vous intéresser.

Les effectifs de la direction de la sécurité civile sont stables, avec une diminution de dix emplois correspondant à une restructuration des postes du groupement des moyens aériens – je serai demain à Nîmes pour inaugurer la base d'hélicoptères – et les moyens de fonctionnement sont préservés, en s'établissant à 209 millions de francs. Les crédits d'équipement s'élèvent à 239 millions de francs en autorisations de programme et 219 millions de francs en crédits de paiement.

Croyez, monsieur Dutreil, que je suis très attentif à cette question, contrairement au procès un peu injuste que vous avez semblé me faire. Ayant été maire et responsable d'un corps de sapeurs-pompiers professionnels, je sais qu'il s'agit là d'une matière importante pour la sécurité de nos concitoyens et que, par conséquent, il faut que ces problèmes soient résolus dans un bon esprit.

Nous allons rénover le centre opérationnel de la sécurité civile, je l'ai déjà dit, relancer des actions en matière de déminage et de renforcement des moyens aériens.

Le projet de renouvellement de la flotte d'hélicoptères se poursuit. Les crédits ouverts – 1 000 millions de francs en autorisations de programme et 189 millions de francs en crédits de paiement – suffiront à la couverture de la première tranche du marché pour lequel un appel d'offres a été lancé ce printemps, compte tenu du délai de dix-huit mois nécessaire à la livraison des appareils après commande.

Au-delà du renforcement des moyens de l'Etat, c'est naturellement sur la mise en œuvre, dans les meilleures conditions, des lois du 3 mai 1996 que je vais concentrer mon action en matière de sécurité civile. J'ai déjà mis en place l'Observatoire national du volontariat et je me prépare à recevoir l'ensemble des partenaires concernés, de façon que les différents textes, le décret portant organisation des services d'incendie et de secours, les textes réglementaires concernant le régime indemnitaire, le régime de travail et le régime statutaire, soient autant que possible appliqués rapidement.

Je vais enfin aborder le budget de la police nationale.

Le projet de loi de finances prévoit 28,8 milliards de francs de crédits, soit une progression de 1,1 % par rapport à 1997. Cette progression dépasse en fait 1,5 % si l'on tient compte des crédits inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité pour les rémunérations des adjoints de sécurité.

Je ne compte pas les agents locaux de médiation dont le financement sera assuré par le ministère de l'emploi et de la solidarité et par des partenaires extérieurs.

Le Premier ministre a défini des orientations sur lesquelles je ne reviendrai pas, notamment à l'occasion de son intervention au colloque de Villepinte le 25 octobre dernier.

La sûreté est le socle de l'exercice de toutes les libertés. C'est le premier devoir de l'Etat, le premier droit du citoyen.

Certains d'entre vous l'ont évoquée, notamment à propos de la délinquance des jeunes. Même si la délinquance générale a marqué le pas, les atteintes aux personnes ont encore progressé de 10 % en 1997 par rapport à 1996 – du moins pour les mois que nous connaissons – et cela est particulièrement vrai pour la délinquance des mineurs.

Nous observons également le développement des incivilités, qui ne sont pas à proprement parler des infractions pénales mais qui pèsent lourdement sur la vie des habitants de certains quartiers difficiles. Il en résulte une inégalité intolérable. Trop souvent, les délits ne connaissent aucune suite judiciaire et les taux d'élucidation restent faibles. Nous devons renouveler nos méthodes et regarder les choses en face. Le développement des violences urbaines est souvent dû à un très petit nombre d'individus, souvent quelques multirécidivistes que l'on connaît bien et que je ne veux pas confondre avec les jeunes qu'ils entraînent, les primodélinquants.

Tout cela contribue à une certaine dégradation de l'atmosphère de civilité qui doit régner au sein d'une société démocratique.

Il faut aborder le problème sérieusement, franchement, avec le souci de la réinsertion. J'ai, bien entendu, examiné des documents. Je ne prétends pas être arrivé au bout de ma réflexion ; elle commence seulement. Le conseil de sécurité intérieure s'en saisira afin d'étudier comment résoudre ce problème. Ne faut-il pas éloigner pendant quelques mois les jeunes multirécidivistes qui forment le noyau dur de la violence urbaine des quartiers où ils règnent comme de petits caïds, le temps de leur faire prendre conscience que la loi s'applique à tous ? Je le dis dans le plus strict respect des principes républicains. Quelquefois, le rappel à la loi doit prendre des formes qui aboutissent à une réelle prise de conscience par les intéressés. Je crois d'ailleurs qu'ils le réclament inconsciemment et que cela est bon pour eux-mêmes, pour la restructuration de leur personnalité. Je dirais que nous devons être capables d'avoir, à l'égard de la jeunesse, un rapport d'adultes, un rapport non pas de complaisance, mais de fermeté républicaine, un rapport de responsabilité, tout simplement. Il faut que la loi soit respectée.

M. Richard Cazenave. Bravo !

M. le ministre de l'intérieur. Citoyenneté, proximité et efficacité, j'ai résumé en trois maîtres mots le triptyque de cette politique, que je ne prétends d'ailleurs pas nouvelle, tant il est vrai que beaucoup de choses ont été faites dans le passé, mais il convient de ramasser d'une manière claire ce que l'on veut faire. Il n'y a pas de politique de sécurité efficace qui ne s'enracine dans des valeurs partagées. Ces valeurs sont les valeurs de la citoyenneté. Il faut naturellement les rappeler à tous. C'est la base de ce simple code de conduite qui fonde la vie en commun au sein de notre République. Parce que le citoyen est une parcelle du souverain, il a des droits, et même beaucoup de droits, mais il doit avoir quelques devoirs.

Naturellement, je ne veux pas non plus tomber dans quelque simplification que ce soit. On ne peut pas opposer la répression et la prévention, cela n'a pas de sens. L'une doit aller avec l'autre. C'est malheureusement quand la prévention a échoué que la sanction devient nécessaire. De la même manière, je ne pense pas qu'en marquant l'importance de la responsabilité individuelle, il faille se boucher les yeux sur le fait qu'il y a des conditionnements sociaux et que, malheureusement, une société où sévit un chômage de masse, une société déstructurée, où l'autorité parentale s'est beaucoup affaiblie, est une société qui favorise l'augmentation de la délinquance.

Ces choses-là doivent aller de pair. Gardons-nous des pensées simples, d'autant que ce que je dis n'est quand même pas très compliqué. Avec un peu de bonne volonté, chacun peut le comprendre, sauf à vouloir se réfugier dans l'anathème et le manichéisme. Mais est-ce vraiment souhaitable du point de vue de l'intérêt de la République, de la démocratie, du point de vue d'une lutte sérieuse contre la montée de l'extrême droite qui ne fait qu'exaspérer le sentiment ressenti de l'insécurité ? Car l'insécurité n'est pas un fantasme. Elle est une réalité. C'est pour cette raison que nous devons lutter contre elle.

La sécurité dépend aussi d'une complémentarité étroite entre la justice et les services de police et de gendarmerie. Le conseil de sécurité intérieure a été créé pour cela. Il va se réunir très prochainement. Dans la deuxième quinzaine du mois de novembre, puis, périodiquement, rassemblant

tous les ministres concernés, y compris le ministre de l'éducation nationale. Je pense qu'il fera du bon travail. Il veillera à la cohérence des actions de l'Etat. Des projets de loi concernant les polices municipales, les sociétés privées de sécurité et de gardiennage seront déposés.

Mais surtout, et plusieurs l'ont évoqué, M. Carraz en particulier, des contrats locaux de sécurité seront négociés sur le terrain.

M. Le Roux, qui est un spécialiste de la question, y a beaucoup travaillé et, avant lui, M. Bonnemaïson. Je pense qu'il faut réunir autour d'une table l'ensemble des intervenants, les préfets, les sous-préfets, les procureurs de la République et, naturellement, les maires. Tous doivent s'investir. Je crois que les maires ne rechignent pas à le faire, ainsi que l'ensemble des services de l'Etat, et l'ensemble des associations. Ils devront d'abord établir un diagnostic, définir des priorités, et mettre en œuvre une politique, qui sera naturellement facilitée par les moyens nouveaux que j'ai obtenus.

Une circulaire a été signée par six ministres pour engager cette démarche. Elle doit parvenir ces jours-ci aux intéressés et je compte beaucoup sur votre investissement personnel, parce que je sais à quel point vous êtes présents sur le terrain, pour que ces contrats locaux de sécurité prennent bien en compte les phénomènes de sécurité et les attentes de nos concitoyens. Il n'y a pas de politique de sécurité qui ne passe aussi par le dialogue, par la démocratie, avec les citoyens eux-mêmes pour amener chacun à faire preuve d'un peu de réflexion et de bon sens, mais également pour obtenir les concours nécessaires, car l'action de la police a aussi besoin de se développer dans une atmosphère de confiance.

J'évoquerai maintenant les emplois-jeunes, car 35 000 emplois-jeunes affectés à la sécurité d'ici à 1999, c'est quand même une occasion à ne pas gaspiller.

S'agissant des adjoints de sécurité, l'employeur sera le ministère de l'intérieur, au titre de l'article 2 de la loi sur les emplois-jeunes.

Une deuxième catégorie sera créée dans le cadre de ce programme, les agents locaux de médiation – les ALM – qui relèvent pour leur part de l'article 1^{er} de la loi, c'est-à-dire du dispositif général. Les agents locaux de médiation n'ont pas pour fonction de participer aux missions de sécurité. Leur rôle est de prévenir les tensions dans un quartier, dans une cité ou dans les transports en commun, de contribuer à réduire ces tensions par une action en amont de l'intervention des forces de police, par la médiation, l'écoute et le dialogue. Ils seront employés par les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les compagnies de transports en commun, les organismes consulaires, les associations sportives et culturelles et par tout autre organisme chargé d'une mission de service public.

Les adjoints de sécurité seront placés, eux, auprès des fonctionnaires de la police nationale pour accomplir, sous leur autorité, des missions de police.

Je vous rappelle que les crédits prévus pour la rémunération des personnels s'élèvent à 23,6 milliards de francs et permettront, en 1998, de rémunérer 136 227 agents et 8 250 adjoints de sécurité. Je tiens à vous mettre en garde contre certaines ventilations qui figurent dans le « bleu » budgétaire. Tant que n'ont pas été définis les programmes d'emploi des crédits, on ne connaît pas leur affectation précise.

Les adjoints de sécurité – j'y reviens – se consacreront à l'ilotage, assureront la surveillance des abords des écoles, favoriseront l'accueil, notamment celui des victimes, faci-

literont les contacts avec les jeunes et les communautés étrangères, participeront à des tâches de sécurité routière. Ils ne pourront, en revanche, participer à aucune mission d'ordre public ou à caractère judiciaire. Leur formation sera de deux mois, ce qui leur permettra d'acquérir les savoirs de base nécessaires à l'exercice des missions de police. J'ajoute qu'une formation continue leur sera dispensée tout au long de leur contrat pour leur permettre de se professionnaliser, s'ils le souhaitent, et de préparer les concours administratifs, notamment ceux de la police nationale.

J'ajouterai un mot sur la réforme des corps et des carrières. Je considère qu'elle va dans la bonne direction. Vous savez que la distinction entre les corps en tenue et les corps en civil aboutissait à une séparation rigide entre les effectifs employés dans les fonctions de présence sur la voie publique et les fonctions d'enquête. Trois corps structurent désormais la police nationale : le corps de conception et de direction, le corps de commandement et d'encadrement et le corps de maîtrise et d'application. De la même manière, le service de quart, par exemple, permet un encadrement renforcé au contact des réalités de terrain.

Le budget pour 1998 – certains, dont M. Donnedieu de Vabres, l'ont observé pour s'en étonner – prévoit la suppression de onze commissaires et de 653 officiers. C'est toute la conception de la réforme que de renforcer le corps de maîtrise et d'application pour qu'il y ait davantage de présence sur le terrain. Le niveau de formation de la police nationale, il faut le dire, s'est considérablement élevé dans ces trois corps. Dans le même temps, vont être développées les fonctions de police judiciaire dans le corps de maîtrise et d'application. Donc, il y a une vision claire de ce à quoi nous voulons parvenir. Je vous le rappelle : 664 emplois seront créés dans le corps de maîtrise et d'application, dont 200 brigadiers majors, portant ainsi, pour ce grade, le total à 2 805.

Le projet de budget permet surtout d'unifier le régime indemnitaire pour les personnels du corps de commandement et d'encadrement en créant une prime unique. Cette prime dite de commandement se substituera aux anciennes indemnités que percevaient les fonctionnaires et permettra parallèlement une meilleure mobilité. Elle correspond aussi à une certaine moralisation des indemnités anciennes. C'est en 1995 seulement que l'on a supprimé le versement direct des vacations funéraires et des vacations d'huissiers, qui ont été remplacées par l'allocation de service des commissaires.

Enfin, et bien que cela ne soit pas directement lié à la réforme des corps et des carrières, je tiens à préciser qu'une mesure de 12,5 millions de francs pour les personnels de la grande couronne, c'est-à-dire du SGAP de Versailles, permettra d'achever l'harmonisation de leurs indemnités avec celles de leurs collègues de Paris et de la petite couronne, ceux du SGAP de Paris.

La revalorisation du régime indemnitaire des attachés de police, à parité avec celui des fonctionnaires de grade équivalent du cadre national des préfetures permettra, quant à elle, de rendre ce corps attractif à la sortie des instituts régionaux d'administration ; 70 postes supplémentaires d'attachés de police seront créés en 1998.

Pour en terminer avec les mesures concernant les personnels, je tiens à souligner l'importance particulière qu'il convient d'accorder à la relance de l'action sociale. Le métier de policier est rude. Le policier se trouve souvent au contact des aspects les plus déplaisants de notre société. Des moyens supplémentaires sont prévus pour la médecine de prévention, pour le soutien psychologique

aux fonctionnaires – une dizaine de psychologues – et pour la mise en place de la restauration chaude dans les commissariats, ce qui va de pair avec la réforme des horaires permettant de dégager des moyens supplémentaires.

S'agissant du fonctionnement, les crédits s'élèvent à 3,816 milliards de francs. Cette diminution apparente est en fait liée au transfert de 136 millions de francs de crédits antérieurement inscrits au chapitre de fonctionnement et qui le sont désormais sur les lignes indemnitaires, du fait de la mise en place du nouveau régime indemnitaire des officiers.

A structure constante, les crédits de fonctionnement progressent de 42 millions de francs. Si l'on se réfère aux crédits disponibles de 1997, cette progression est de 102 millions, c'est-à-dire de 3 %.

J'en viens à la politique d'équipement de la police nationale, grand chantier qui concerne tant l'immobilier que l'informatique.

Les crédits d'équipement des services de police atteignent un total de 1,146 milliard de francs en autorisations de programme, soit une progression de près de 12,5 % par rapport à 1997.

M. Richard Cazenave. Les autorisations de programme, cela ne veut rien dire !

M. le ministre de l'intérieur. Vous verrez si cela ne veut rien dire ! Nous en reparlerons !

Au sein de cette enveloppe, avec 601 millions de francs d'autorisations de programme, les crédits consacrés à l'équipement immobilier de la police enregistrent une augmentation de 21 %. Je souhaite en effet relancer fortement l'action de rénovation des équipements immobiliers.

Certes, des efforts non négligeables ont été entrepris par le passé pour rénover un patrimoine immobilier trop longtemps laissé en déshérence. Mais il reste beaucoup à faire pour les locaux, notamment dans les grandes agglomérations et à leur périphérie, ainsi que pour les équipements de formation, compte tenu des perspectives de recrutement que j'évoquerai dans un instant. L'effort de rénovation immobilière doit s'organiser sur le long terme. Dans les prochaines semaines, j'engagerai la préparation d'un plan de cinq ans « Sécurité proximité 2002 », associant l'Etat et les collectivités locales qui le souhaiteront, et dont l'objectif sera de faire en sorte que la République soit présente dans les quartiers les plus difficiles.

L'effort consenti en faveur du déploiement du programme de transmission ACROPOL sera amplifié. La rénovation des transmissions est particulièrement nécessaire pour améliorer l'efficacité opérationnelle et la sécurité des personnels. Le programme ACROPOL, lancé au début de 1993, a connu bien des vicissitudes. Au rythme actuel, il ne s'achèverait qu'en 2014. Les objectifs et modalités de sa mise en œuvre seront redéfinis pour que le temps perdu soit rattrapé et que nous ayons achevé la couverture du territoire national en 2008.

Naturellement, le renouvellement des méthodes doit aussi permettre de rapprocher la police nationale des citoyens, parce que le service public, c'est d'abord le service du public.

Pour améliorer l'accueil du public, nous avons prévu à Paris une réforme profonde de la préfecture de police, que je suivrai de près et dont je pense qu'elle permettra de mieux répondre au besoin d'une police de proximité ressentie par les Parisiens. Dans les régions, nous ferons en sorte qu'une permanence fonctionne vingt-quatre heures

sur vingt-quatre pour recueillir les plaintes et prendre en charge les victimes. Par ailleurs, le traitement immédiat des affaires sera rendu possible par la mise en place généralisée du service de quart.

Pour améliorer l'élucidation des délits les plus fréquents – cambriolages, vols à la roulotte – le recours aux moyens de la police technique de proximité sera systématisé. Il faut que, dans toutes les circonscriptions de police, l'on soit en mesure de conduire les petites opérations de police technique telles que la prise des empreintes digitales, opérations qui, il y a peu encore, n'étaient à la portée que de quelques services spécialisés. Cela implique la mise en place d'outils techniques et informatiques.

De même seront mis en œuvre des moyens d'investigation technique sur les lieux de cambriolage.

La rénovation de l'organisation des services et la mise en œuvre de nouvelles méthodes n'auront d'effet que si nous sommes capables de mobiliser les ressources des services de la police de proximité, ressources que nous voulons accroître.

Comme je l'ai dit au début de mon intervention, il faut que nous mobilisions l'ensemble des agents du service public et que nous concentrons les moyens sur les besoins les plus ressentis par nos concitoyens. Les moyens alloués aux départements dans le cadre de l'allocation des postes d'adjoint de sécurité prendront en compte les priorités, et d'abord celles des vingt-six départements les plus urbanisés, où plus des trois quarts des délits sont commis. Il faut marquer clairement l'orientation. Nous prendrons en compte les taux de délinquance et l'importance de la population, naturellement, mais aussi l'indice des violences urbaines.

Pour répondre aux questions sur le redéploiement qu'ont posées plusieurs d'entre vous, je rappellerai d'abord que la répartition des effectifs dans la police nationale est largement le résultat de l'histoire. Disons qu'il faut toujours savoir faire marcher le scanner. En même temps, nous savons que nous travaillons sur une matière sensible, la matière humaine, et que le fort renouvellement des corps de police au cours des prochaines années nous aidera grandement à redéployer nos moyens. Je l'ai déjà dit en d'autres lieux : 25 000 départs à la retraite sont prévus dans les cinq années qui viennent.

Grâce à la régionalisation des concours, de jeunes gardiens de la paix originaires, par exemple, de l'Île-de-France, pourront y être affectés dans les zones d'insécurité, au lieu de gardiens originaires de province affectés très loin de leur lieu de vie habituel et qui souhaitent rentrer chez eux. Je pense ensuite généraliser ces concours régionalisés.

Il faut aussi mieux partager les responsabilités entre la police et la gendarmerie nationale. Le Premier ministre a confié une mission à deux parlementaires, un sénateur, M. Hyst, et un député, M. Carraz. La mise en place du comité de sécurité intérieure permettra une meilleure articulation entre les forces de sécurité pour le renforcement de la police de proximité et une meilleure coordination entre les forces de sécurité et la justice.

Voilà, mesdames, messieurs les députés, les quelques réflexions que je souhaitais vous livrer. J'ai sans doute été un peu bref sur bien des aspects que vous avez évoqués, notamment pour ce qui concerne la décentralisation, mais chaque chose viendra à son heure.

Vous avez évoqué la révision des bases et la taxe professionnelle d'agglomération. Vous ouvrez des pistes que je crois avoir commencé à apercevoir et sur lesquelles, croyez-le, je m'engagerai moi-même résolument quand le moment sera venu, c'est-à-dire dans quelques mois.

La décentralisation n'est pas en panne. Je tiens à rassurer MM. Dosière et Balligand, ainsi que M. Donnedieu de Vabres, à ce sujet. Nous avons le désir de reprendre les choses de telle manière qu'il y ait plus de clarté dans la définition des responsabilités.

M. Cazenave et M. Donnedieu de Vabres m'ont interrogé sur la question des étrangers. Je souhaite comme eux éviter les fantasmes et je pense que la meilleure manière d'y parvenir est d'en parler dans la clarté, en sachant ce qui s'est fait, en connaissant les textes et la façon dont nous procédons. C'est agir selon le bon sens que de garder un sage équilibre, en menant une politique à la fois ferme et généreuse et, ajouterai-je, conforme à l'intérêt national.

S'agissant des régularisations, les moyens des préfectures ont déjà été renforcés et, s'il faut accroître l'effort pour certaines, celles où sont concentrées le maximum de demandes, nous le ferons d'ici à la fin du mois d'avril.

M. Balligand a observé à juste titre que la France des clochers avait bougé, mais que ce n'était pas le cas, ou insuffisamment, pour les agglomérations. C'est encore une piste qui s'offre à notre réflexion.

Je tiens à vous remercier, mesdames, messieurs les députés, pour vos interventions constructives. Je remercie en particulier ceux qui, d'avance, ont annoncé le soutien de leur groupe. Ce budget, j'en suis convaincu, nous permettra de mieux préparer les services du ministère et les politiques qu'ils ont en charge d'impulser aux exigences d'un État républicain moderne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. Ernest Moutoussamy. Très bien !

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

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt heures quarante-cinq, troisième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1998 (n° 230) :

M. Didier Migaud, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 305).

Intérieur :

– Sécurité :

M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 32 au rapport n° 305).

– Police :

M. Louis Mermaz, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 309, tome II).

– Sécurité civile :

M. Renaud Dutreil, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 309, tome III).

– Collectivités locales :

M. Gérard Saumade, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 33 au rapport n° 305) ;

M. René Dosière, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (avis n° 309, tome IV).

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures dix.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

