

N° 45

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1968.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1969,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, *président* ; Marcel Champeix, Marcel Molle, Marcel Prélot, *vice-présidents* ; Gabriel Montpied, Louis Namy, Jean Sauvage, *secrétaires* ; Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Fernand Chatelain, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Fernand Esseul, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Fernand Lefort, Robert Liot, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, Paul Massa, André Mignot, Lucien De Montigny, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Jacques Piot, Roger Poudonson, Pierre Prost, Pierre Schiele, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 341 et annexes, 359 (tomes I à III et annexe 20), 394 (tome I) et in-8° 42.

Sénat : 39 et 40 (tomes I, II et III, annexe 16) (1968-1969).

Lois de finances. — Intérieur - Collectivités locales - Préfecture - Police nationale - Protection civile.

SOMMAIRE

	Pages.
Les collectivités locales	5
I. — LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET LEUR DESTINATION ...	5
1° Les subventions d'équipement.....	6
a) L'ensemble des équipements.....	6
b) Les équipements relevant du Ministère de l'Intérieur.....	7
2° Les subventions de fonctionnement.....	9
3° Le Fonds spécial d'investissement routier.....	10
4° Les transferts de charges.....	11
5° Les emprunts.....	13
a) Le volume et les origines.....	13
b) Les limites.....	16
6° Les recettes fiscales.....	17
7° Les possibilités d'autofinancement.....	19
II. — LES PERSONNELS DES COLLECTIVITÉS LOCALES	20
L'administration du Territoire	23
I. — LE CORPS PRÉFECTORAL	23
II. — LES PERSONNELS DES PRÉFECTURES	26
La police nationale	28
I. — LE BILAN DE LA RÉFORME	28
1° Les dispositions en matière de personnel.....	28
2° La réorganisation des services.....	29
II. — LES ACTIONS FUTURES	31
III. — LES DISPOSITIONS DU BUDGET POUR 1969	32
La protection civile	35
I. — LES DISPOSITIONS BUDGÉTAIRES	35
II. — LA PROTECTION ANTIATOMIQUE	36

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, votre Commission des Lois a examiné pour avis le budget du Ministère de l'Intérieur.

Elle tient tout d'abord à exprimer sa reconnaissance à M. Raymond Marcellin, Ministre de l'Intérieur, qui a bien voulu venir lui présenter le budget dont il a la charge et répondre à de nombreuses questions.

Le présent avis fait une place aux renseignements recueillis au cours de cette audition.

Certes, en raison des restrictions budgétaires récemment décidées, l'examen des crédits initialement prévus pour 1969 et sur lesquels le Parlement est appelé à se prononcer, perd une large part de son intérêt. Il autorise néanmoins des observations d'ordre général.

L'actuelle phase de la discussion budgétaire portant ainsi sur le contrôle d'intentions premières, c'est sous un éclairage inhabituel que sont dégagés ci-après les caractères généraux des dépenses du Ministère de l'Intérieur proposées pour 1969, en comparaison de celles votées pour 1968. On constate :

1° Un accroissement global de 12,3 % des *crédits de paiement* affectés aux dépenses ordinaires des titres III (moyens des services : + 13,9 %) et IV (Interventions publiques : + 20,64 %), et aux dépenses en capital des titres V (Investissements exécutés par l'Etat : + 41,64 %) et VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat : — 13,44 %). Au total, les dépenses ordinaires croissent de 14,9 %, tandis que les dépenses en capital diminuent de 4,36 % ; en 1968 par rapport à 1967 ces deux derniers taux ont été respectivement égaux à + 9,64 % et à + 17,87 % pour une augmentation de l'ensemble des crédits de paiement de 10,68 % ;

2° Un accroissement global de 5,7 % des *autorisations de programme* des titres V (Investissements exécutés par l'Etat : + 4,26 %) et VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat : + 5,88 %), contre 13,53 % en 1968 par rapport à 1967 (Titre V : — 4,19 % ; titre VI : + 15,5 %).

Le tableau qui suit dégage l'évolution des crédits entre les années 1968 et 1969.

Comparaison des crédits ouverts par la loi de finances pour 1968 et des crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 1969.

NATURE DES DEPENSES	1968	1969				DIFFERENCE avec 1968.
		Mesures acquises.	Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
I. — Crédits de paiement.						
a) <i>Dépenses ordinaires.</i>						
Titre III. — Moyens des services..	2.587.378.558	+ 174.112.707	2.761.491.265	+ 184.965.508	2.946.456.773	+ 359.078.215
Titre IV. — Interventions publiques.	457.879.100	+ 93.030.000	550.909.100	+ 1.484.523	552.393.623	+ 94.514.523
Totaux, dépenses ordinaires.	<u>3.045.257.658</u>	<u>+ 267.142.707</u>	<u>3.312.400.365</u>	<u>+ 186.450.031</u>	<u>3.498.850.396</u>	<u>+ 453.592.738</u>
b) <i>Dépenses en capital.</i>						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	77.800.000	+ 11.390.000	89.190.000	+ 21.010.000	110.200.000	+ 32.400.000
Titre VI. — Subventions d'investisse- ment accordées par l'Etat.....	394.400.000	— 108.760.000	285.640.000	+ 55.760.000	341.400.000	— 53.000.000
Totaux, dépenses en capital.	<u>472.200.000</u>	<u>— 97.370.000</u>	<u>374.830.000</u>	<u>+ 76.770.000</u>	<u>451.600.000</u>	<u>— 20.600.000</u>
Totaux, crédits de paiement.	<u>3.517.457.658</u>	<u>+ 169.772.707</u>	<u>3.687.230.365</u>	<u>+ 263.220.031</u>	<u>3.950.450.396</u>	<u>+ 432.592.738</u>
II. — Autorisations de programme.						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	41.350.000	»	»	»	43.112.000	+ 1.762.000
Titre VI. — Subventions d'investisse- ment accordées par l'Etat.....	449.350.000	»	»	»	475.547.000	+ 26.197.000
Totaux, autorisations de pro- gramme	<u>490.700.000</u>	<u>»</u>	<u>»</u>	<u>»</u>	<u>518.659.000</u>	<u>+ 27.959.000</u>

LES COLLECTIVITES LOCALES

I. — Les ressources des collectivités locales et leur destination.

Le financement des équipements collectifs prévus par le V^e Plan demeure la préoccupation essentielle des administrateurs locaux. Il suffit de rappeler à cet égard que dans la perspective d'une croissance annuelle de 8,2 % des différents types d'équipement — contre 5 % par an pour la production nationale — les collectivités locales ont reçu la responsabilité des deux tiers environ des investissements à effectuer, les subventions de l'Etat n'intervenant que pour 25 % dans la masse des dépenses d'équipement des collectivités locales.

L'importance des dépenses ainsi mises à la charge des budgets locaux a été régulièrement soulignée par les élus nationaux et locaux ; ils ont notamment fait valoir que leur volonté de réalisation se trouvait trop systématiquement mise en échec par les obstacles que constituent les possibilités d'autofinancement, et les conditions d'accès aux subventions de l'Etat et aux ressources d'emprunt.

Aujourd'hui, force est de constater que l'ampleur, voire l'ambition, de l'effort demandé pouvait être à bon droit évoquée puisque l'impossibilité d'exécuter en cinq ans l'ensemble des équipements collectifs prévus par le Plan — et non pas seulement ceux relevant des collectivités locales — est officiellement établie (Rapport du Commissariat général du Plan et de la Productivité, sur les problèmes posés par l'adaptation du V^e Plan).

Il reste qu'il était légitime d'envisager une forte progression de ces équipements, et logique d'annoncer en même temps une réforme profonde des finances locales adaptée au rôle prépondérant des communes et des départements.

Le retard apporté à la mise en œuvre de cette réforme, encore embryonnaire, n'est pas étranger aux difficultés actuellement constatées. Aussi apparaît-il urgent que la faculté de contribution des collectivités locales à l'effort général d'équipement connaisse une évolution plus favorable, non du seul fait de l'accroissement du volume de l'aide de l'Etat, mais

principalement grâce à un nouvel équilibre interne des budgets locaux autorisant en particulier le financement d'une part de plus en plus large des dépenses d'équipement sur la masse des ressources propres.

1° LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

a) L'ensemble des équipements :

La masse des subventions d'équipement accordées par l'Etat aux collectivités locales doit normalement croître d'environ 50 % au cours de la période 1966-1970, conformément aux objectifs généraux tracés en ce domaine par le V^e Plan.

La loi de finances pour 1969, comme les précédentes, s'inscrit dans cette évolution résumée dans le tableau qui suit :

Aide globale de l'Etat à l'équipement des collectivités locales.
(Subventions d'investissement.)

SUBVENTIONS	1964	1965	1966	1967	1968	1969 (Prévisions.)
	(En milliers de francs.)					
Affaires culturelles.....	22.395	26.750	28.100	49.550	50.100	41.700
Agriculture	546.900	588.510	563.960	579.560	598.550	746.800
Education nationale.....	1.257.360	1.614.000	1.545.000	1.769.500	1.853.500	1.937.500
Jeunesse et sports.....						
Intérieur	262.650	294.000	341.700	389.050	449.350	475.547
Affaires sociales.....	447.515	476.300	504.720	536.850	578.000	641.720
Aviation civile.....	500	500	500	500	500	500
Equipement et logement.....	49.000	39.900	51.675	63.810	56.000	37.300
Fonds routier. — Tranches locales.....	187.500	208.500	232.000	258.000	279.100	297.500
Total des subventions.....	2.773.820	3.248.460	3.590.655	3.960.320	4.187.100	4.490.282

On constate que l'accroissement prévu pour 1969 par rapport à 1968 s'élève à 7,2 %, alors qu'entre 1967 et 1968 ce taux a été inférieur à 5,1 %.

Ainsi, à la fin de 1969, le montant global des subventions de l'Etat aura augmenté de 38,2 % par rapport à 1965 ; un taux voisin de 8 % pour 1970 permettrait d'atteindre un accroissement approximatif de 50 % de l'aide l'Etat, par rapport aux sommes octroyées en 1965.

Il demeure que l'existence de nombreux régimes de subventions nuit à l'efficacité de ce mode de financement. Certes, les administrations de l'Etat n'ignorent pas ce fait et tentent d'y porter remède. Mais, en dépit de la complexité des textes et des procédures, il importe qu'une rationalisation du régime des subventions intervienne à bref délai, notamment en vue de tenir davantage compte de la variation du coût des opérations, du programme global d'équipement des départements et des villes, de la situation financière des collectivités locales au regard des besoins impératifs.

b) Les équipements relevant du Ministère de l'Intérieur :

Le montant des autorisations de programmes passe de 449,35 millions de francs en 1968 à 475,547 millions de francs pour 1969, soit une augmentation d'environ 5,8 %, contre près de 15,5 % entre 1967 et 1968.

Au total, environ 92 % de la masse des dépenses en capital du ministère de l'Intérieur pour 1969 sont affectés aux programmes d'équipement des collectivités locales.

Le tableau qui suit présente la répartition par chapitre de ces subventions.

Les subventions d'investissement dans le budget du ministère de l'intérieur.

DESIGNATION	1964	1965	1966	1967	1968	1969 prévisions.
	(En milliers de francs.)					
<i>Autorisations de programme.</i>						
Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	35.600	39.600	55.300	53.100	55.300	62.150
Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	159.200	178.000	200.000	221.350	274.050	300.500
Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	34.450	38.000	48.000	75.200	75.200	72.500
Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités....	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	1.397
Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques.....	12.000	17.000	17.000	18.000	23.400	19.000
Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
Totaux des autorisations de programme....	262.650	294.000	341.700	389.050	449.350	475.547

DESIGNATION	1964	1965	1966	1967	1968	1969 prévisions.
	(En milliers de francs.)					
<i>Crédits de paiement.</i>						
Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	10.000	1.000	1.000	50.000	85.000	55.000
Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	130.000	145.000	150.000	185.350	215.000	200.000
Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	25.000	14.000	40.000	57.000	57.000	50.000
Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités locales	500	600	1.000	1.400	1.400	1.400
Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques.....	6.000	7.000	7.000	8.800	18.000	15.000
Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	7.000	10.000	10.000	15.000	18.000	20.000
Total des crédits de paiement.....	178.500	177.600	209.000	317.550	394.400	341.400

Pour les deux chapitres les plus importants et qui intéressent les réseaux et l'habitat urbains, il convient de souligner que les autorisations de programme prévues pour 1969 sont relativement moins élevées que celles votées pour 1968 puisque le taux d'accroissement passe de 18 % à moins de 7 % en raison d'une diminution des subventions affectées à l'habitat urbain, due à un rythme moins rapide de consommation des crédits de viabilité secondaire dans les zones d'aménagement concerté en 1967 et 1968, et d'une augmentation modeste de celles affectées aux réseaux urbains. La majeure partie de cette dernière augmentation sera réservée à la subvention des travaux d'assainissement, compte tenu de la progression rapide des besoins de desserte des agglomérations urbaines.

Pour la voirie départementale et communale l'accroissement des crédits doit principalement porter sur les subventions destinées à des opérations de voirie primaire dans les grands ensembles.

Si la diminution des autorisations de programme du chapitre 67-50 « Subventions pour les constructions publiques » peut n'être qu'apparente du fait qu'en 1968 dix millions ont été réservés à la construction de la caserne de sapeurs-pompiers du boulevard Masséna à Paris, il reste qu'une disproportion existe dans la répartition des autorisations de programme prévues pour 1969 ; en effet, sur un total de 19 millions de francs, l'ensemble des collectivités locales n'est affectataire que de 14 millions pour l'édification de mairies, préfectures, cités administratives, bâtiments de

lutte contre l'incendie, halles et marchés, salles des fêtes..., alors que 5 millions (26 %) sont destinés au casernement du régiment de sapeurs-pompiers de Paris.

2° LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Le montant des subventions obligatoires en faveur des collectivités locales (chap. 41-51) progresse de 92.475.470 F (517.292.070 F contre 424.816.600 F), mais c'est une conséquence des seules mesures acquises puisque, au titre des mesures nouvelles, ce chapitre enregistre non pas une dotation, mais une économie de 124.530 F. La majeure partie de ces crédits est destinée à compenser partiellement les moins-values enregistrées par les communes du fait des exonérations de la contribution foncière des propriétés bâties et de la taxe sur le revenu net des propriétés bâties dont bénéficient les constructions nouvelles. Le taux de progression se justifie par divers facteurs dont les principaux sont l'augmentation du nombre de logements construits, l'augmentation du nombre des centimes communaux, qui se trouvera accentué en 1969, par la majoration des traitements du personnel communal, enfin par l'augmentation du nombre des bénéficiaires, le droit à l'allocation étant étendu aux communautés urbaines de Bordeaux, Lille et Strasbourg.

Les autres postes sont inchangés ou en légère augmentation : indemnités pour suppression d'abattoirs maintenues à 9 millions de francs, et la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général qui s'élèvera en 1969 à 43 millions de francs.

En ce qui concerne les subventions de caractère facultatif, l'augmentation est de 2.338.316 F (21.978.316 F contre 19.640.000 F), mais, dans ce cas, du seul fait des mesures nouvelles. Pour l'essentiel (20 millions de francs, contre 18 millions de francs en 1968) les crédits sont destinés à l'octroi de subventions d'équilibre aux collectivités locales qui éprouvent, par suite de circonstances exceptionnelles, des difficultés financières particulières auxquelles elles ne peuvent faire face par leurs ressources propres, malgré la mise en recouvrement d'impositions normales au regard de la capacité contributive des administrés. Il est à craindre que les événements récents auront pour conséquences d'augmenter les difficultés financières que rencontrent certaines communes, telles que communes-dortoirs et communes en expansion rapide, et aussi de conduire de nouvelles collectivités locales à solliciter l'aide de l'Etat. Ces considérations justifient le taux de progression de 11,1 %.

3° LE FONDS SPÉCIAL D'INVESTISSEMENT ROUTIER

En ce qui concerne le Fonds spécial d'investissement routier, nous devons observer que, s'il ne s'agit pas de crédits dépendant strictement du Ministère de l'Intérieur, il n'en est pas moins vrai que les ressources provenant de ce Fonds intéressent au plus haut degré les Collectivités locales.

C'est d'ailleurs le Ministère de l'Intérieur qui gère et attribue les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits au F.S.I.R., au titre des voiries locales, tranche urbaine, tranche départementale et tranche communale.

Dans l'hypothèse où les mesures annoncées par M. le Premier Ministre devant l'Assemblée Nationale, le 26 décembre 1968, n'affecteront pas les crédits prévus au budget, les trois tranches ne représenteront que 13,7 % du total des ressources du Fonds au lieu des 36 % prévus par la loi de 1957.

Voici le tableau permettant une décevante comparaison :

	TRANCHE urbaine.	TRANCHE départementale.	TRANCHE communale.	TOTAL
Pourcentages prévus par :				
— la loi de 1957.....	7 %	11 %	18 %	36 %
— le projet de budget 1969...	7,2 %	3 %	3,5 %	13,7 %

La répartition des subventions prévues au budget 1969, au titre du F. S. I. R., se présente ainsi :

NATURE DU CREDIT	TRANCHE urbaine.	TRANCHE départementale.	TRANCHE communale.
	(En millions de francs.)		
Autorisations de programme.....	150	60,5	70
Crédits de paiement.....	138	55	68

Si l'on tient compte des hausses intervenues dans le prix des travaux, il est logique d'affirmer qu'en fait il y aura une diminution très sensible des possibilités de réalisation par rapport aux exercices précédents.

Votre commission des lois le déplore tout particulièrement.

4° LES TRANSFERTS DE CHARGES

La politique de transfert de charges inaugurée en 1963 aura permis, en 1968, un allègement des budgets locaux d'environ 250 millions de francs, essentiellement du fait de l'étatisation ou de la nationalisation d'établissements d'enseignement secondaire.

Le tableau ci-après met en relief le montant des dépenses incombant aux collectivités locales et progressivement prises en charge par l'Etat.

NATURE DES CHARGES	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
	(En milliers de francs.)						
<i>Affaires sociales.</i>							
Aide aux travailleurs sans emploi...	»	»	»	»	»	9.500	»
Prise en charge des emplois de l'ex-département de la Seine (Service de santé scolaire) (1).....	»	»	»	»	»	8.501	2.580
Totaux	»	»	»	»	»	18.001	2.580
<i>Education nationale.</i>							
Prise en charge de la contribution des collectivités aux dépenses d'hygiène scolaire et à diverses dépenses de fonctionnement des services académiques et départementaux.....	26.229	»	»	»	»	»	»
Prise en charge de l'indemnité de logement versée aux maîtres de C. E. G. et de C. E. S.	»	»	»	»	»	»	94.318
Nationalisation et étatisation de lycées municipaux, mise en régie d'Etat d'internat de lycées et nationalisation de collèges d'enseignement général et de collèges d'enseignement secondaire.....	4.832	22.105	40.655	17.755	18.555	26.948	25.561
Contribution de l'Etat aux dépenses de fonctionnement du second cycle des lycées municipaux.....	»	12.000	»	»	»	»	»
Prise en charge des dépenses de fonctionnement et de matériel des centres d'orientation professionnelle	»	»	»	»	3.541	»	»
Prise en charge de 2.100 emplois de l'ex-département de la Seine (Enseignements spéciaux).....	»	»	»	»	»	40.500	»
Totaux	»	34.105	40.655	17.755	22.096	67.448	119.879

(1) 359 comptes en 1968 et 170 en 1969.

NATURE DES CHARGES	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
	(En milliers de francs.)						
<i>Justice.</i>							
Versement d'une subvention aux collectivités locales pour l'équipement des bâtiments judiciaires leur appartenant	»	2.000	»	»	»	»	»
Heures de prise en charge par l'Etat des indemnités pour frais de déplacement allouées aux Conseillers prud'hommes	»	»	»	»	»	15	»
Totaux	»	2.000	»	»	»	15	»
<i>Armées (Section commune).</i>							
Dépenses d'allocations militaires....	15.900	»	»	»	»	»	
Totaux par année.....	46.061	36.105	40.655	17.755	22.096	85.464	(1) 122.459
Totaux cumulés (2)	46.061	82.166	122.821	140.576	162.672	248.136	370.595

(1) Le coût du transfert est calculé en année pleine.

(2) Les augmentations des dotations postérieures au transfert à l'Etat ne sont pas prises en compte.

En 1969, 150 nouveaux C. E. G. seront nationalisés. De plus, l'Etat prendra à son compte, à partir de la rentrée scolaire de l'automne 1969, le paiement par les communes de l'indemnité de logement des maîtres de C. E. G. et des instituteurs affectés dans les C. E. G. Cette dernière charge, dont les maires avaient fréquemment demandé la suppression, représente actuellement pour les communes une dépense de près de 100 millions de francs par an, et constitue les trois quarts des transferts prévus pour 1969.

Il est par ailleurs très généralement souhaité que l'Etat prenne également à sa charge d'autres dépenses le concernant directement. Il s'agit de dépenses d'enseignement — les indemnités de logement dues aux instituteurs par les communes — et de justice — la construction et l'entretien des palais de justice ; à cet égard on regrettera que l'article 71 du projet de loi de finances fournisse un exemple de dépenses obligatoires mises à la charge des communes (frais de tables décennales des actes de l'état civil).

5° LES EMPRUNTS

a) *Le volume et les origines :*

Dans les budgets communaux, les emprunts représentaient en moyenne, en 1963, 18,9 % des recettes et 19,45 % des dépenses. Ils ont participé pour 55,33 % au financement de l'équipement net (montant des acquisitions et travaux diminué du montant des aliénations et facturations de travaux), alors que les ressources tirées des subventions et de l'autofinancement sont intervenues respectivement pour 24,43 % et 20,04 %. C'est dire la place importante qu'occupent les emprunts dans les moyens financiers dont disposent les communes.

En outre, il faut noter à cet égard, et la tendance semble régulière, que le poste « Emprunts » (en recettes), comme d'ailleurs le poste « Acquisitions et travaux » (en dépenses) prend un développement de plus en plus grand dans le volume global des opérations des communes.

L'évolution des ressources d'emprunts dans les budgets des collectivités locales est la suivante pour les années 1964 à 1968 :

1964	4.993 millions de francs.		
1965	5.230	—	—
1966	6.091	—	—
1967	7.019	—	—
1968 (chiffre prévisible).....	7.930	—	—

Le montant annuel de ces emprunts a donc augmenté chaque année en moyenne de plus de 12 %.

Parallèlement, les subventions d'équipement reçues par les collectivités locales ont accusé entre 1964 et 1968 un taux de progression supérieur à celui que prévoyait le V^e Plan (plus de 11 % en moyenne par an).

Il y a lieu de souligner l'importance des prêts consentis aux collectivités locales par la *Caisse des Dépôts* qui a consacré à l'équipement local, au cours des cinq dernières années, environ 46 % de ses prêts à long terme.

Le principe qui a présidé ces dernières années à l'intervention de la Caisse des Dépôts consiste à ne financer par des prêts que

les projets subventionnés. Ce principe s'est progressivement assoupli et l'on peut distinguer deux catégories d'opérations pour lesquelles la Caisse des Dépôts accepte d'intervenir :

— les opérations aidées par l'Etat. L'aide de l'Etat prend la forme soit d'une subvention, soit d'une inscription à un programme non subventionné. Ces programmes concernent par exemple les opérations d'acquisition et d'aménagement de terrains pour zones industrielles et d'habitation jusqu'alors financées par le Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme ;

— les opérations aidées par des organismes autres que l'Etat. Ces opérations concernent essentiellement les équipements subventionnés par les départements.

En outre, depuis quelques années, la Caisse des Dépôts consacre des crédits croissants au financement de ce qu'elle appelle les « prêts globaux aux villes ».

Quant à la *Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales* créée par le décret du 5 mai 1966, elle n'a pas pour objet de se substituer aux établissements financiers déjà existants mais d'élargir les possibilités de financement dont disposent les collectivités locales. Cette Caisse intervient de trois façons :

Emprunts « Villes de France ».

Elle procède à l'émission d'emprunts publics pour le compte des collectivités locales dans le cadre des opérations de l'ancien groupement pour le financement des travaux d'équipement.

La Caisse d'aide facilite le placement des obligations « Villes de France » dont les deux anciennes séries à 10 et 20 ans ont été fusionnées récemment dans une série unique à 15 ans, dont le produit lui permet de consentir des prêts à 15 ans au taux de 7,50 %. Antérieurement, le nombre des emprunts à 10 ans était supérieur à celui des emprunts à 20 ans. Il en résulte, en définitive, un allongement de la durée des prêts.

Emissions régionales et départementales.

Ayant une personnalité propre et l'autonomie financière, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales a la possibilité de se procurer elle-même des ressources par le moyen d'émissions régionales ou départementales. En 1967, ce fut le cas

pour la Bretagne, la Basse-Normandie, la Haute-Normandie et les Pays de la Loire et pour sept départements qui ont pu ainsi bénéficier de prêts à long terme portant intérêt à 6,80 % après bonification et s'amortissant en 15 ans.

Des émissions régionales et départementales seront prochainement lancées en faveur des régions et départements suivants : Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Côte d'Azur, Lorraine, Aube, Loiret, qui pourront ainsi bénéficier de prêts à long terme (18 ans) au taux de 7 % qui est nettement inférieur au loyer normal de l'argent sur le marché financier.

Prêts à moyen terme.

Les collectivités locales déposent dans des comptes courants à leur nom à la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales une fraction des fonds prêtés à long terme par la Caisse des Dépôts et Consignations et momentanément sans emploi. Ces ressources permettent à cette Caisse de consentir un certain montant de prêts à moyen terme s'amortissant en cinq ans et même à partir de 1969 en dix ans et portant intérêt à 5 %.

D'autre part, dans le cadre d'une nouvelle convention passée avec le Trésor, la *Caisse nationale de Crédit agricole* a pris en charge un certain nombre de prêts précédemment financés par la Caisse des Dépôts et Consignations. Ceci concerne des opérations subventionnées par le Ministère de l'Agriculture, telles que les marchés d'intérêt national, les grands aménagements agricoles, l'hydraulique, les travaux connexes au remembrement, la voirie rurale, les aménagements de village, l'électrification rurale.

La substitution du Crédit agricole à la Caisse des Dépôts pour le financement de ces opérations devrait dans un certain nombre de cas se traduire pour les collectivités par une réduction du taux d'intérêt des emprunts contractés et même par un allongement de la durée d'amortissement.

La réduction des besoins de financement obtenue grâce aux transferts précités sur le Crédit agricole a permis à la Caisse des Dépôts de faire face sans difficulté aux demandes d'emprunt, malgré un accroissement de l'excédent des dépôts dans les Caisses d'Épargne de 4 % seulement. Certes, la Caisse trouve progressivement des ressources plus abondantes dans le remboursement

des prêts consentis antérieurement mais elle intervient d'une façon plus importante dans le financement des logements sociaux depuis qu'il lui revient d'alimenter la Caisse des H. L. M. : ses concours sont passés dans ce domaine de 2.188 millions en 1966 à 4.118 millions en 1967.

Les autres ressources d'emprunt auxquelles ont recours les collectivités locales proviennent du Crédit foncier de France et des emprunts directs auprès d'organismes d'assurances, de prévoyance et d'épargne. L'activité du Crédit foncier de France est maintenant orientée vers la construction et vers sa nouvelle activité : le soutien du marché hypothécaire.

Les emprunts directs atteignent un montant que l'on peut estimer, en attendant les statistiques en cours d'établissement, à un milliard de francs. Ce chiffre comprend les concours spécialisés que les collectivités locales peuvent trouver auprès du Crédit national ou de la Caisse centrale de crédit hôtelier commercial et industriel pour des opérations telles que les ports de plaisance, les remontées mécaniques, le chauffage urbain, habituellement réalisées par des organismes bénéficiant de leur garantie. Les ressources ainsi attribuées proviennent du Fonds de développement économique et social dans le domaine où il est habilité à intervenir.

b) *Les limites :*

Il est établi que le recours à l'emprunt présente des avantages économiques. Cependant, il peut aussi compromettre progressivement l'équilibre des budgets locaux et amoindrir corrélativement les capacités de financement.

C'est ainsi que depuis plusieurs années l'accroissement de l'endettement des collectivités locales est devenu préoccupant. Cette tendance se manifeste par un déséquilibre des budgets de fonctionnement — car les intérêts de la dette constituent des dépenses ordinaires — et par une augmentation des dépenses extraordinaires, donc en définitive par une diminution du pourcentage de l'épargne brute, puisque les charges d'amortissement sont imputées à la section d'investissement.

Cette situation est pour une large part à l'origine de l'accroissement de la pression fiscale. Comme celle-ci comporte ses propres limites, c'est vers une révision du système de crédit aux collectivités locales, de moins en moins adapté aux besoins réels de financement, qu'il convient de s'orienter.

6° LES RECETTES FISCALES

Les griefs formulés depuis fort longtemps à l'égard de la fiscalité locale, et surtout le rang prioritaire assigné par le V^e Plan aux équipements collectifs, ont conduit les pouvoirs publics à élaborer une réforme des impôts directs et indirects affectés au financement des budgets locaux.

De cette réforme, plus que de la modification des structures locales, dépend l'avenir même des collectivités décentralisées qui, actuellement, font difficilement face aux légitimes exigences des populations. C'est dire l'intérêt que portent les administrateurs locaux à ce nouveau système fiscal, et l'urgence qui s'attache à sa mise en œuvre complète.

S'agissant de la fiscalité directe, c'est l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui marque la première volonté de modernisation. Mais il a fallu attendre neuf années pour qu'elle connaisse un commencement d'application, grâce à la loi n° 68-108 du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux.

L'intitulé de cette loi suffit à rappeler son caractère essentiellement technique, et qu'elle n'est qu'une fraction de l'ensemble cohérent que formait le projet de loi initial. Aussi le Gouvernement s'était-il engagé, en décembre 1967, devant l'Assemblée Nationale, à soumettre au Parlement, en 1968, les dispositions alors écartées de la discussion. Cet engagement n'a pas encore été tenu. Il serait pourtant regrettable que l'échéance soit à nouveau retardée, en raison, non seulement des délais qui, en cette matière, précèdent nécessairement la pleine application des mesures nouvelles, mais aussi parce qu'il existe un lien entre la répartition de la part locale de la taxe sur les salaires et l'essentiel des impôts directs locaux, ceux prélevés sur les ménages, et qu'il convient en conséquence de cumuler au plus tôt les avantages espérés des deux réformes fiscales, directe et indirecte.

D'après les renseignements recueillis, le Parlement serait saisi dès que la commission chargée d'examiner les problèmes posés par la répartition des responsabilités publiques entre l'Etat et les diverses collectivités locales aura déposé son rapport. Or, cette commission, instituée par l'article 21 de la loi n° 68-108 du 2 février 1968, ne s'est pas encore réunie alors que ses conclusions devaient être présentées avant le 2 octobre 1968. M. le Ministre de l'Intérieur a précisé que la première réunion aurait lieu très prochainement.

La part locale de la taxe sur les salaires, recette de remplacement de la taxe locale, constitue l'autre aspect de la réforme, non moins important d'ailleurs, puisque le produit global de la taxe locale, égal à celui des centimes, entrait pour 40 % environ dans les ressources fiscales des collectivités locales.

Elle a été instituée par la loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 et son entrée en vigueur date du 1^{er} janvier 1968. L'année 1968 se présente cependant, au regard des mécanismes de répartition, comme une période de transition qui contribue à éviter toute rupture entre l'ancien et le nouveau régime. C'est ainsi que la mise en œuvre de la loi se limite pour cette année d'une part à des attributions de garantie fondées sur un minimum garanti de 53 F par habitant ou sur les recettes, majorées de 8 %, perçues en 1967 au titre des taxes supprimées, d'autre part à des attributions, éventuelles, émanant du Fonds d'action locale.

Votre commission s'est naturellement inquiétée, d'une part des conséquences de la suppression, tout récemment décidée, de la taxe sur les salaires, d'autre part des conditions dans lesquelles les collectivités locales pourront financièrement faire face aux obligations nouvelles résultant des événements de mai et de juin 1968. En réponse à ces interrogations, M. le Ministre de l'Intérieur a précisé que la suppression de la taxe sur les salaires n'aurait aucune incidence sur les ressources des collectivités locales ; ces dernières recevraient de l'Etat les sommes représentatives de la part locale de la taxe sur les salaires, calculées sur le volume des salaires distribués par les employeurs, ceux-ci restant soumis aux mêmes déclarations — et pénalités — qu'antérieurement. Enfin, il a fait connaître à la commission que le taux de croissance de la part locale pour 1968, initialement fixé à 8 %, serait porté à 10 %, et que pour 1969 un taux prévisionnel de 11 % serait retenu par rapport aux attributions perçues en 1968.

Il reste qu'une recette fondée sur l'évolution des salaires, quelle que soit sa forme, peut comporter des avantages pour les collectivités locales dans la mesure où, les dix dernières années du moins le prouvent, l'élasticité de la taxe sur les salaires a été nettement plus grande que celle de la taxe locale, en raison même de l'augmentation de la part des revenus salariaux dans l'ensemble des revenus, et de la progression du niveau des salaires, alors que le produit de la taxe locale, lié à des dépenses de consommation, est apparu proportionnellement décroissant.

En conclusion, votre commission souhaite vivement que le Gouvernement soumette au Parlement, dans un proche avenir, la deuxième partie de la réforme des contributions directes locales afin de ne pas retarder le moment où les collectivités locales seront en mesure, grâce à un système fiscal modernisé, d'adapter le montant de leurs ressources aux besoins réels de financement résultant des activités de caractère public et privé dont elles sont le cadre.

7° LES POSSIBILITÉS D'AUTOFINANCEMENT

Le recours à l'autofinancement, en tant qu'affectation directe de recettes ordinaires à l'équipement des collectivités locales, est recommandé par le Plan. Certes, une telle évolution a appelé la critique de nombreux administrateurs locaux mais, à cet égard, il importe de souligner que c'est moins le principe même — générateur d'une plus grande autonomie — qui est contesté, que la possibilité de suppléer, en considération des objectifs fixés, à la diminution en valeur relative de la masse des subventions accordées par l'Etat au cours de l'exécution du Plan, et à la diminution corrélative du volume des emprunts.

L'autofinancement est pratiqué par la grande majorité des communes. Le prélèvement qu'elles opèrent sur la section ordinaire pour financer la section extraordinaire s'élevait en effet, en 1965, à 15 % environ de leurs dépenses ordinaires brutes (pour toutes les communes de plus de 5.000 habitants). L'épargne brute de ces mêmes communes atteignait 20,44 % de leurs produits fiscaux.

Plusieurs emplois sont possibles pour cette épargne brute ou autofinancement. Elle vient en effet s'ajouter aux autres recettes extraordinaires (emprunts et subventions d'équipement) pour financer les dépenses d'investissement dont les principales sont : les subventions et fonds de concours que verse la commune, le remboursement des emprunts précédemment contractés, l'équipement net.

L'étude exhaustive menée par le Ministère de l'Intérieur sur les comptes 1965 de toutes les communes de plus de 5.000 habitants montre que l'autofinancement représente 24,15 % du total des moyens de financement des communes (contre 22,05 % pour les subventions, 47,23 % pour les emprunts et 6,57 % de variation des fonds de roulement).

L'affectation donnée à cette épargne brute se répartit ainsi :

11 % de son montant financent les dépenses à perte (fonds de concours) ;

47 % permettent le remboursement en capital des emprunts antérieurs ;

42 % financent les dépenses d'équipement net.

Les dépenses d'équipement sont financées à concurrence de 13,32 % par l'autofinancement de l'exercice, et pour 49,22 % par des emprunts. Comme ces emprunts seront remboursés par des prélèvements sur l'épargne brute de la commune, il est permis d'affirmer qu'il s'agit là en quelque sorte d'un autofinancement étalé dans le temps.

Des études partielles menées sur les résultats de 1966 permettent de constater que la part de l'autofinancement dans le financement des dépenses d'équipement des communes va croissant. Cette progression est obtenue au prix d'un effort fiscal important (notamment un accroissement annuel de plus de 13 % des impositions directes).

Ces observations mettent ainsi en cause les moyens, notamment fiscaux, qui, dans l'avenir, seront à la disposition des collectivités locales pour adapter leurs ressources aux dépenses d'équipement leur incombant.

II. — Les personnels des collectivités locales.

Au cours de l'année 1968, de nombreuses mesures réglementaires concernant le statut du personnel communal sont intervenues ; comme celles des années antérieures, elles tendent à calquer, en fonction des besoins propres des communes, la condition des agents communaux sur celle des agents de l'Etat, notamment quant aux modalités de recrutement et à l'aménagement des carrières.

La parité entre les fonctions publiques de l'Etat et communale ne saurait cependant exister en l'absence de garantie quant au niveau des rémunérations. On sait en effet que les indices fixés pour chaque emploi par le Ministère de l'Intérieur sont indicatifs en ce qu'ils ne constituent que des maximums. Il est ainsi possible que des agents de diverses communes, occupant un même emploi, et ayant en conséquence satisfait aux mêmes conditions de

recrutement, soient rémunérés sur des bases différentes. Sans doute, actuellement, les autorités locales retiennent-elles le plus souvent les indices maximums, mais il reste que le principe devrait être affirmé par la loi. Tel est notamment l'objet de propositions de loi qui ont été déposées sur le bureau de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Un second problème exige une solution urgente ; c'est celui de la formation et du perfectionnement des agents communaux.

Le maintien et le renforcement de l'autonomie locale ne peut en effet trouver une pleine expression qu'à travers la capacité des communes de faire face, à l'aide de moyens propres, et de plus en plus largement, aux responsabilités qu'elles assument.

Or, à ce point de vue, les moyens financiers, si déterminants qu'ils soient, ne sauraient pallier l'insuffisance de fonctionnaires capables, sous l'autorité des élus locaux, d'appliquer les techniques modernes d'administration, voire de gestion prévisionnelle, de mettre efficacement en œuvre les décisions des assemblées locales et d'en suivre l'exécution.

En d'autres termes, il importe que les personnels communaux puissent satisfaire à tous les impératifs de l'administration locale afin, d'une part, que l'intervention des fonctionnaires de l'Etat se limite au contrôle des activités, sans participation directe au fonctionnement même des services, d'autre part, que la gestion de certains de ces services soit de moins en moins confiée à des personnes ou organismes privés.

Certes, cette évolution est amorcée depuis plusieurs années mais son développement n'est désormais concevable que si les collectivités locales prennent elles-mêmes en charge la politique de formation et de perfectionnement de leurs collaborateurs, à la fois dans ses implications financières et institutionnelles.

L'article 70 de la loi de finances pour 1969 propose une solution tirée du projet de loi, déposé en mai 1968, tendant à améliorer le fonctionnement des institutions communales. Il prévoit la création d'un « Fonds spécial » alimenté par des cotisations annuelles des collectivités locales et géré par un Conseil d'administration comprenant en majorité des représentants élus des départements, des communes et de leurs groupements.

Votre commission s'est penchée sur les dispositions de cet article qui, à bien des égards, lui ont paru peu satisfaisantes. Informée d'un amendement éventuellement déposé par M. Bertaud et plusieurs de ses collègues, elle a donné un avis favorable à ce nouveau texte instituant un établissement spécialisé dans la formation et le perfectionnement des personnels communaux, et susceptible d'appliquer en ce domaine une politique cohérente librement définie par les élus locaux et les personnels. On notera que la formule proposée est proche de celle contenue dans l'avant-projet de réforme des institutions communales qui fut soumis à l'avis des associations d'élus locaux, et qu'elle avait reçu alors l'adhésion de la Commission nationale paritaire du personnel communal et de diverses associations ayant vocation particulière à se prononcer en la matière.

L'ADMINISTRATION DU TERRITOIRE

I. — Le corps préfectoral.

Chaque année, votre Commission des Lois s'est préoccupée de la situation du corps préfectoral, la solution apportée aux événements d'Algérie ayant eu des répercussions sur les effectifs, les emplois et les déroulements de carrière.

La situation est actuellement la suivante :

Préfets : effectif total : 181 :

— en position d'*activité* dans des *postes territoriaux* ou *hors cadre* : 130 ;

— en *mission* ou en *surnombre* : 14 ;

— en *disponibilité* : 2 ;

— en *service détaché* : 35.

Sous-préfets : effectif total : 636 :

— en position d'*activité* ou *hors cadre* : 596 ;

— en *mission* ou en *surnombre* : 22 ;

— en *service détaché* : 107 ;

— en *congé* de longue durée : 1 ;

En ce qui concerne les Préfets, aucune mise à la retraite ne doit intervenir avant 1971. Quelques-unes devraient se produire jusqu'en 1974 et les départs seront plus nombreux à partir de 1975. Aussi faut-il normalement s'attendre à peu de nominations avant cette date.

Cette situation comporte des conséquences pour le corps des sous-préfets. Près de la moitié d'entre eux remplissent les conditions pour accéder à la hors-classe selon le désir maintes fois exprimé par le Sénat, mais en fait, très peu obtiendront cette satisfaction.

On notera aussi que de nombreux postes de directeur de cabinet ne sont pas pourvus, ce que peut expliquer l'insuffisance du nombre d'élèves de l'E.N.A. entrant dans l'administration préfectorale.

M. Bozzi, rapporteur pour avis de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale analyse ainsi la situation :

« Il convient de rappeler les causes fondamentales de la situation difficile du Corps préfectoral, lequel est, par destination, lié aux vicissitudes nationales.

« La première et la plus ancienne réside dans la nomination au cours des années qui ont suivi immédiatement la fin de la deuxième guerre mondiale, d'un grand nombre de préfets très jeunes dont un certain nombre sont encore en fonction en cette qualité... Ce qui signifie que pendant trente ans ils ont tenu des emplois auxquels les sous-préfets ne pouvaient prétendre. Ainsi pendant de longues années l'âge moyen des sous-préfets a-t-il été paradoxalement plus élevé que celui des préfets !

« La seconde est liée aux événements d'Algérie survenus au moment même où la situation du Corps préfectoral avait atteint un équilibre relatif. Ils ont eu pour effet la création de nombreux postes territoriaux, préfetures et sous-préfetures, qui constituaient autant de débouchés pour les membres du Corps préfectoral. Or en 1962 lorsque prit fin la souveraineté française en Algérie, il a fallu non seulement y renoncer et rapatrier les fonctionnaires qui y avaient été affectés, mais encore réintégrer ou intégrer la plupart des préfets et sous-préfets d'origine algérienne nommés au titre de la promotion musulmane.

« La troisième est elle-même liée à d'autres aspects du phénomène général de la décolonisation, puisqu'elle s'est traduite par l'obligation faite au Ministère de l'Intérieur d'intégrer un certain contingent de Gouverneurs et d'Administrateurs de la France d'Outre-Mer, personnel de commandement ayant exercé outre-mer des fonctions d'autorité très voisines de celles qui sont dévolues au Corps préfectoral.

« Le Ministre de l'Intérieur a fait part à votre rapporteur de sa volonté d'arriver par « une action progressive et nuancée poursuivie pendant une longue période » à « normaliser la pyramide des âges » dont nous avons vu qu'elle n'était pas satisfaisante.

« Mais il ne se dissimule pas que pour faire face à une situation de crise des mesures circonstancielles sont nécessaires. Il a donc obtenu l'octroi de cinq postes de congé spécial pour des préfets et la création, retracée dans le budget, de six postes de sous-préfets hors cadres. Il s'efforce d'obtenir des postes de

congé spécial pour des sous-préfets. Il a demandé par ailleurs que le contingent d'élèves sortant de l'E. N. A. mis à sa disposition soit sensiblement et rapidement augmenté.

« Votre rapporteur estime que ces mesures — déjà intervenues ou à l'étude — sont nécessaires mais qu'elles ne sont pas suffisantes. Elles gagneraient selon lui à être complétées par une recherche encore plus active de débouchés. Le succès de cette démarche lui paraît lié à un changement simultané d'attitude, du Gouvernement d'une part, qui doit réserver dans chaque département ministériel un certain nombre d'emplois susceptibles d'être offerts aux préfets et sous-préfets, des membres du Corps préfectoral d'autre part, qui ne doivent pas considérer comme une disgrâce une affectation dans une administration centrale ou dans un organisme para-administratif, de la part des services gestionnaires du Ministère de l'Intérieur enfin, qui devraient cesser de considérer comme des fils prodigues de la « famille préfectorale » ceux de ses membres qui auraient accepté de la quitter pour un temps. Le service de l'Etat porte en lui sa noblesse et sa récompense et la manière dont un fonctionnaire l'assume importe plus que le poste qui lui a été assigné.

« Si ces novations dans les attitudes des uns et des autres devaient intervenir, la recherche de solutions de fond à la crise de gestion que traverse le Corps préfectoral serait grandement facilitée. Au surplus, il ne paraît plus possible d'envisager que les sous-préfets et les préfets occupent tout au long de leur carrière des postes territoriaux et ceux-là seulement. Cela peut être pour eux très tentant, mais cela n'est bon ni pour leur formation permanente ni pour l'Etat qui ne peut que gagner à utiliser dans des postes d'état-major des fonctionnaires rompus au maniement des hommes et à la gestion des choses, au niveau où l'on est en prise directe sur eux, comme le sont préfets et sous-préfets. »

Il ne s'agit là que de propositions n'entrant pas dans le cadre de la discussion budgétaire, mais elles ont le mérite de poser le problème. Votre Commission des Lois souhaite que l'étude en soit poussée afin que, le moment venu, des improvisations ne soient pas à l'origine de nouvelles difficultés.

II. — Les personnels des préfectures.

Les événements de mai-juin ont entraîné une négociation au cours de laquelle des accords ont été élaborés entre M. le Ministre de l'Intérieur et les syndicats. Ces accords ont entraîné la satisfaction de certaines revendications indiciaires, mais il subsiste encore des difficultés.

En premier lieu, des problèmes d'effectifs se posent encore.

Le projet de budget fait apparaître la création de 186 emplois ainsi répartis : 2 directeurs, 38 attachés, 112 fonctionnaires du cadre B, 16 commis, 13 sténodactylographes et 5 agents de service. Mais cette création intervient essentiellement à raison de 100 emplois en faveur des régions prévues par la réforme, objet du référendum projeté. Pour la région parisienne, 57 postes sont envisagés dans les sous-préfectures et 29 postes dans les préfectures.

En contrepartie de ces 186 créations, nous sommes au regret de constater la suppression de 36 postes d'agent de bureau en province.

La mission des préfectures et sous-préfectures doit cependant se poursuivre et, nonobstant la loi du 24 mai 1951, l'auxiliarat vient combler une fois encore le déficit en personnel. Un millier environ d'auxiliaires d'Etat, près de 7.000 auxiliaires départementaux travaillent donc au rabais et les Conseils généraux sont dans l'obligation de voter des crédits pour payer un personnel qui devrait être normalement à la charge de l'Etat.

Aussi votre Commission des Lois renouvelle-t-elle avec force sa volonté de voir l'Etat assumer ses propres charges et titulariser les auxiliaires. C'est une question angoissante tant par son côté humain que par son aspect de légalité administrative.

Au moment où l'on parle de transfert de charges il convenait de souligner cette flagrante anomalie.

Il reste aussi un contentieux à régler en divers domaines. Il faut citer :

— les difficultés de recrutement des attachés auxquelles le Ministère de l'Intérieur répond par le recrutement d'attachés contractuels ;

— la situation des agents administratifs supérieurs et celle des chefs de bureau non intégrés dans le cadre A ;

— le cas des commis qui n'ont pas été admis dans le cadre des secrétaires administratifs ;

— la transformation promise en juin de 943 postes d'agents de bureau en postes de commis et de 472 en postes de sténodactylographes ;

— l'alignement indiciaire des commis sur leurs homologues des Finances et des P. et T. ;

— la majoration d'ancienneté de quatorze mois des secrétaires administratifs issus de l'administration départementale d'Algérie ;

— l'abandon dans lequel sont laissés les « agents de service », personnel aux attributions variées qui n'est doté d'aucun statut.

*
* *

LA POLICE NATIONALE

L'examen du budget pour 1969 a été l'occasion pour votre commission de recueillir des informations sur le bilan de l'application de la loi du 9 juillet 1966, et sur les projets du Ministère de l'Intérieur.

I. — Le bilan de la réforme.

La loi du 9 juillet 1966 portant organisation de la Police nationale est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1968. A cette date, la fusion des personnels de la Sûreté nationale et de la Préfecture de Police est devenue une réalité. Sur le plan de l'organisation des services, l'une des tâches importantes du Secrétariat général pour la police a consisté à procéder à la réorganisation des directions centrales et des Services extérieurs de la Police nationale.

1° LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE PERSONNEL

La loi du 9 juillet 1966 impliquait l'élaboration d'un nouveau statut des personnels. Il ne s'agissait pas à vrai dire de créer des corps entièrement nouveaux, mais d'harmoniser les textes en vigueur tant à la Sûreté nationale qu'à la Préfecture de Police, et de faire en sorte que les différences existant en matière d'avancement ou de recrutement disparaissent.

Un travail minutieux d'adaptation était donc nécessaire. Il a abouti à l'élaboration :

- du décret du 24 janvier 1968 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs de la Police nationale ;
- des statuts particuliers des divers corps des services actifs qui ont donné lieu à une série de décrets du 29 janvier 1968 concernant :
 - les emplois de direction et de contrôle des Services actifs de la Police nationale ;
 - le corps des commissaires de police de la Police nationale ;
 - le corps des commandants et officiers de paix de la Police nationale ;

- le corps des officiers de police de la Police nationale ;
- le corps des officiers de police adjoints de la Police nationale ;
- le corps des gradés et gardiens de la paix de la Police nationale ;
- le corps provisoire des agents spéciaux de la Préfecture de police ;

2° LA RÉORGANISATION DES SERVICES

a) *Réorganisation des directions centrales :*

— La création d'une direction des écoles et techniques de la police.

Réalisée par un décret n° 68-17 du 8 janvier 1968, cette réforme vient modifier et compléter l'organisation prévue par le décret du 14 mars 1967. Une direction est créée, qui a pour rôle à la fois la formation de l'ensemble du personnel de la police nationale et l'étude des techniques susceptibles de trouver leur application en matière de police.

— La réorganisation des services centraux de sécurité publique.

Effectuée par les arrêtés du 1^{er} février 1968 et 22 juillet 1968, cette réorganisation a consisté à placer, sous une même direction, les services autrefois distincts des polices urbaines et des Compagnies républicaines de sécurité. Les rapports de l'inspection générale de l'administration avaient souvent mis en lumière les inconvénients résultant de la dualité de ces deux services. Réunis sous une autorité unique, il leur est désormais plus facile de s'intégrer dans une véritable politique de sécurité publique.

— La réorganisation de la direction centrale des renseignements généraux.

Réalisée par un arrêté du 16 octobre, elle a pour but à la fois de simplifier les structures et de mieux affirmer le caractère central de la direction.

b) *Réorganisation des services extérieurs :*

— La Préfecture de Police :

Intégrée à la Police nationale, la Préfecture de Police apparaît désormais comme un service extérieur de l'Etat. Sans doute

l'importance et la spécificité des problèmes du maintien de l'ordre à Paris lui confèrent-elles un caractère particulier. Mais ce caractère ne saurait altérer le principe même de la réforme.

La transformation du rôle et du statut de la Préfecture de Police a déjà entraîné et entraînera dans l'avenir une réorganisation de la Préfecture elle-même et de certains services de police dans son ressort.

D'ores et déjà cependant, un certain nombre de textes ont été adoptés concernant le découpage des services de police judiciaire dans la région parisienne, afin d'éviter que deux services ne soient compétents sur un même territoire. Le décret n° 68-153 du 16 février 1968 a opéré le transfert à la direction de la Police judiciaire de la Préfecture de Police du S. R. P. J. de Paris, et a créé à Versailles un S. R. P. J. compétent pour les départements de l'Essonne, Eure-et-Loir, Oise, Seine-et-Oise, Val-d'Oise et Yvelines. En outre, l'arrêté ministériel du 16 février 1968 a modifié l'implantation des sections de police judiciaire dépendant de l'ex-S. R. P. J. de Paris. Enfin, deux arrêtés préfectoraux du 2 janvier 1968 ont porté le nombre des districts de police dans les trois départements de la couronne de 7 à 9 et créé 12 commissariats de voie publique.

— Les autres services extérieurs.

A la suite du découpage opéré par les arrêtés du 2 janvier 1968 précités, il est apparu indispensable de doter les départements de l'Essonne, du Val-d'Oise et des Yvelines de structures analogues à celles mises en place dans les départements de la « petite couronne » (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) afin que la région parisienne dans son ensemble soit dotée d'une structure homogène. Tel est l'objet de l'arrêté ministériel du 16 août 1968 portant organisation des polices urbaines dans ces départements.

On notera enfin qu'à la suite du décret du 12 octobre 1967 instituant les zones de défense un certain nombre de travaux et de projets sont en cours, tendant à harmoniser l'organisation des services extérieurs de la Police nationale avec celle de la défense. De même un effort est-il entrepris pour aligner le découpage des S. R. P. J. sur celui des Cours d'appel.

II. — Les actions futures.

La réforme opérée par la loi du 9 juillet 1966 a contribué à renforcer l'efficacité de la Police nationale.

Un certain nombre de problèmes subsistent cependant, dont le plus important est celui des effectifs. Face à l'augmentation de la population et la concentration de cette population dans des agglomérations urbaines, les effectifs de la Police nationale, qu'il s'agisse des corps en « tenue » ou des fonctionnaires « en civil » ne sont plus suffisants.

L'effort que traduit le budget de 1969 n'apporte pas, dans l'immédiat, de solution au problème grave de la faiblesse des effectifs des corps urbains. C'est donc sur ce secteur que, dans l'avenir, il conviendra de mettre l'accent.

Un plan pluriannuel de recrutement est d'ores et déjà prévu. Il consistera à renforcer aussi bien les effectifs en tenue que les effectifs en civil des corps urbains. Dans le même temps, et peut-être même avant que les renforts nécessaires aient été obtenus, l'organisation et la doctrine d'emploi des corps urbains seront modifiées. A l'instar de ce qui existe à la Préfecture de Police, il est prévu de doter les corps urbains des grandes villes de compagnies d'intervention. Recevant un entraînement spécialisé et pourvues d'un matériel adéquat, ces unités seraient destinées à faire face à des situations exceptionnelles nées de périodes de troubles. Mais, et c'est peut-être là l'essentiel, en période normale, elles rempliraient l'ensemble des missions dévolues aux corps urbains.

Une politique de recrutement des personnels serait sans efficacité réelle si elle ne se doublait d'une politique de formation et de recyclage de ces personnels. Telle est l'une des missions essentielles de la direction des écoles et techniques récemment créée. Dans les diverses écoles de la Police nationale (Sens, Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, redoute de Gravelle, Beaujon, Cannes-Ecluse) est désormais dispensé un enseignement unique fondé sur les méthodes pédagogiques les plus modernes. La durée des stages de formation et la fréquence des enseignements de recyclage font l'objet d'une doctrine pédagogique et dès les prochaines années, il sera possible de les traduire dans la réalité.

On notera enfin que cette politique en matière de personnels suppose la définition d'une politique immobilière et d'une doctrine d'emploi des moyens. Dans ces deux domaines, les grandes lignes d'une action pour l'avenir ont fait l'objet d'études déjà très avancées.

III. — Les dispositions du budget pour 1969.

1° LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT AU TITRE DU BUDGET ORDINAIRE

Les responsables du maintien de l'ordre ont constaté lors des événements de mai-juin 1968, à Paris comme en province, que les moyens matériels mis à la disposition de la Police étaient à la fois insuffisants et, dans certains domaines, mal adaptés aux besoins. Il a donc été nécessaire d'en tirer la leçon et de préparer de toute urgence un programme de renforcement et de modernisation de ces moyens.

Les mesures prévues pour 1969 portent sur l'acquisition de matériels d'armement, d'habillement, de couchage et de matériel automobile.

2° LE BUDGET EN CAPITAL

Le chapitre 57-40 ayant pour but d'assurer l'équipement immobilier des services de police, le critère essentiel retenu pour l'inscription des opérations au programme de financement est l'installation actuelle dans des locaux inadaptés, par leur étendue, leur implantation ou leur distribution, aux impératifs de fonctionnement des services ; il s'agit, sauf cas particuliers, d'immeubles loués puisque, en raison de l'insuffisance des dotations obtenues depuis la création du budget d'équipement, cette catégorie constitue encore 61 % des solutions immobilières existantes (955 immeubles sur 1.570).

Un autre critère — conséquence de rapports sociaux — intervient également en la matière ; c'est la situation juridique instable ou irrégulière des locaux occupés (refus de renouvellement des baux pouvant aboutir à un maintien dans les lieux temporaire, puis à une occupation de fait avec indemnité fixée par les tribunaux de l'ordre judiciaire).

Enfin, il est parfois tenu compte de la situation d'urbanisme, et le choix des opérations peut être influencé par le souci de ne pas entraver, directement ou indirectement, une opération d'urbanisme ; mais ce ne peut être évidemment qu'un critère subsidiaire, l'objectif principal étant d'assurer un meilleur fonctionnement des services de police.

C'est dans ces conditions qu'ont été choisies les cinq opérations d'acquisition et les treize opérations de travaux qui forment le contenu des propositions budgétaires pour 1969 du Secrétariat général pour la Police.

3° LES MOYENS EN PERSONNEL

Globalement, les effectifs de la Police nationale ont peu varié de 1963 à 1968, si ce n'est en 1968 du fait de l'étatisation des services actifs de la Préfecture de Police. Actuellement, ils comprennent 87.704 personnes, 68.925 appartenant aux personnels en tenue. Parmi ces derniers, 13.797 relèvent des C. R. S.

Dans son avis sur le budget du Ministère de l'Intérieur pour 1968, votre Commission des Lois avait rappelé l'insuffisance des effectifs dans la plupart des corps urbains, et souligné la modestie des mesures nouvelles alors proposées en faveur du corps des gardiens de la paix : création de 400 emplois et transformation de 600 emplois de gardiens des C. R. S.

Pour 1969, est prévue la création de 3.922 emplois qui se subdivisent en :

— 1.700 emplois pour les Compagnies républicaines de sécurité ;

— 1.250 emplois de corps urbains pour la Préfecture de Police ;

— 872 emplois de corps urbains destinés à être mis à la disposition des Renseignements généraux pour la surveillance des frontières ;

— 100 inspecteurs contractuels.

Ce renforcement des effectifs mérite d'être noté. Toutefois, les élus locaux pourront à nouveau regretter, sans contester pour autant l'opportunité de la mesure envisagée, qu'il ne soit pas fait davantage cas des besoins en personnel des corps urbains.

En plus des crédits relatifs aux rémunérations des personnels pour les emplois créés, il est ouvert un crédit au titre des remboursements de frais de mission, de frais de transport et d'alimentation des fonctionnaires des Compagnies républicaines de sécurité.

Enfin, il a été inscrit, pour l'ajustement aux besoins sur ce même chapitre de remboursement de frais, un crédit de 14.085.000 F destiné aux frais de transport, à l'alimentation et aux frais d'enquête et de surveillance de l'ensemble des personnels de la Police nationale.

PROTECTION CIVILE

I. — Les dispositions budgétaires.

Le tableau qui suit présente l'évolution des crédits destinés à la protection civile de 1966 à 1969.

DESIGNATION	1966	1967	1968	1969
Budget du Ministère de l'Intérieur.				
Chapitre 31-31 (ancien). — Protection civile.				
— Indemnités et allocations diverses....	829.104	1.014.140	1.153.627	»
Chapitre 31-31 (nouveau). — Protection civile. — Rémunérations et indemnités..	»	»	»	4.403.003
Chapitre 31-32. — Protection civile. — Salaires et accessoires de salaires.....	1.651.089	2.146.545	2.371.159	3.621.016
Chapitre 34-31. — Protection civile. — Remboursement de frais.....	428.518	488.518	780.318	1.646.010
Chapitre 34-32. — Protection civile. — Matériel	10.014.144	12.128.879	14.057.000	11.295.508
Chapitre 36-51. — Participation de l'Etat aux dépenses de police et d'incendie de la ville de Paris (1).....	43.383.000	48.833.000	56.545.250	61.413.913
Chapitre 41-31. — Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours	8.722.600	8.752.600	9.422.600	9.823.237
Chapitre 46-92. — Pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive).....	1.950.000	2.050.000	2.370.000	2.800.000
Chapitre 57-30. — Protection civile. — Dépenses d'équipement. — Crédits de paiement	250.000	2.660.000	20.000.000	20.000.000
Totaux	67.228.455	78.071.682	101.824.654	115.002.687
Autorisations de programme (chap. 57-30).	250.000	17.660.000	15.050.000	13.672.000
Budgets des charges communes.				
Chapitre 57-02. — Programme civil de défense :				
— Autorisations de programme.....	21.000.000	18.000.000	23.000.000	21.000.000
— Crédits de paiement.....	21.000.000	28.400.000	20.600.000	22.000.000

(1) Pour le chapitre 36-51, il n'a été tenu compte que des dépenses d'incendie de la ville de Paris à l'exclusion des dépenses de police.

On notera à l'actif de ce service la création en 1968 de la première unité d'instruction et d'intervention du Corps de défense de la protection civile. Il est souhaité que d'autres unités puissent être mises rapidement en place, eu égard aux mesures importantes qu'exige l'efficace protection des populations et des biens. En 1969, le service de la protection civile sera transformé en direction du Ministère de l'Intérieur.

Les principaux crédits d'équipement demandés sont destinés à la poursuite du programme d'acquisition de 10 Canadair (9^e appareil), à l'acquisition de matériels pour le service du déménagement.

II. — La protection antiatomique.

Lors de l'examen du budget pour 1969, votre commission s'est à nouveau inquiétée des mesures prises pour la protection antiatomique de la population. Elle a tenu à s'informer de ce problème et a reçu les précisions qui suivent :

« La protection antiatomique fait l'objet, de la part du Gouvernement, non seulement de projets mais de réalisations.

« La première et non la moindre consiste dans la force de dissuasion, destinée à empêcher l'attaque nucléaire en montrant à l'adversaire que les représailles seraient certaines, et du même ordre.

« Les autres concernent à la fois la protection civile et les administrations chargées de la protection sanitaire de la population et du contrôle des mesures de sécurité dans les entreprises et les transports.

« Les responsabilités du Ministre de l'Intérieur touchent essentiellement :

« — en cas de guerre : à la protection contre les retombées radioactives ;

« — en temps de paix : aux secours en cas d'accidents à implications radioactives.

« 1^o *Protection anti-retombées* : c'est la seule qui soit considérée, dans tous les pays, comme réalisable à grande échelle et capable de préserver un très grand nombre de personnes.

Elle part du principe que de larges fractions des territoires ne seraient pas atteintes par les effets directs des bombes, mais par des poussières radioactives provoquées par les explosions et poussées par les courants aériens. Ceci peut être vrai, même si les explosions ont eu lieu à grande distance, lors d'un conflit où la France n'est pas engagée.

« Les mesures prises concernent l'information du public, la détection des menaces, le contrôle de l'atmosphère, l'alerte, le recensement des possibilités d'abri anti-retombées dans les constructions publiques et privées existantes.

« Ces mesures ont déjà donné lieu à des réalisations substantielles : diffusion à près d'un million cinq cent mille exemplaires de la brochure *Savoir pour vivre*, établissement de réseaux de contrôle de la radioactivité atmosphérique et de réseaux d'alerte, études des meilleurs aménagements à apporter aux locaux existants pour les transformer en abris. Ces travaux se poursuivent avec comme objectif d'associer de plus en plus le public à l'exploitation des moyens de prévention contre les retombées radioactives et de renforcer son instruction d'autoprotection afin qu'il puisse réagir de façon salutaire en cas de danger ;

« 2° *Secours contre les accidents à implications nucléaires* : ils font l'objet d'un plan O. R. S. E. C. spécial, dit plan O. R. S. E. C. - R. A. D., diffusé sur tout le territoire aux autorités responsables civiles et militaires. Ce plan prévoit aussi bien les mesures d'urgence que les dispositions à prendre dans chaque hypothèse avec la collaboration des autres administrations, au plan local et, le cas échéant, national.

« Un comité d'experts médicaux spécialement désignés, peut être consulté sans délai, de même que peut être appelé à intervenir, le Service central de protection contre les rayonnements ionisants qui dispose, comme le Commissariat à l'Energie atomique, de moyens de mesure et de décontamination mobiles. Certains matériels déjà en dépôt à Villacoublay peuvent être acheminés par avion avec le personnel compétent.

« On peut affirmer, en conclusion, que les mesures de sécurité prises dans tous les domaines et les dispositifs d'intervention, mis en place, doivent permettre de conjurer ou de circonscire les risques dus à la radioactivité. Nulle part, d'ailleurs, dans le monde,

depuis 1945, ce risque ne s'est encore concrétisé avec une intensité élevée pour un grand nombre d'individus ; on le doit aux précautions considérables qui sont prises partout.

« Il va de soi qu'une attention vigilante ne cessera d'être apportée à ce problème pour qu'il continue d'en être ainsi. »

*

* * *

Telles sont les observations présentées par votre Commission des Lois. Il est bien évident que les appréhensions formulées peuvent encore s'aggraver en fonction des mesures nouvelles prévues par la loi relative à diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Il importe, de ce fait, que le Parlement soit informé des priorités qui seront retenues afin qu'il puisse pleinement exercer sa mission de contrôle dans un des plus importants domaines de la vie de la nation.

En conclusion, votre commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du Ministère de l'Intérieur.