

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 25 novembre 1969.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1970, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME IV

EXAMEN DES CREDITS ET DES DISPOSITIONS SPECIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 16

INTERIEUR ET RAPATRIES

Rapporteur spécial : M. Joseph RAYBAUD.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguette, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 822 et annexes, 835 (tomes I à III et annexe 21), 840 (tome II) et in-8° 150.

Sénat : 55 (1969-1970).

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

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	5
INTERIEUR	
PREMIÈRE PARTIE. — L'évolution des masses budgétaires	9
I. — Les modifications au budget voté pour 1969.....	10
A. — Les mesures d'économie de janvier 1969.....	11
B. — Le blocage des autorisations de programme	12
II. — Les crédits prévus pour 1970.....	17
A. — Les dépenses ordinaires.....	17
B. — Les dépenses en capital.....	19
DEUXIÈME PARTIE. — Les principales missions du ministère	21
Chaptire I ^{er} . — <i>L'administration générale</i>	22
I. — Les mesures budgétaires nouvelles.....	22
II. — Les économies sur les emplois.....	25
Chapitre II. — <i>La sécurité publique</i>	27
I. — La protection civile.....	27
A. — Les mesures budgétaires nouvelles.....	27
B. — La réorganisation de la protection civile.....	28
II. — La police nationale.....	29
A. — Les mesures budgétaires nouvelles.....	29
B. — Le renforcement des forces de l'ordre.....	31
Chapitre III. — <i>Les collectivités locales</i>	35
I. — Situation générale des finances locales.....	35
A. — L'équilibre des ressources et des charges.....	36
1. — Dépenses et recettes des communes.....	36
2. — Dépenses et recettes des départements.....	38
3. — Prévisions de dépenses pour 1970.....	40
4. — Le financement de l'équipement local.....	40

	Pages.
B. — Le gonflement des dépenses et le problème de l'endettement	43
1. — Le gonflement des dépenses.....	43
2. — Le problème de l'endettement.....	44
C. — L'inadaptation des finances locales.....	46
D. — Evolution du produit de certaines ressources.....	47
1. — Evolution du produit de la patente.....	47
2. — Evolution du produit du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires.....	48
II. — Les collectivités locales dans le budget de l'Intérieur pour 1970	50
A. — Considérations générales.....	50
1. — Les principales orientations pour 1970.....	50
2. — L'engagement et la consommation des crédits..	51
3. — Les commissions départementales d'équipement.	53
4. — L'exécution du V ^e Plan.....	54
B. — Les dotations budgétaires.....	55
1. — Les subventions du titre IV.....	55
2. — Les dépenses en capital.....	55
Observations de la Commission.....	63
RAPATRIES	
PREMIÈRE PARTIE. — L'évolution des masses budgétaires.....	69
I. — Mesures acquises.....	69
II. — Mesures nouvelles.....	70
DEUXIÈME PARTIE. — Les problèmes d'ensemble.....	73
Observations de la Commission.....	79

Mesdames, Messieurs,

Le rapport sur le budget de l'Intérieur regroupe, rappelons-le, l'examen des crédits de l'Intérieur proprement dits et ceux des Rapatriés.

Il sera donc divisé en deux parties principales correspondant à ces deux rubriques.

INTÉRIEUR



PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DES MASSES BUDGETAIRES

Le budget de l'Intérieur évolue globalement en hausse en ce qui concerne l'ensemble des crédits de paiement (dépenses ordinaires et dépenses en capital). Il passe, en effet, de 3.880.633.396 F à 4.146.238.765 F, soit une hausse de 6,8 %.

A dire vrai, ce taux global est trompeur. En réalité, si les dépenses ordinaires augmentent, et sensiblement même, puisqu'elles passent de 3.434.450.396 F à 3.847.533.765 F, soit + 12 %, les dépenses en capital subissent une réduction très importante qui ne laisse pas d'être inquiétante.

En effet, les autorisations de programme sont abattues de 11,9 % (429.478.000 F au lieu de 487.659.000 F) et les crédits de paiement sont réduits de près d'un tiers (33,1 %, soit 298.705.000 F au lieu de 446.183.000 F).

Cette évolution des investissements ne peut évidemment qu'avoir des conséquences graves sur l'action du Ministère de l'Intérieur en 1970. Il y a d'ailleurs lieu de souligner, en ce qui concerne les autorisations de programme, que même si, dans une hypothèse très optimiste que la conjoncture économique et financière ne laisse vraiment pas prévoir, il était possible d'engager la totalité des crédits bloqués au Fonds d'action conjoncturelle

au titre du Ministère de l'Intérieur, le total des autorisations de programme pour 1970 serait encore nettement inférieur à celui de 1969 : 481.947.000 F au lieu de 487.659.000 F (1).

Nous aurons l'occasion de revenir sur cette situation inquiétante à l'occasion de l'examen des missions du ministère. Mais, dans cette introduction, nous voulons affirmer notre inquiétude devant ces dotations qui retardent gravement l'équipement et la modernisation de notre pays, particulièrement pour ce qui touche les collectivités locales. L'importance du taux d'abattement des crédits de paiement est, à cet égard, telle qu'on ne peut pas, à son sujet, parler seulement d'austérité, mais de sacrifice délibéré.

Au surplus, il convient de rappeler que, dans notre rapport sur le projet de budget de l'Intérieur pour 1969, nous avons souligné deux éléments défavorables qui ne rendent que plus alarmant le projet pour 1970. En effet, nous avons signalé l'an dernier que :

— le département de l'Intérieur subissait, plus fortement que d'autres, les effets des efforts d'économies budgétaires ;

— l'augmentation des dépenses à effectuer en 1969, qui concernait uniquement les dépenses ordinaires, traduisait essentiellement les mesures de renforcement en personnels et en matériels des services de la police nationale.

I. — Les modifications du budget voté pour 1969.

Le budget pour 1969, voté par le Parlement en décembre dernier, a été si profondément bouleversé au cours de cette année, qu'il est nécessaire de revenir sur ces modifications avant d'aborder l'analyse des crédits proposés pour 1970.

Nous examinerons successivement :

- les mesures d'économies de janvier 1969 ;
- le blocage des autorisations de programme.

(1) La présentation des crédits du Fonds d'action conjoncturelle, telle qu'elle figure au bas de la page 20 du fascicule budgétaire de l'Intérieur (le « bleu ») est quelque peu spéieuse. En effet, il est fait état d'une réserve F.A.C. de 90.299.000 F. Or, en réalité, cette réserve couvre également les tranches locales du Fonds routier qui, budgétairement, ne figurent pas dans le fascicule de l'Intérieur. La réserve F.A.C. pour l'Intérieur proprement dit n'est finalement que de 52.469.000 F et non de 90.299.000 F.

A. — LES MESURES D'ÉCONOMIES DE JANVIER 1969

La situation, défavorable au départ, des crédits pour 1969, a été encore aggravée au cours de la présente année. D'abord par les mesures d'économies décidées par le Gouvernement en vue de réduire l'impasse budgétaire globale de 11,7 milliards de francs à moins de 6,5 milliards. Un arrêté du 24 janvier 1969 a fixé comme suit la participation du ministère à l'effort de compression des dépenses :

Dépenses de fonctionnement : 66.000.000 F.

Echelonnement des recrutements de la police nationale.....	— 23.788.172 F.
Suppression de 501 emplois (1).....	— 7.119.280
Aménagements divers de crédits.....	— 10.700.000
Ajustement de la dotation au titre des subventions obligatoires.....	— 22.792.548
Ajustement des dépenses de fonctionnement (Rapatriés).....	— 1.600.000

Dépenses d'équipement :

Autorisations de programme.....	41.000.000
Crédits de paiement.....	7.017.000

Dépenses en capital du ministère :

Autorisations de programme.....	31.000.000
Crédits de paiement.....	5.417.000

Fonds spécial d'investissement routier :

Autorisations de programme.....	10.000.000
Crédits de paiement.....	1.600.000

L'incidence de ces mesures a naturellement porté sur plusieurs secteurs.

La création de trois nouvelles sous-préfectures dans la région parisienne (L'Haÿ-les-Roses, Boulogne-sur-Seine et Saint-Denis) a été ajournée.

Les dotations du chapitre 67-20 (Grosses réparations aux édifices culturels) ont été réduites de 3 %.

Les recrutements de personnel des préfectures prévus en 1969 ont été reportés en fin d'année afin d'alléger au maximum l'incidence financière sur le budget 1969 de ces emplois nouveaux.

(1) Aucune suppression n'est intervenue en ce qui concerne les personnels actifs de la police nationale.

En ce qui concerne la police nationale, on a dû retarder les recrutements, qui ont même été totalement arrêtés pour les personnels administratifs. Le plan de renforcement et de modernisation de l'équipement automobile a été ralenti. Deux opérations en capital ont également été ajournées.

Pour les collectivités locales, une prévision plus exacte a permis de réduire la dotation ouverte pour verser aux communes une compensation des moins-values de recettes du fait des exonérations fiscales des constructions nouvelles (— 22.792.548 F).

Les crédits d'équipement destinés aux collectivités locales ont également subi des abattements qui ont moins touché les chapitres correspondant aux réseaux urbains et aux tranches locales du Fonds routier que celui de l'habitat urbain. Ce dernier a été réduit de 15,5 millions de francs en autorisations de programme et de 2,45 millions de francs en crédits de paiement. Votre rapporteur ne peut que déplorer que, dans un monde qui s'urbanise à un rythme accéléré, le développement et l'aménagement des zones urbaines en France aient pris un retard tel qu'il soit ainsi possible de réaliser de semblables compressions budgétaires sur les crédits que l'on avait demandé, quelques semaines auparavant seulement, de voter pour l'habitat urbain. Dans ce domaine, les reports de crédits ont atteint une ampleur tout à fait excessive.

Diverses mesures d'économies ont également frappé les crédits de la protection civile et du service des transmissions.

A ces mesures d'économies, décidées en janvier 1969, sont venues s'ajouter les décisions de blocage des autorisations de programme au cours de l'été.

B. — LE BLOCAGE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

La gravité de la situation économique et financière française a contraint le Gouvernement à procéder à d'importants blocages sur les autorisations de programme disponibles au 1^{er} juillet dernier.

Le tableau suivant retrace les pourcentages d'engagement des autorisations de programme au 1^{er} juillet 1969 et la répartition, en pourcentage des dotations des différents chapitres, des fonds bloqués au titre du Fonds d'action conjoncturelle créé à cette occasion.

	POURCENTAGE d'engagement au 1 ^{er} juillet 1969.	POURCENTAGE des fonds bloqués au titre du F. A. C.
TITRE V		
Chap. 57-00 (Etudes pour l'équipement des départements et des communes)	30	35
Chap. 57-30 (Protection civile. — Dépenses d'équipement)	83,8	3,4
Chap. 57-40 (Equipement de la police nationale) .	50	25
Chap. 57-90 (Equipement en matériel de transmission)	64,1	17,9
TITRE VI		
Chap. 63-50 (Voirie départementale et communale)	75	21
Chap. 65-50 (Réseaux urbains)	44,9	42
Chap. 65-52 (Habitat urbain)	41,7	46
Chap. 67-20 (Grosses réparations aux édifices culturels)	50	38
Chap. 67-50 (Constructions publiques)	49,9	29
Chap. 67-51 (Travaux divers d'intérêt local)	88,7	5
Fonds spécial d'investissement routier.		
Chap. 2 (Tranche départementale)	97	3
Chap. 3 (Tranche urbaine)	30,6	49
Chap. 4 (Tranche communale)	99,8	0,2

N. B. — Les pourcentages ci-dessus ont été calculés sur les dotations de la loi de finances pour 1969 abondées par les transferts en provenance du F. I. A. T. et du budget des Charges communes ainsi que par les reports de l'exercice 1968.

Les conséquences de ces mesures de blocage sont naturellement assez graves pour qu'il nous paraisse utile de les analyser chapitre par chapitre.

— Chapitre 57-00 (Etude pour l'équipement des départements et des communes).

Le blocage a eu pour effet immédiat de ralentir les programmes d'action prévus pour le second semestre de l'exercice 1969. Cela entraînera notamment un retard dans la diffusion des résultats concernant les études et les enquêtes entreprises au cours du premier et du second trimestre de cette année.

— Chapitre 57-30 (Protection civile. — Dépenses d'équipement).

Le blocage n'a porté, en ce qui concerne ce chapitre que sur un faible pourcentage des autorisations de programme ouvertes en 1969.

Parmi les mesures différées, dont la plupart ne sont que d'un montant peu élevé, il y a lieu de signaler celles afférentes à l'alerte aux bombardements et à la radio-activité, concernant le réseau radio de secours et l'installation de diverses sirènes.

— Chapitre 57-40 (Equipement de la police nationale).

La police nationale a dû surseoir, en 1969, à l'acquisition d'un terrain pour la construction d'un commissariat, à la construction de deux commissariats et d'un poste de police et au règlement d'une indemnité d'affectation.

Pour 1970, le pourcentage de blocage étant de 10 %, le retard portera sur la construction d'un centre de police à Paris.

— Chapitre 57-90 (Equipement en matériel de transmission).

Il y a lieu de souligner que le pourcentage d'engagement des autorisations de programme au 1^{er} juillet 1969 de 64,1 % tient compte, au titre des crédits non engagés, d'une somme de 2 millions de francs sur un total de 2.060.668 F, qui représente une tranche de programme quadriennal spéciale destinée à l'équipement de la surveillance du territoire. Ainsi, l'équipement des transmissions proprement dites n'est bloqué qu'à concurrence de 60.688 F.

Si l'on ne tenait compte que de ce dernier chiffre, on pourrait donc dire que les autorisations de programme étaient engagées à 98,38 % au 1^{er} juillet et que le pourcentage des fonds bloqués au titre du Fonds d'action conjoncturelle serait seulement de 0,80 %.

Sous cette réserve, les mesures de blocage ont eu pour conséquence de compromettre gravement la réalisation du programme spécial de rééquipement de la D. S. T. (police des communications radio-électriques) établi à l'échelon interministériel dans le cadre de la défense, puisque les autorisations de programme bloquées représentent 50 % du crédit alloué au titre de la première tranche du programme quadriennal.

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

Le blocage porte essentiellement sur l'article 5 (voirie des grands ensembles) et affecte le programme d'aménagement de la voirie primaire des zones opérationnelles d'habitation de la Région parisienne.

Les crédits bloqués, provenant en grande partie du transfert du budget des charges communes, auraient dû normalement, en fonction du plan de régularisation des investissements, être utilisés au cours du troisième trimestre 1969.

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

Les effets du blocage seront très importants dans ce domaine puisqu'ils portent sur plus de 40 % des dotations dans un secteur où la demande, en progression régulière, ne se ralentit pas.

A défaut de déblocage, les projets qui n'auront pu être retenus en 1969 devront être reportés en 1970, ce qui réduira d'autant la dotation nouvelle pour l'année prochaine.

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

L'importance de la contribution demandée à ce chapitre (blocage de 46 % des dotations) s'explique par le fait qu'il existait sur ce chapitre un important disponible dû au ralentissement de la consommation des crédits en matière de viabilité secondaire des zones d'aménagement considérées.

De ce fait, on peut dire que les mesures de blocage n'affecteront pas la réalisation du programme 1969, qui se trouvait financé au moment où elles sont intervenues.

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

La principale conséquence du blocage pour ce chapitre est d'accroître le nombre des dossiers en instance, lequel par suite d'un retard remontant à deux ans pour certaines affaires, s'élève maintenant à 360 environ. On peut estimer que le blocage correspond à l'ajournement d'une soixantaine de dossiers.

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

L'action combinée du plan de revalorisation des dépenses publiques et des mesures de blocage fait que la part des crédits de ce chapitre bloqués, au titre du fonds d'action conjoncturelle, correspond à la subvention prévue pour la caserne de sapeurs-pompiers du boulevard Masséna à Paris et destinée au financement de la seconde et dernière tranche de travaux.

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

Pour ce chapitre, dont les conditions d'utilisation sont très particulières et caractérisées par le système du coup par coup, il n'est pas possible d'indiquer avec précision les conséquences du blocage qui, au demeurant, porte sur un pourcentage très faible du montant des dotations.

— *Fonds spécial d'investissement routier* (tranches locales).

Les effets combinés de la procédure du contingentement trimestriel et des mesures de blocage font que la part des crédits d'équipement de ce secteur affectés au Fonds d'action conjoncturelle provient presque exclusivement de la tranche urbaine du Fonds, bloquée à concurrence de 49 % de ces dotations.

D'après les indications qui ont été fournies à votre rapporteur, la priorité sera donnée en 1970, sous réserve de l'accord des instances régionales, au financement des opérations qui devaient être programmées en 1969.

*
* *

Comme votre rapporteur a déjà eu l'occasion de le souligner et de le regretter, l'analyse des mesures de blocage intervenues au cours de l'été dernier ne peut qu'aggraver une situation défavorable. L'équipement général du pays, en particulier celui qui relève des collectivités locales, prend ainsi un retard important qu'il sera pratiquement impossible de rattraper dans l'avenir. Compte tenu de l'ampleur des besoins à satisfaire et de l'apparition constante de nouvelles demandes, on ne peut que s'inquiéter des conséquences pour le pays et pour ses habitants des mesures qu'une situation économique et financière, qu'on aurait pu éviter, a contraint les pouvoirs publics à prendre.

Devant les réalités de la gestion budgétaire 1969, qui ont considérablement détérioré les conditions d'exécution d'un budget qui, dès l'origine, se présentait sous des aspects peu favorables, votre rapporteur est bien obligé d'ajouter aux critiques qu'il émettait au début de cette introduction les plus expresses réserves sur

les conditions dans lesquelles ce mauvais projet de budget pour 1970 qui nous est présenté, déjà amputé d'une réserve au titre du Fonds d'action conjoncturelle dont on ne sait si elle sera finalement engagée, pourra être exécuté au cours d'une année prochaine qui s'annonce peu propice.

II. — Les crédits prévus pour 1970.

Budget de l'Intérieur (grandes masses).

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1969.	CREDITS prévus pour 1970.	DIFFERENCES
Crédit de paiement :			
Dépenses ordinaires	3.434.450.396	3.847.533.765	+ 12 %
Dépenses en capital	446.183.000	298.705.000	— 33,1 %
Total	3.880.633.396	4.146.238.765	+ 6,8 %
Autorisations de programme	487.659.000	429.478.000	— 11,9 %

A. — LES DÉPENSES ORDINAIRES

1. — Les mesures acquises.

Les mesures acquises sont les seules qui provoquent une augmentation des dépenses ordinaires, puisqu'elles augmentent de 452.504.032 F, alors qu'on enregistre une réduction au titre des mesures nouvelles de 39.420.663 F, soit une augmentation nette des dépenses ordinaires de 413.083.369 F.

Par service, ces mesures acquises se répartissent comme suit :

SERVICES	TITRE III	TITRE IV	TOTAL
Administration centrale	+ 2.945.060	»	+ 2.945.060
Administration territoriale ...	+ 43.335.602	»	+ 43.335.602
Cultes d'Alsace et de Lorraine.	+ 4.532.959	»	+ 4.532.959
Protection civile	+ 5.574.975	+ 410.000	+ 5.984.975
Police nationale	+ 256.829.109	»	+ 256.829.109
Collectivités locales	»	+ 118.500.000	+ 118.500.000
Elections	+ 21.750.000	»	+ 21.750.000
Services communs	— 1.373.673	»	— 1.373.673
Totaux généraux	+ 333.594.032	+ 118.910.000	+ 452.504.032

2. — *Les mesures nouvelles.*

La répartition par services des mesures nouvelles est la suivante :

Administration centrale	+	1.806.534 F.
Administration territoriale	—	9.367.708
Cultes d'Alsace et de Lorraine	—	706.778
Protection civile	+	824.928
Police nationale	—	36.130.502
Collectivités locales	—	2.900.000
Elections		»
Services communs	+	7.052.863
		<u>— 39.420.663 F.</u>

L'importante diminution de dépenses résultant des mesures nouvelles proposées pour 1970 atteint la plupart des services. Pour l'essentiel, elle résulte de blocages d'emplois et d'étalements, dans le temps, des recrutements.

Budget de l'intérieur.

(Dépenses ordinaires. — Répartition par titre et par partie.)

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1969.	CREDITS prévus pour 1970.	DIFFERENCES
TITRE III. — MOYENS DES SERVICES			
Première partie. — Personnel : rémunérations d'activité	2.223.750.718	2.506.100.672	+ 282.349.954
Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite : charges sociales.....	283.736.970	291.113.619	+ 7.376.649
Quatrième partie. — Matériel et fonctionnement des services.....	300.939.317	279.822.369	— 21.116.948
Cinquième partie. — Travaux d'entretien.....	12.531.962	12.099.530	— 432.432
Sixième partie. — Subventions de fonctionnement.	63.506.587	68.820.658	+ 5.314.071
Septième partie. — Dépenses diverses.....	20.383.767	43.965.842	+ 23.582.075
Totaux pour le titre III.....	2.904.849.321	3.201.922.690	+ 297.073.369
TITRE IV. — Interventions publiques.			
Première partie. — Interventions politiques et administratives.....	526.301.075	641.901.075	+ 115.600.000
Sixième partie. — Action sociale : assistance et solidarité	3.300.000	3.710.000	+ 410.000
Totaux pour le titre IV.....	529.601.075	645.611.075	+ 116.010.000
Totaux pour les dépenses ordinaires.....	3.434.450.396	3.847.533.765	+ 413.083.369

B. — LES DÉPENSES EN CAPITAL

Pour la seconde année consécutive qu'il rapporte devant vous le budget du Ministère, votre rapporteur doit à nouveau souligner l'évolution défavorable des crédits d'équipement. Certes, en période d'austérité, les économies sont difficiles à éviter. Mais dans la mesure où les dépenses en capital de l'Intérieur intéressent au premier chef l'aménagement du sol national, on ne peut que regretter, comme nous l'avons fait précédemment, le caractère malthusien de ces mesures. En effet, la vie quotidienne de nos concitoyens en sera affectée, car elle dépend directement des équipements collectifs. De même, les entreprises qui travaillent dans ces secteurs subiront le contrecoup, par la restriction de leurs carnets de commandes, de cette austérité.

La réduction des dotations est, cette année, générale. Elle affecte le titre V (Investissements exécutés par l'Etat) dont les autorisations de programme diminuent de 11,8 % (36.473.000 F au lieu de 41.337.000 F) et les crédits de paiement de 65,8 % (37.405.000 F au lieu de 109.506.000 F).

Il en va de même pour les subventions d'équipement accordées par l'Etat, qui diminuent de 11,9 % en autorisations de programme (393.005.000 F au lieu de 446.322.000 F) et de 22,4 % en crédits de paiement (261.300.000 F au lieu de 336.677.000 F).

Certes, il y a lieu de rappeler l'existence d'une dotation optionnelle au titre du Fonds d'action conjoncturelle de 52.469.000 F. Mais, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, même si cette dotation est engagée en 1970, le total des autorisations de programme restera inférieur à celui de 1969.

Nous reviendrons en détail sur ces problèmes à l'occasion de l'examen de chacun des chapitres d'investissement. Mais cette analyse ne fera qu'étayer les réserves et les craintes que nous formulons d'ores et déjà.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1969	1970	DIFFERENCE	1969	1970	DIFFERENCE
	(En francs.)					
TITRE V						
Investissements exécutés par l'Etat	41.337.000	36.473.000	— 4.864.000	109.506.000	37.405.000	— 72.101.000
TITRE IV						
Subventions d'investissements accordées par l'Etat	446.322.000	393.005.000	— 53.317.000	336.677.000	261.300.000	— 75.377.000
Totaux	487.659.000	429.478.000	— 58.181.000	446.183.000	298.705.000	— 147.478.000

DEUXIEME PARTIE

LES PRINCIPALES MISSIONS DU MINISTERE

C'est dans le cadre de masses budgétaires restreintes comme nous l'avons montré qu'il convient de placer notre analyse.

Nous parlions, l'an dernier, de budget de transition. Il nous semble, cette fois, que le mot est faible et qu'il vaut mieux parler de stagnation, voire de régression, dans la mesure où l'évolution des chiffres ne fait que traduire une action ou une absence d'action.

Nous examinerons successivement :

- l'administration générale ;
- la sécurité publique ;
- les collectivités locales.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION GENERALE

Nous examinerons successivement :

- les mesures budgétaires nouvelles ;
- les économies sur les emplois.

I. — Les mesures budgétaires nouvelles.

A. — ADMINISTRATION CENTRALE

Aucune mesure nouvelle importante ne touche l'administration centrale.

Des ajustements aux besoins sont réalisés pour les personnels (+ 2.102.191 F) ainsi que pour les dotations de matériels, pour les remboursements à l'administration des Journaux officiels et pour des travaux immobiliers (+ 120.545 F).

En sens inverse, des économies sont obtenues par le blocage d'un emploi d'inspecteur adjoint (— 32.319 F) et par l'étalement des recrutements (— 383.283 F).

Au total, les mesures nouvelles concernant l'administration centrale représentent une dépense supplémentaire de 1.806.534 F.

Un emploi d'administrateur des services civils est bloqué.

B. — CORPS PRÉFECTORAL

Un poste de secrétaire général, rémunéré sur la base de préfet, est transformé en emploi de sous-préfet hors classe. Ce poste, celui des Yvelines, était le dernier des cinq qui ont existé dans cinq grandes préfectures. Cette mesure entraîne une réduction de dépense de 13.825 F.

Les crédits nécessaires au paiement des indemnités de logement allouées aux membres du corps préfectoral en fonction à la préfecture de la Région parisienne sont majorés de 4.760 F. Cette préfecture reçoit également 100.570 F supplémentaires pour les dépenses de représentation du préfet remboursées sur justifications, les frais de fonctionnement et le matériel et le matériel automobile.

En sens inverse les crédits destinés aux vacations et collaborations diverses de la préfecture de la Région parisienne et de la préfecture de Paris diminuent de 89.010 F.

Une économie est réalisée par le blocage de dix emplois de sous-préfet de deuxième classe.

C. — PRÉFECTURES

Un emploi de chef de division est créé à la préfecture de la Région parisienne et il est gagé par la suppression de trois emplois (un d'attaché et deux d'agent de service). Le coût de la mesure est de 738 F.

Deux emplois de chef de division de préfecture sont créés à l'administration centrale. Ils sont gagés par la suppression de trois emplois (deux d'attaché et un de sténodactylographe). Coût de la mesure : 700 F.

Divers ajustements aux besoins des dotations concernant les personnels de l'administration territoriale représentent une dépense de 619.844 F.

Des abattements sont effectués sur les remboursements de frais, le matériel et les travaux, à concurrence de 253.833 F. Ils touchent les missions auprès des préfets de région (— 16.320 F), les frais de fonctionnement des conférences administratives régionales et des C. O. D. E. R. (— 225.223 F) et le matériel du tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine (— 12.290 F).

Une économie importante est obtenue par le blocage de 196 emplois des services de préfectures. Cette mesure, dont on nous dira évidemment qu'elle est imposée par la conjoncture, est cependant regrettable. Les services des préfectures manquent gravement de personnel, nous le savons tous. Une telle mesure ne fera donc qu'aggraver une situation mauvaise d'avance.

D. — TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Trois emplois de conseillers de tribunaux administratifs sont également bloqués.

L'étalement des recrutements permet une économie de 5.493.392 F.

E. — CULTES D'ALSACE ET DE LORRAINE

Les ajustements aux besoins concernant les personnels et l'étalement des recrutements pour les cultes d'Alsace et de Lorraine permettent une réduction de crédits de 706.778 F.

F. — SERVICES COMMUNS

La reconduction des crédits pour les œuvres sociales en faveur des agents de l'Etat du ministère entraîne une dépense supplémentaire de 2.791.627 F.

Les ingénieurs des travaux des transmissions du ministère sont intégrés dans le corps des inspecteurs et inspecteurs centraux des Postes et Télécommunications. A cet effet, 38 emplois sont supprimés à l'Intérieur et 28 créés aux P. et T.

Diverses autres mesures mineures sont également prévues (création de trois emplois de programmeurs contractuels gagée par la suppression de trois emplois d'opérateurs titulaires ; transformation d'un emploi d'auxiliaire de service social en emploi d'infirmière...).

L'ajustement aux besoins des dotations relatives au remboursement à l'administration des P. et T. des dépenses téléphoniques et télégraphiques entraîne un supplément de dépenses de 4.700.000 F.

Enfin les blocages d'emplois et l'étalement des recrutements permettent une économie de 842.783 F.

II. — Les économies sur les emplois.

Nous voudrions souligner maintenant les conséquences sur la gestion du personnel des mesures d'économie prévues pour 1970.

A. — L'ÉTALEMENT DES RECRUTEMENTS

Cet étalement affecte 5,2 % des effectifs budgétaires existants. Il aura pour effet pratique d'interdire tout recrutement dans les cadres B, C et D au cours de 1970.

En outre, alors que trois emplois d'inspecteur-adjoint sont vacants, un seul recrutement aura lieu en 1970. L'un des deux autres emplois est bloqué et le second ne sera pas pourvu.

B. — LES BLOCAGES D'EMPLOIS

Le blocage d'emplois budgétaires va plus loin que le simple étalement dans le temps des recrutements. Cette technique draconienne consiste à considérer que des emplois régulièrement créés par des mesures nouvelles ou reconduits en services votés ne peuvent faire l'objet d'aucun recrutement.

Ainsi, le blocage, bien qu'il ne supprime pas les emplois concernés, qui continuent à figurer à l'effectif budgétaire, aboutit à empêcher toute utilisation des crédits correspondants. Lorsqu'il s'agit d'emplois vacants, il est alors impossible de procéder à des recrutements.

En outre, le maintien d'emplois vacants permet la rémunération de personnels qui, en raison de leur ancienneté, perçoivent un traitement supérieur au traitement moyen, sans qu'il y ait lieu de réajuster en hausse la dotation des chapitres.

Une telle situation est, notamment, celle du cadre national des préfetures, ce qui est tout à fait regrettable pour un corps dont les effectifs sont depuis longtemps reconnus insuffisants en nombre.

Le blocage entraîne non seulement une diminution des postes mis au concours, mais aussi le report en fin d'exercice, des concours de recrutement. Cette méthode a l'avantage de réduire au minimum le nombre de mois pendant lesquels pèse la charge financière des

nouveaux personnels. Mais elle a le grave inconvénient d'accroître les difficultés pour pourvoir les vacances constatées dans les services en cours d'année.

Votre rapporteur tient à souligner les conséquences importantes de ces mesures de blocage. En ce qui concerne les emplois de sous-préfets, elles entraîneront la vacance de plusieurs directions de cabinet.

Pour le service des préfectures, les blocages joueront dans des proportions importantes par rapport aux emplois vacants : 50 % dans la catégorie A, 30 % dans la catégorie B, 100 % dans le grade de commis, 30 % dans celui de sténodactylographe, 25 % dans celui d'agent de service.

La situation des crédits autorisera l'organisation de concours seulement dans les catégories A et B, où les vacances seront les plus nombreuses et les besoins les plus grands, à condition qu'ils aient lieu à la fin de 1970.

Pour les tribunaux administratifs, le blocage portera sur 10 % des vacances.

En ce qui concerne les emplois d'ouvriers, ingénieurs et techniciens, l'économie résulte essentiellement d'un abattement de 1 % sur le montant des crédits des services votés. Le blocage affecte des emplois techniques de la police nationale.

CHAPITRE II

LA SECURITE PUBLIQUE

C'est, avec la tutelle des collectivités locales, la mission essentielle du Ministère de l'Intérieur.

La sécurité publique s'analyse en deux secteurs d'inégale importance :

- la protection civile,
- la police nationale.

I. — La protection civile.

A. — LES MESURES BUDGÉTAIRES NOUVELLES

1. — *Dépenses ordinaires.*

La mise en service des avions de type « Canadair » nécessite la création de 15 emplois de pilotes et de mécaniciens, ce qui représente une dépense de 548.986 F, ainsi que l'accroissement des dotations de carburants.

Un crédit de 250.000 F permettra à la nouvelle sous-direction des études et de la prévision d'entreprendre les recherches indispensables à la définition d'une politique de la prévention dans certains secteurs particulièrement exposés (protection de la vie humaine et du patrimoine, domaines de la protection civile, programmes d'équipement des services de secours et de lutte contre l'incendie, fumées et vapeurs toxiques ou corrosives, accidents provoqués par les véhicules transportant des produits dangereux).

Un ajustement aux besoins des dotations concernant les personnels de la protection civile est réalisé. Il inclut notamment une provision pour hausses de salaires en 1970 (+ 172.055).

En sens inverse, des économies sont réalisées à concurrence de 347.127 F par suite du blocage de 6 emplois et de l'étalement des recrutements.

2. — *Dépenses en capital.*

La dotation du chapitre 57-30 (Protection civile. — Dépenses d'équipement) évolue en hausse pour les autorisations de programme : 15.065.000 F au lieu de 13.253.000 F (+ 13,7 %). Elle est en baisse sensible pour les crédits de paiement : 14.370.000 F au lieu de 19.581.000 F (— 26,6 %).

Ces dotations permettront l'acquisition du dernier des dix appareils « Canadair » destinés à la lutte contre les incendies de forêts. Au total, l'acquisition de cette flotte aura coûté près de 70 millions de francs.

Quelques autres mesures nouvelles intéressent le rééquipement du service de déminage (315.000 F), des remplacements de véhicules (135.000 F) et l'entretien et la réparation des appareils du groupement aérien par le Ministère des Armées (4.570.000 F en autorisations de programme, 1.153.000 F en crédits de paiement).

B. — LA RÉORGANISATION DE LA PROTECTION CIVILE

Une réorganisation de la protection civile en France est en cours. Elle vise à la constitution du Corps de défense de la protection civile (C. D. P. C.).

Le ministère a également mis à l'étude un plan général de protection des populations civiles en cas de guerre. A la lumière des travaux préparatoires, il est apparu nécessaire de mettre en place des structures de protection civile aux différents niveaux de l'organisation territoriale de la défense.

Le plan prévoit d'abord le renforcement, au niveau du département, de l'élément de protection civile existant en temps de paix. Ce renforcement sera obtenu par l'utilisation de cadres de réserve dont la Défense nationale n'a plus l'emploi.

Cet état-major départemental fonctionnerait en permanence et mettrait en œuvre tous les moyens de protection civile du département et ceux qui lui seraient éventuellement donnés en renfort, pour lutter contre les sinistres déclenchés par les actions de guerre de l'adversaire.

Afin d'améliorer le statut des directeurs départementaux de la protection civile, dont les fonctions sont actuellement confiées soit à des chargés de mission contractuels, soit à des fonction-

naires d'origine diverse, trente-trois emplois du corps des chefs de division, attachés principaux et attachés de préfecture ont été créés dans les départements les plus importants.

Dans les autres départements, ces fonctions seront confiées aux inspecteurs départementaux des services d'incendie et de secours.

Enfin, un arrêté du 9 octobre 1969 a prévu la création d'états-majors de protection civile au siège de chaque zone de défense, lorsque les circonstances l'exigent. La mise sur pied de ces états-majors doit être préparée dès le temps de paix.

II. — La police nationale.

A. — LES MESURES BUDGÉTAIRES NOUVELLES

1. — *Dépenses ordinaires.*

La principale mesure nouvelle (30.086.975 F) correspond à la création de 1.200 emplois supplémentaires, afin de renforcer les personnels en tenue des corps urbains et les enquêteurs en civil.

Il n'est pas encore possible d'indiquer la répartition exacte de ces nouveaux emplois entre les différents services. Votre rapporteur, soulignant l'inquiétante pénurie des effectifs de police dans les grandes villes de province et dans la banlieue parisienne, souhaite vivement que ces localités bénéficient au maximum des emplois supplémentaires ainsi créés.

En sens inverse, 26 emplois d'agents spéciaux sont supprimés, entraînant une réduction de dépenses de 398.628 F. Il s'agit d'un corps d'extinction, groupant des agents de liaison entre les commissariats, la Préfecture de police et le Parquet. Dix d'entre eux doivent être intégrés dans un corps d'identificateurs créé au budget de la Ville de Paris. Ils exercent actuellement les fonctions d'agents de laboratoire à l'Institut médico-légal. Les 16 autres emplois sont devenus vacants à la suite de départs à la retraite en 1969.

A la suite de la réorganisation de la Région parisienne, le nombre de districts de police a été porté de 6 à 9. Les responsabilités des chefs de district entraînent la transformation de 4 emplois de commissaires en 3 emplois de contrôleurs généraux (effet de la mesure : — 8.885 F).

L'aménagement des effectifs d'officiers de police, d'officiers de police adjoints, de brigadiers-chefs et de brigadiers (3^e tranche) entraîne la transformation de 298 emplois (coût de la mesure : 1.262.357 F).

Deux autres mesures de transformations d'emplois sont relatives :

— au remplacement d'un emploi de directeur de l'école nationale de police et d'un emploi de directeur de l'institut de police en deux emplois de directeurs d'écoles supérieures de police ;

— au remplacement d'un emploi de commandant de groupement, échelon fonctionnel, par un emploi de commandant de groupement.

Ces deux mesures n'entraînent aucune dépense supplémentaire.

L'attribution d'une indemnité forfaitaire pour sujétions particulières aux agents de service et conducteurs d'automobiles représente une dépense nouvelle de 409.000 F. Ces personnels, bien qu'appartenant aux cadres administratifs, participent en fait aux déplacements pour le maintien de l'ordre, ce qui les apparente aux services actifs de la police nationale. L'indemnité créée a donc pour objet de rémunérer à la fois les travaux supplémentaires et les risques encourus.

L'ajustement aux besoins des dotations pour les personnels de la police nationale se traduit par une diminution de crédits de 10.131.839 F, malgré la hausse des salaires des personnels ouvriers, administratifs et techniques prévue en 1970.

L'inscription du crédit nécessaire à l'application du régime de la masse d'habillement aux 3.790 emplois de police, créés en 1969, entraîne une dépense supplémentaire de 1.416.339 F.

Enfin divers ajustements aux besoins provoquent une dépense de 107.780 F.

Les économies réalisées s'élèvent au total à 58.873.601 F, correspondant au blocage de 14 emplois d'ouvriers et de techniciens (23.317.174 F) et à l'étalement des recrutements (35.556.427 F).

Grâce à ces économies, l'ensemble des mesures nouvelles pour la police nationale se traduit par une réduction de dépenses de 36.130.502 F.

2. — *Dépenses en capital.*

Les dotations du chapitre 57-40 (Equipement de la police nationale) sont en baisse.

Chapitre 57-40. — (Equipement de la police nationale.)

	1969	1970	TAUX de variation.
Autorisations de programme.....	23.298.000	17.201.000	— 26,2 %
Crédits de paiement.....	20.760.000	15.000.000	— 27,7 %

Les mesures nouvelles s'élèvent à 17.201.000 F en autorisations de programme, à 5.000.000 F en crédits de paiement.

Elles correspondent aux opérations suivantes :

— acquisitions immobilières, en vue de la construction ultérieure d'hôtels de police à Auch et à Evreux, de commissariats de police à Pamiers et à Ermont (Val-d'Oise) et d'un cantonnement de C. R. S. à Reims ;

— travaux immobiliers (construction d'hôtel de police à Dijon et Briançon ; de commissariats de police à Chambon-Feugerolles, Loire, et à Nilvange, Moselle, d'un cantonnement de C. R. S. à Agen ; aménagements pour le transfert partiel du fichier central du ministère au Chesnay, Yvelines.

En outre, la construction du centre de police du V^e arrondissement de Paris est prévue sous forme d'un crédit provisionnel affecté au Fonds d'action conjoncturelle (travaux préliminaires : deuxième tranche).

B. — LE RENFORCEMENT DES FORCES DE L'ORDRE

Le renforcement des forces de l'ordre est poursuivi. Après la création de 3.922 emplois en 1969, une nouvelle augmentation des effectifs est prévue pour 1970, portant sur 1.200 agents supplémentaires.

Votre rapporteur a résumé dans le tableau ci-après l'évolution des crédits budgétaires de la police nationale qui, rappelons-le, constituent beaucoup plus de la moitié des dotations du Ministère de l'Intérieur.

Budget voté. — Evolution des crédits budgétaires (1).

1967, 1968, 1969, 1970 (prévisions).

	1967	1968	1969	1970
<i>Personnel.</i>				
Effectif (2)	86.641	87.785	91.496	92.669
Crédits votés	1.787.325.993	1.943.601.381	2.340.136.963	2.410.000.000
Pourcentage du budget de la Police nationale..	94,1	94,2	93,4	94,4
Variation en valeur absolue, base 1967.....	»	+ 156.275.388	+ 552.810.970	+ 622.674.007
Variation en valeur relative, base 100 en 1967..	100	108	130	134
<i>Matériel.</i>				
Crédits votés	113.232.152	119.703.359	166.650.098	145.074.212
Pourcentage du budget de la Police nationale..	5,9	5,8	6,6	5,6
Variation en valeur absolue	»	+ 6.471.207	+ 46.946.739	+ 25.370.853
Variation en valeur relative, base 100 en 1967..	100	105	139	121
<i>Totaux.</i>				
Crédits votés	1.900.558.145	2.063.304.740	2.506.787.061	2.550.074.212
Variation en valeur absolue, base 1967.....	»	+ 162.746.595	+ 606.228.916	+ 654.516.067
Variation en valeur relative, base 100 en 1967..	100	108	131	134
<i>Immobilier.</i>				
Entretien	11.447.965	10.446.470	11.243.162	11.130.730
Equipement	17.539.960	21.800.000	23.298.000	17.201.000
Total	28.987.925	32.246.470	34.541.162	28.331.730
Variation en valeur absolue, base 1967.....	»	+ 3.258.545	+ 5.553.237	— 656.195
Variation en valeur relative, base 100 en 1967..	100	111	119	98
Pourcentage des crédits de matériel.....	25	27	20	19
Pourcentage du budget de la Police nationale..	1,5	1,6	1,5	1,1

(1) Y compris pour 1967, 1968 et 1969 les crédits de répartition et les crédits ouverts par loi de finances rectificative.

(2) Y compris les cadres administratifs.

L'analyse de ce tableau révèle principalement qu'en l'espace de quatre années, de 1967 à 1970, les crédits de la police nationale sont passés de l'indice 100 en 1967 à 134 en 1970. Il semble que le ministère ait l'intention de poursuivre cette politique de recrutements massifs au cours des années à venir.

Les deux tableaux suivants font connaître la répartition entre les différents emplois des effectifs de la police nationale, de 1967 à 1970, et la densité policière dans quelques grandes villes.

Répartition des effectifs des services de la police nationale entre les différents emplois.

DESIGNATION DES EMPLOIS	1967			1968			1969			1970		
	Effectif.	Effectif.	Variation par rapport à 1967.	Effectif.	Variation par rapport à 1968.	Effectif.	Variation par rapport à 1969.	Variation par rapport à 1967.	Effectif.	Variation par rapport à 1969.	Variation par rapport à 1967.	
Directeur général de la Police municipale	1	1	»	1	»	1	»	»	1	»	»	
Directeurs des services actifs.....	10	10	»	10	»	10	»	»	10	»	»	
Chefs de service.....	4	4	»	4	»	4	»	»	4	»	»	
Directeurs d'écoles supérieures de police	2	2	»	2	»	2	»	»	2	»	»	
Directeurs adjoints, sous-directeurs et contrôleurs généraux.....	31	31	»	31	»	34	+ 3	+ 3	34	+ 3	+ 3	
Commissaires divisionnaires.....	195	185	— 10	185	»	185	»	— 10	185	»	— 10	
Commissaires principaux.....	604	604	»	604	»	603	— 1	— 1	603	— 1	— 1	
Commissaires	1.019	1.016	— 3	1.016	»	1.013	— 3	— 3	1.013	— 3	— 3	
Officiers de police principaux (échelon exceptionnel).....	»	»	»	261	+ 261	261	»	+ 261	261	»	+ 261	
Officiers de police principaux.....	1.803	2.361	+ 558	2.350	— 11	2.350	»	+ 547	2.350	»	+ 547	
Officiers de police.....	2.900	2.492	— 408	2.392	— 100	2.542	+ 150	— 358	2.542	+ 150	— 358	
Officiers de police adjoints (échelon exceptionnel)	555	660	+ 105	673	+ 13	703	+ 30	+ 148	703	+ 30	+ 148	
Officiers de police adjoints de 1 ^{re} classe.....	1.471	1.651	+ 180	2.032	+ 381	2.115	+ 83	+ 644	2.115	+ 83	+ 644	
Officiers de police adjoints de 2 ^e classe.....	6.088	5.723	— 365	5.179	— 544	5.116	— 63	— 972	5.116	— 63	— 972	
Commandants de groupement (échelon fonctionnel).....	»	»	»	12	+ 12	13	+ 1	+ 13	13	+ 1	+ 13	
Commandants de groupement.....	25	25	»	13	— 12	12	— 1	— 13	12	— 1	— 13	
Commandants principaux.....	103	103	»	136	+ 33	136	»	+ 33	136	»	+ 33	
Commandants	154	154	»	137	— 17	137	»	— 17	137	»	— 17	
Officiers de paix principaux.....	434	435	+ 1	456	+ 21	456	»	+ 22	456	»	+ 22	
Officiers de paix.....	689	687	— 2	725	+ 38	725	»	+ 36	725	»	+ 36	
Brigadiers-chefs	2.485	2.607	+ 122	2.849	+ 242	2.992	+ 143	+ 507	2.992	+ 143	+ 507	
Brigadiers	7.553	7.573	+ 20	7.951	+ 378	8.031	+ 80	+ 478	8.031	+ 80	+ 478	
Sous-brigadiers (échelon exceptionnel)	14.314	14.376	+ 62	15.144	+ 768	15.339	+ 195	+ 1.025	15.339	+ 195	+ 1.025	
Sous-brigadiers et gardiens.....	42.658	42.965	+ 307	45.292	+ 2.327	45.874	+ 582	+ 3.216	45.874	+ 582	+ 3.216	
<i>Corps d'extinction.</i>												
Agents spéciaux (échelon exceptionnel)	30	30	»	30	»	30	»	»	30	»	»	
Agents spéciaux.....	89	89	»	78	— 11	52	— 26	— 37	52	— 26	— 37	
	83.217	83.784	+ 567	87.563	+ 3.779	88.736	+ 1.174	+ 5.519	88.736	+ 1.174	+ 5.519	

Les effectifs de police dans les grandes villes.

CIRCONSCRIPTION	NOMBRE d'habitants.	NOMBRE d'habitants pour 1 policier.
Préfecture de police (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne).....	6.467.000	1/236
Marseille	922.000	1/314
Lyon	918.000	1/375
Bordeaux	818.000	1/410
Toulouse	380.000	1/480
Rouen	369.000	1/490
Nice	346.000	1/434
Strasbourg	323.000	1/460
Nantes	299.000	1/448
Toulon	277.000	1/488
Saint-Etienne	258.000	1/480
Grenoble	252.000	1/450
Le Havre.....	246.000	1/472
Nancy	226.000	1/433

Le second tableau révèle une incontestable insuffisance quantitative des policiers dans la plupart des villes de province citées. Or, les conditions de la vie urbaine moderne font que, de plus en plus, c'est dans la réalité quotidienne (circulation, protection des biens et des personnes) que se posent de graves problèmes que les effectifs trop réduits des commissariats ne peuvent permettre de résoudre.

CHAPITRE III

LES COLLECTIVITES LOCALES

Dans notre rapport précédent, nous nous étions efforcés de déborder le cadre trop limité des seuls crédits budgétaires qui, sur le budget de l'Intérieur, sont destinés aux collectivités locales, pour esquisser une analyse globale de la situation financière de ces dernières.

Nous avons alors souligné, pour le regretter, la difficulté que nous avons rencontrée pour obtenir des renseignements complets et précis sur cette situation et pour disposer de statistiques portant sur les années récentes.

Les conséquences de toutes ces difficultés persistent et ne facilitent donc pas notre tâche, qui est d'informer au mieux les membres du Parlement.

D'une manière plus générale, alors que, périodiquement, le Gouvernement remet en cause les structures et le fonctionnement des collectivités locales, alors que ces dernières voient leurs responsabilités et leurs dépenses s'accroître rapidement du fait non seulement de l'évolution des besoins de leurs administrés mais aussi du rôle toujours plus grand que la planification leur confie en matière d'équipements collectifs, il nous paraît profondément regrettable de ne pas pouvoir disposer plus rapidement et plus complètement de données valables sur leur situation financière.

Dans les limites ainsi tracées — et que nous regrettons — nous reprendrons dans le présent rapport l'analyse esquissée l'an dernier pour la mettre à jour d'abord, pour la préciser ensuite autant que faire nous sera possible.

I. — Situation générale des finances locales.

Nous analyserons successivement :

- l'équilibre des ressources et des charges des collectivités locales ;
- le gonflement des dépenses et le problème de l'endettement ;
- l'inadaptation des moyens de financement ;
- l'évolution du produit de certaines ressources.

A. — L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Ces données ont été établies par le Ministère de l'Intérieur à partir des comptes administratifs des communes et des départements pour l'année 1965. Pour 1970, il convient de souligner que les chiffres avancés résultent d'hypothèses de travail sur l'évolution des différents postes de recettes et de dépenses.

1. — *Dépenses et recettes des communes.*

Pour les communes, le tableau suivant peut être établi :

Evolution des ressources et des charges des communes (1).

(Valeurs en millions de francs courants.)

LIBELLES	1965		1970	
	Valeurs absolues.	Pourcentages du total des recettes ou des dépenses.	Valeurs absolues.	Pourcentages du total des recettes ou des dépenses.
Recettes de fonctionnement..	11.962	100,00	19.343	100,00
Rémunérations de services..	2.394	20,01	3.434	17,75
Subventions et participations.	764	6,39	821	4,24
Taxe locale ou ressources de remplacement	3.711	31,02	6.278	32,46
Autres impôts indirects.....	408	3,41	615	3,18
Centimes et impôts directs..	4.685	39,17	8.195	42,37
Dépenses de fonctionnement..	9.842	82,28	15.543	80,36
Frais de personnel.....	3.847	32,16	6.391	33,04
Frais de matériel.....	4.601	38,46	6.648	34,37
Autres dépenses.....	1.394	11,66	2.504	12,95
Surplus pour l'autofinancement	2.120	17,72	3.800	19,64
Recettes pour l'investissement.	7.502	100,00	12.444	100,00
Autofinancement	2.120	28,26	3.800	30,53
Subventions d'équipement...	1.788	23,83	2.354	18,93
Emprunts	3.594	47,91	6.290	50,54
Dépenses d'investissement.....	7.230	96,37	11.991	96,23
Fonds de concours et autres.	111	1,48	313	2,55
Règlements de dettes.....	1.032	13,75	2.677	21,77
Dépenses d'équipement nettes	6.087	81,14	9.001	73,18
Augmentation du fonds de roulement	272	3,63	453	3,77

(1) Sauf Paris.

a) *Analyse de la section de fonctionnement.*

Les recettes de fonctionnement augmentent globalement de 60,9 % de 1965 à 1970, ce qui représente une moyenne annuelle de 10,09 %.

La taxe locale, puis les ressources qui s'y sont substituées, progressent au cours de la même période de 69,2 %, soit une croissance moyenne annuelle de 11,10 %, supérieure à la moyenne générale, qui augmente donc la part de cette catégorie de ressources, la faisant passer de 31,02 % à 32,46 %.

Les centimes et les autres impôts directs augmentent encore plus fortement que les impôts indirects : 74,9 %, de 1965 à 1970, soit 11,83 % en moyenne annuelle.

Par voie de conséquence, leur place dans le total des recettes passe de 39,17 % à 42,37 %. Il convient de souligner que la part de rémunération des services dans les recettes de fonctionnement doit diminuer, passant de 20,01 % en 1965, à 17,75 % en 1970.

Il semble donc que dans ce domaine, la politique de vérité des prix des services publics locaux n'aura pu être réalisée.

Si l'on examine maintenant les dépenses de fonctionnement, on remarque qu'elles progressent de 57,9 % de 1965 à 1970, ce qui représente une moyenne annuelle de 9,57 %, légèrement inférieure à la moyenne annuelle de croissance des recettes correspondantes.

Les frais de personnel augmentent plus vite que l'ensemble (66,1 % au total et 10,69 % en moyenne). Leur place, dans le total, passe de 32,16 % à 33,04 %. Le surplus disponible pour l'autofinancement augmente de 79,2 %, soit 12,38 % en moyenne. Sa place, dans le total des recettes de fonctionnement, augmente donc, passant de 17,72 % à 19,64 %.

b) *Analyse de la section d'investissement.*

Les recettes d'investissement augmentent globalement de 65,9 %, soit une moyenne annuelle de 10,65 %. Le recours à l'emprunt progresse très rapidement (75,01 % et 11,84 %) alors que les subventions augmentent moins vite (31,7 % et 5,66 %).

Il convient de souligner que cette évolution de la part de subventions résulte du fait que les collectivités locales interviennent davantage qu'auparavant, dans des secteurs faiblement subventionnés ou non subventionnés.

Le résultat de cette évolution des recettes d'investissement fait que la part des subventions, dans le total de celles-ci, diminue

de 23,83 % en 1965, à 18,93 % en 1970, alors que celle des emprunts augmente de 47,91 % à 50,54 %.

Les dépenses d'investissement connaissent le même taux de progression que les recettes (65,9 % et 10,65 %). Les fonds de concours augmentent dans une proportion importante (23,04 % en moyenne annuelle) mais leur place, dans le total des dépenses, reste faible (2,55 % en 1970, contre 1,48 % en 1965).

Un autre poste de dépenses qui augmente très rapidement est celui du règlement des dettes : 21 % en moyenne annuelle, ce qui fait passer leur place dans le total de 13,75 % à 21,77 %. Il en résulte que les dépenses nettes d'équipement, bien qu'elles aient progressé de 47,9 % globalement et de 8,14 % en moyenne annuelle, ne représentent plus, en 1970, que 73,18 % des dépenses d'équipement, contre 81,14 % en 1965.

2. — Dépenses et recettes des départements.

Pour les départements, le tableau suivant peut être établi :

Evolution des ressources et des charges des départements (sauf Seine):
(Valeurs en millions de francs courants.)

LIBELLES	1966	1970
Recettes de fonctionnement.....	7.914	12.396
Rémunérations de services.....	848	1.781
Subventions et participations.....	3.293	4.900
Taxe locale (ou T. S.) et indirects.....	1.170	1.531
Centimes et autres directs.....	2.603	4.184
Dépenses de fonctionnement.....	6.214	9.196
Intérêts.....	161	239
Frais de personnel.....	572	961
Contingents et participations.....	2.983	4.401
Allocations et subventions.....	946	1.404
Autres dépenses.....	1.552	2.191
Autofinancement.....	1.700	3.200
Recettes pour l'investissement.....	2.646	4.641
Autofinancement.....	1.700	3.200
Subventions d'équipement.....	206	353
Emprunts.....	740	1.088
Dépenses d'investissement.....	2.266	3.797
Fonds de concours.....	825	1.205
Règlements de dettes et autres.....	491	985
Dépenses d'équipement.....	950	1.607
Augmentation de trésorerie.....	380	844
Recettes totales.....	8.860	13.837

a) *Analyse de la section de fonctionnement.*

Les recettes de fonctionnement des départements augmentent entre 1965 et 1970, plus vite que celles des communes (11,59 % contre 10,09 %). Entre 1966 et 1970, la place des subventions de participation baisse de 41,61 % à 36,53 %. Quant aux centimes et autres impôts indirects, ils augmentent en moyenne, durant la même période, de 12,86 %, ce qui fait passer leur place, dans l'ensemble des recettes de fonctionnement, de 32,89 % à 33,75 %. La croissance des dépenses de fonctionnement a tendance à s'accroître, puisqu'elle était de 9,96 % d'une année sur l'autre en 1966, et de 10,78 % en 1970, la moyenne annuelle, pour l'ensemble de la période, se situant à 10,77 %.

b) *Analyse de la section d'investissement.*

Les recettes pour l'investissement, augmentent en moyenne de 13,95 %, pourcentage sensiblement plus élevé que celui des recettes de fonctionnement et d'autant plus remarquable que la part de l'autofinancement dans ces recettes passe de 64,25 % à 68,95 %, grâce à une croissance moyenne annuelle de 16,16 %.

Les autres recettes d'investissement des départements augmentent également de 12,99 % en moyenne annuelle, pour les subventions et de 8,87 % seulement pour les emprunts. Ainsi, la part de subventions se maintient (7,78 % des recettes en 1966 et 7,61 % en 1970), tandis que celle des emprunts diminue : 27,97 % en 1966, 23,44 % en 1970.

Les dépenses d'investissement croissent en moyenne annuelle, de 13,20 %. Il convient de noter que les fonds de concours augmentent en moyenne de 9,97 % et les règlements des dettes de 18,74 %, ce qui laisse, pour les dépenses d'équipement nettes, un taux de croissance de 12,97 %. Ainsi, la part de ces dernières dépenses, dans l'ensemble des dépenses d'investissement, passe de 41,89 % à 42,32 %.

3. — *Prévisions de dépenses pour 1970.*

Le total prévisionnel, ordinaire et extraordinaire, des communes et des départements, s'établit en 1970, à 48,724 milliards de francs.

Il convient de signaler que ce chiffre englobe des dépenses pour ordre, résultant de transferts de ces collectivités entre elles (subventions d'équipement des départements aux communes, contingent d'aide sociale, fonds Barangé, dépenses des services d'incendie, etc...).

Dans l'ensemble des dépenses publiques, celles de l'Etat représentent environ 79 % du total et celles des départements et des communes, 21 %.

4. — *Le financement de l'équipement local.*

Au cours des cinq dernières années, le montant des subventions d'équipement aux collectivités locales et celui des prêts à leur équipement ont été les suivants, en millions de francs.

	SUBVENTIONS		PRETS	
1964	2.380		5.552	
1965	2.526	+ 6,13 %	6.434	+ 15,88 %
1966	3.096	+ 22,56 %	7.527	+ 16,98 %
1967	3.770	+ 21,77 %	8.459	+ 12,38 %
1968	3.889	+ 3,15 %	9.069	+ 7,21 %

Ces chiffres concernent les départements, les communes et les divers établissements publics locaux (1).

(1) Ils ne sont pas absolument comparables avec ceux figurant aux tableaux des pages 36 et 38.

La part de l'autofinancement dans les dépenses d'équipement net ressort des deux tableaux suivants :

1° Départements de la Métropole sauf Seine.

	1965	1966	1967
Autofinancement	24,33 %	27,11 %	26,82 %
Subventions	21,37 %	21,10 %	23,05 %
Emprunts	54,30 %	51,79 %	50,13 %

2° Communes de la Métropole sauf Paris.

	1964	1965	1966
Autofinancement	18,10 %	16,05 %	20,44 %
Subventions	25,45 %	29,38 %	27,83 %
Emprunts	56,45 %	54,57 %	51,73 %

L'origine des prêts aux collectivités locales prises dans leur ensemble, y compris aux organismes locaux bénéficiant de leur garantie, est retracée dans le tableau ci-après.

Prêts aux collectivités locales (1) de 1964 à 1968.

(En millions de francs.)

ANNEES	CAISSE des dépôts et consignations.		CAISSE D'AIDE A L'EQUIPEMENT des collectivités locales.					CREDIT agricole.		CREDIT foncier.		EMPRUNTS directs (3).		TOTALS	
			Em- prunts « Villes de France ».	Moyen terme.	Emis- sions régio- nales, départe- mentales	Total.									
		%					%								
1964	3.924	70,68	308	»	»	308	5,55	167	3,01	214	3,85	939	16,91	5.552	100
1965	4.616	71,74	254	»	»	254	3,95	195	3,03	146	2,27	1.223	19,01	6.434	15,88 100
1966 (2)....	5.269	70,00	291	91	138	520	6,91	256	3,40	202	2,68	1.280	17,01	7.527	16,98 100
1967	5.508	65,11	286	351	142	779	9,21	608	7,19	131	1,55	1.433	16,94	8.459	12,38 100
1968	5.664	62,46	202	487	141	830	9,15	916	10,10	59	0,65	(4) 1.600	17,64	9.069	7,21 100
Totaux ...	24.981	67,44	1.341	929	421	2.691	7,27	2.142	5,78	752	2,03	6.475	17,48	37.041	100

(1) Prêts aux départements, communes, groupements de communes et organismes locaux bénéficiant de leur garantie.

(2) La C.A.E.C.L. ayant été créée en 1966, les chiffres indiqués pour 1964 et 1965 ne concernent que les « emprunts unifiés ».

(3) Emprunts réalisés auprès d'organismes prêteurs autres que les Caisses publiques ou semi-publiques : Compagnies d'assurances, Mutuelles, Caisses de prévoyance et de retraites, etc.

(4) Approximation.

L'analyse de ce tableau montre deux choses : la première, c'est le gonflement de la masse des emprunts souscrits : 5.552 millions de francs en 1964, 9.069 millions de francs en 1968. Certes, il est indispensable que les collectivités locales puissent accroître leurs emprunts pour financer les équipements qu'elles doivent réaliser pour répondre aux besoins de leurs administrés. Mais nous verrons plus loin que l'évolution de leur endettement pose de graves problèmes.

Le second enseignement tiré de ce tableau, c'est la diminution de la part de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le total des emprunts consentis aux collectivités locales : 70,68 % en 1964, 62,46 % en 1968.

En sens inverse, le rôle de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales s'est légèrement accru : 6,91 % en 1966, année de création de la Caisse, 9,15 % en 1968.

Il convient surtout de souligner le développement du rôle du Crédit agricole : 3,01 % du total des emprunts en 1964, 10,10 % en 1968, tandis que le Crédit foncier a presque complètement cessé de prêter des fonds (0,65 % en 1968).

B. — LE GONFLEMENT DES DÉPENSES ET LE PROBLÈME DE L'ENDETTEMENT

L'analyse précédente des comptes d'ensemble a révélé l'importance du taux de croissance des dépenses des collectivités locales. Cette croissance se produit aussi bien pour le fonctionnement que pour l'équipement. Elle pose un grave problème : celui de l'endettement des collectivités locales.

I. — *Le gonflement des dépenses.*

L'évolution de la situation financière des collectivités locales est directement liée à la politique définie par le Plan en matière d'équipements. En effet, le V^e Plan a rangé parmi les priorités le développement des équipements collectifs et l'aménagement des métropoles d'équilibre, en insistant sur les investissements réalisés par les collectivités locales.

Le V^e Plan avait prévu 123,82 milliards de francs d'équipements collectifs publics. La participation financière de l'Etat devait représenter 54,16 % de ce total. Toutefois, si l'on tient compte des équipements hors plan, la part des collectivités locales dans les

équipements collectifs publics dépasse régulièrement 60 % des dépenses totales (63,14 % en 1965, 61,57 % en 1966 et 61,90 % en 1967).

Si, au cours de la première année du V^e Plan, la progression des dépenses d'équipement de l'Etat a été beaucoup plus forte que celle des collectivités locales, la tendance s'est inversée en 1967. Au fil des années, les dépenses de l'Etat ont pris un retard important sur les objectifs initiaux. Outre ce retard, il y a lieu de souligner que le taux de participation de l'Etat varie fortement selon les secteurs d'équipement, allant d'environ 80 % pour les équipements scolaires et culturels à 14,2 % pour l'équipement urbain.

Enfin, l'on doit dire aussi que les objectifs du V^e Plan étaient dans plusieurs secteurs inférieurs à ce qui aurait été nécessaire pour satisfaire les besoins existants. Cela est le cas de nombreux secteurs dans lesquels les collectivités locales assurent une part importante des dépenses.

Malgré ces restrictions, l'analyse des comptes des collectivités locales révèle l'importance et la rapidité de la croissance de leurs charges financières.

Pour faire face à ces charges, les collectivités ont été contraintes de recourir de plus en plus largement à l'emprunt, ainsi que le révèle la progression de leur endettement.

2. Le problème de l'endettement des collectivités locales.

Votre rapporteur n'a pu avoir communication de l'évolution de l'endettement des collectivités locales que jusqu'à l'année 1966 inclusivement. Il est regrettable qu'on ne puisse disposer, à la fin de 1969, au moins d'évaluations globales pour 1967 et 1968.

Endettement des collectivités locales.

(En millions de francs.)

	COMMUNES	DEPARTEMENTS
1959	8.465	2.258
1960	10.278	2.768
1961	12.001	3.415
1962	14.377	4.053
1963	17.069	4.600
1964	19.482	5.305
1965	22.588	5.897
1966	26.165	6.455

Ce tableau révèle que, de 1959 à 1966, l'endettement global des communes a plus que triplé, tandis que celui des départements était légèrement inférieur à cette proportion.

La charge par habitant de l'endettement, compte tenu de l'évolution démographique, est résumée dans le tableau suivant :

ANNEES	COMMUNES	DEPARTEMENTS	TOTAL
1959	186,19	49,66	235,85
1960	223,90	60,30	284,20
1961	258,52	73,56	332,08
1962	302,21	85,20	387,41
1963	354,61	95,57	450,18
1964	400,15	108,96	509,11
1965	459,57	119,98	579,55
1966	526,99	113,01	640,00
Taux moyen annuel d'augmentation	16,02 %	14,74 %	15,76 %

On constate, à nouveau, une plus forte progression de l'endettement au niveau des communes, le taux global moyen d'augmentation étant d'ailleurs supérieur à 15 %.

Si l'on tient compte de ce taux (15,76 % exactement), l'évolution de l'endettement par habitant jusqu'en 1970 doit évoluer comme suit :

1967	756 F.	1969	999 F.
1968	869 F.	1970	1.149 F.

Il est certain que le maintien d'un tel rythme annuel de progression de l'endettement va poser aux collectivités des problèmes dont la solution se révélera de plus en plus difficile, sans une réforme profonde et moderne de leurs finances.

Il convient, au surplus, de souligner que l'accroissement de la dette, qui mesure la croissance des investissements entraîne une augmentation induite des dépenses de fonctionnement de 7 %. Au total, la charge réelle de la dette (amortissement, intérêts et dépenses de fonctionnement induites) est voisine de 18 % (1).

(1) Y. Fréville. Analyse de la situation financière des communes urbaines (1963-1967). Centre de recherches sur l'économie et les finances des agglomérations urbaines. Rennes.

C. — INADAPTATION DES FINANCES LOCALES

Le recours prolongé et important à des moyens extraordinaire de financement ne saurait, en aucun cas, être considéré comme une solution satisfaisante à long terme. Malheureusement, les institutions financières locales n'ont pas encore bénéficié d'une réforme attendue depuis trop longtemps.

Cette inadaptation ressort du rythme de progression considérable que les collectivités locales ont dû adopter pour les centimes et les autres impôts locaux directs. Ces impositions ont augmenté de 75 % entre 1964 et 1968, tandis que dans le même temps le revenu national s'accroissait seulement de 35,6 % et les impôts d'Etat de 43,6 % (de 51,8 % si l'on ne considère que les impôts d'Etat sur le revenu).

En valeur réelle, c'est-à-dire après déduction de l'influence de l'augmentation de la population communale et de la hausse des prix, on constate que la progression de la pression des impôts directs communaux a été comprise entre 40 et 50 % selon les catégories de communes, entre 1963 et 1967. Sur la base 100 pour le revenu national, la fiscalité directe locale est passée de 2,28 % en 1965 à 2,82 % en 1968.

Une étude prévisionnelle sur l'évolution des comptes communaux jusqu'en 1975, établie par la Société centrale pour l'équipement du territoire, prévoit que, dans le cadre du régime financier actuel, la charge par habitant des impôts sur les ménages devrait passer en moyenne de 66 F en 1968 à 164 F en 1975.

L'étude sur les finances communales entre 1963 et 1967 montre que seules celles de la région parisienne ont pu accroître sensiblement leur autofinancement au cours de cette période. Dans les autres catégories de communes, l'augmentation du produit des centimes a été plus que compensée par le déficit de fonctionnement et la charge de la dette.

On peut également dire qu'il n'y a eu d'augmentation de l'autofinancement communal que si l'on inclut dans celui-ci les remboursements de la dette. Ainsi, les emprunts restent le moyen prépondérant de financement des investissements.

Une telle évolution non seulement rend nécessaire une refonte complète de la fiscalité locale, dont l'injustice s'accroît avec le nombre des centimes mais impose aussi une revision des charges pesant sur les communes.

En effet, la fiscalité directe, qui est l'ultime variable des budgets locaux, fixée en dernier lieu afin d'équilibrer charges et ressources est, par conséquent, un excellent indicateur de la situation financière des collectivités locales. La vitesse de progression de sa pression sur les contribuables mesure le développement des dépenses locales. Mais il va de soi qu'une telle progression ne peut se poursuivre indéfiniment au rythme actuel sans atteindre rapidement un seuil au-delà duquel la fiscalité directe locale exercera une pression insupportable sur les contribuables locaux.

Or, l'importance du rôle des collectivités locales dans le financement des équipements publics, en leur imposant un endettement croissant rapidement, fait que le recours à l'augmentation de la fiscalité directe devient le seul moyen de faire face aux charges d'emprunt.

En même temps, cette augmentation rend compte de la progression de l'ensemble des dépenses locales et, notamment, des dépenses nouvelles résultant de la croissance urbaine et de la modernisation des campagnes.

Enfin, l'augmentation de la fiscalité directe reflète l'inélasticité des autres catégories de recettes locales.

D. — EVOLUTION DU PRODUIT DE CERTAINES RESSOURCES

Nous limiterons notre examen aux deux ressources qui posent actuellement les plus importants problèmes :

- la patente ;
- le versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires.

1. — *Evolution du produit de la patente.*

Si l'on considère l'accroissement moyen annuel du produit des quatre contributions directes locales, on constate qu'il est d'environ 13 à 14 % depuis une dizaine d'années.

Mais, en réalité, l'évolution de chaque contribution est différente : 10 % pour le foncier non bâti, 12 % pour le foncier bâti, 14 à 15 % pour la patente et 16 % pour la mobilière.

La patente, à l'exclusion des taxes annexes, a rapporté 5.545.700.000 F en 1968. On prévoit qu'elle rapportera environ 6.391 millions de francs en 1969, soit une augmentation de plus de 15 %.

L'accroissement sera sensiblement plus fort à Paris (+ 25 %) que pour le reste de la France (+ 14 %).

L'origine de cet accroissement est double : elle tient à la fois à la variation du centime-le-franc moyen et à la variation des bases d'imposition. Il convient, à cet égard, de distinguer Paris du reste du pays.

	VARIATION du centime le franc moyen.	VARIATION des bases d'imposition.
France moins Paris.....	+ 11,22 %	+ 2,67 %
Paris	+ 26,47 %	— 0,71 %

Pour 1970, on peut penser que l'augmentation de la patente sera freinée du fait :

— des recommandations faites par le Ministère de l'Intérieur aux préfets pour qu'ils s'efforcent de limiter l'augmentation des dépenses des collectivités locales à un taux comparable à celui de l'État ;

— de la majoration des recettes attendues du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires.

On peut espérer que ces deux éléments limiteront l'alourdissement de la pression de la fiscalité locale directe.

2. Evolution du produit du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires.

Compte tenu de l'évolution de la masse salariale depuis le début de l'année 1969, on peut estimer à 15 % environ pour l'ensemble de ladite année, et par rapport à 1968, le taux de progression de cette recette locale.

La différence entre ce taux désormais prévisible et le taux prévisionnel de 11 % qui avait été fixé par arrêté ministériel en janvier dernier correspond, pour les collectivités locales et leurs groupements à une plus-value de recettes de l'ordre de 350 millions de francs.

Cette somme sera ajoutée au montant prévisionnel du versement représentatif pour 1970 et sera, par conséquent, répartie en même temps que la recette afférente à l'exercice prochain.

Le montant prévisionnel pour 1970 représentera 118 % des évaluations prévisionnelles pour 1969. L'importance du taux de croissance doit cependant être appréciée en soulignant que l'on ne tient pas compte des recettes effectives en 1969, mais seulement des prévisions qui avaient été faites pour ladite année et qui sont inférieures aux recettes réelles enregistrées.

Au total, les collectivités locales percevront, en 1970, 9.290.000.000 F.

Selon les dispositions de la loi de novembre 1968, le montant réel qu'aurait procuré en 1969, aux collectivités locales et à leurs groupements, la part locale de la taxe sur les salaires, sera déterminé sur la base des déclarations souscrites par les employeurs au début de l'année prochaine.

L'ajustement définitif de la recette 1969, en fonction du chiffre réel ainsi obtenu, sera, en cas de nouvelle différence, opéré sur l'exercice 1971.

Il semble que l'articulation des différents textes relatifs à cette ressource apporte aux collectivités locales et à leurs groupements une garantie de recettes assez bien indexée sur l'évolution qui aurait été celle du produit de la taxe sur les salaires. Dans ce domaine, les restrictions d'ordre conjoncturel ne doivent pas jouer puisque la masse de ce produit repose sur le revenu procuré par une ancienne ressource fiscale dont le montant peut être calculé assez facilement.

Dans la mesure où la référence à l'ancienne taxe sur les salaires a été maintenue, il semble bien que les collectivités locales soient assurées de recevoir un versement représentatif égal à ce qu'elles auraient perçu sous le régime antérieur.

L'intervention des ministères est limitée à la fixation, chaque année, du montant prévisionnel du versement représentatif, après déduction des exonérations de taxe sur les salaires, dont bénéficient désormais les collectivités locales et leurs groupements. Ces chiffres sont ensuite rectifiés, selon le mécanisme exposé plus haut à propos des recettes de l'année 1969.

II. — Les collectivités locales dans le budget de l'Intérieur pour 1970.

A. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Nous examinerons successivement :

- les principales orientations pour 1970 ;
- l'engagement et la consommation des crédits ;
- le problème des commissions départementales d'équipement ;
- le taux d'exécution du V^e Plan.

1. — *Les principales orientations pour 1970.*

En ce qui concerne les subventions de fonctionnement que l'Etat alloue aux collectivités locales, leur régime n'a pas subi de modification au cours de 1969.

Néanmoins, du seul fait de l'application de la réglementation actuelle, on enregistre un très fort relèvement des subventions aux communes éprouvant une perte de recettes du fait des exonérations dont bénéficient les constructions nouvelles.

En ce qui concerne le budget d'équipement, compte tenu des fortes mesures de compression imposées par la conjoncture, la préoccupation du ministère semble avoir été d'aller au plus urgent et de sauvegarder le caractère prioritaire, voulu par le V^e Plan, des subventions en faveur du développement urbain.

D'après les indications qui nous ont été communiquées, on peut espérer, s'il est possible, en cours d'année, de débloquer de certaines dotations au titre du fonds d'action conjoncturelle, que les tranches urbaine et départementale du Fonds routier bénéficient d'une certaine augmentation de leurs dotations.

Il y a lieu également de noter que le chapitre des constructions publiques a été légèrement augmenté afin de financer les travaux d'extension des laboratoires de l'École de physique et de chimie industrielle de la ville de Paris.

2. — *L'engagement et la consommation des crédits.*

En ce qui concerne l'engagement des crédits, votre rapporteur ne peut que regretter que les dépenses en capital aient supporté, au cours de ces dernières années, et non pas seulement en 1969 où le phénomène a été amplifié dans des proportions considérables, des mesures de blocage et d'étalement dans l'affectation des autorisations de programme.

Cela a eu pour conséquence de retarder l'exécution des travaux dont, pour la plupart, les collectivités locales sont les maîtres d'œuvre.

Il en résulte qu'à la fin de chaque gestion budgétaire le pourcentage des autorisations de programme non affectées est élevé. C'est ainsi qu'à la fin de 1968, en ce qui concerne les subventions aux collectivités locales, c'est-à-dire le Titre VI du budget de l'Intérieur, et les tranches locales du Fonds routier, le pourcentage a été de près de 11 %, contre 9 % les années précédentes.

Quant aux reports de crédits, ils ont été plus importants que jamais, représentant 33,5 % des crédits ouverts pour l'ensemble des dépenses en capital, contre 21 % les années précédentes.

Il va de soi qu'une telle pratique a des conséquences tout à fait regrettables et que les mesures drastiques décidées en 1969 n'ont pu qu'aggraver ces dernières.

L'engagement des dépenses en capital.

Depuis 1964, les ministères dépensiers sont appelés à adresser chaque année au ministère des Finances leurs propositions d'utilisation, par tranches trimestrielles, des dotations en autorisations de programme destinées à l'engagement d'opérations dans les secteurs du bâtiment et du génie civil.

La répartition pour 1969 a été la suivante :

Premier trimestre	20 % ;
Deuxième trimestre	30 % ;
Troisième trimestre	30 % ;
Quatrième trimestre	20 %.

Cette régulation s'applique aux dotations ouvertes au budget de 1969, aux reliquats de 1968 non encore engagés au 1^{er} janvier 1969 ainsi qu'aux transferts escomptés, en provenance notamment du budget des charges communes.

En ce qui concerne le génie civil, qui, pour les équipements des collectivités locales regroupe les chapitres 63-50 (Voirie départementale), 65-50 (Réseau urbain), 65-52 (Habitat urbain) et les tranches locales du fonds spécial d'investissement routier, les pourcentages d'engagement ci-dessus s'appliquent au total de la ligne « Génie civil » et n'ont pas à être respectés chapitre par chapitre. Ceci explique les différences dans le niveau des engagements constatés au fur et à mesure de l'exécution du plan de régulation des dépenses publiques :

Budget 1969. — Tableau des engagements par trimestre.

CHAPITRES	PREMIER trimestre.	DEUXIEME trimestre.	TROISIEME trimestre.	QUATRIEME trimestre.
63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale	3.440.661	57.779.037	2.973.961	»
65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains	17.149.508	120.634.280	39.468.222	»
65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain	24.065.946	15.106.983	11.437.297	»
67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques	650.250	9.185.062	4.145.115	»
67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	Non soumis à contingentement.			»
Total Titre VI.....	45.306.365	200.705.362	58.024.595	»
1. Exécution du Plan national d'amélioration du réseau routier, Art. 3 : Ponts détruits et Art. 2 : Voirie locale.....	»	»	»	17.000
2. Exécution du Plan d'amélioration du réseau routier départemental.....	54.727.300	24.796.800	»	4.952.000
3. Exécution du Plan de décongestion de la circulation dans les centres urbains.	21.175.000	30.075.000	29.503.400	8.150.000
4. Exécution du Plan d'amélioration de la voirie communale.....	70.710.000	990.000	»	698.000
Total F. S. I. R.....	146.612.300	55.861.800	29.503.400	30.800.000
Totaux généraux.....	191.918.665	256.567.162	87.527.995	30.800.000

3. — *Les Commissions départementales d'équipement.*

Ces commissions ont été créées en 1961 pour assister les préfets dans leur tâche de coordination des programmes d'équipement élaborés au niveau départemental.

Leur rôle a été précisé et modifié par un décret du 13 mai 1965.

Ces commissions sont consultées sur les programmes d'investissements publics élaborés au niveau du département, d'abord au moment de la préparation de la tranche régionale du Plan, puis au moment de la mise en œuvre annuelle de ces programmes. Ces commissions devraient donc avoir une connaissance complète des différents investissements publics intéressant le département. Enfin, elles exercent les attributions d'un certain nombre de commissions qui ont été supprimées.

En fait, les Commissions départementales d'équipement ont été constituées et fonctionnent dans des conditions très différentes d'un département à l'autre. On a même pu constater, et votre rapporteur le regrette très vivement, que dans certains départements, elles n'étaient pas réunies. Il est souhaitable que le rôle de ces commissions soit accru à l'occasion de la préparation et de l'exécution du VI^e Plan. Il est absolument indispensable que les prochains programmes d'équipement départementaux, dans les domaines de l'adduction d'eau, de l'assainissement, de l'électrification rurale, de la voirie, soient systématiquement soumis aux sections compétentes de la Commission départementale afin d'améliorer le fonctionnement de cette institution. Une enquête vient d'être diligentée auprès des préfets en vue de réunir des éléments d'information qui faisaient jusqu'à présent défaut. Les premiers résultats de cette enquête indiquent que la Commission départementale d'équipement a été créée dans la majorité des départements mais non dans tous. Au surplus, le rythme de ses réunions soit en formation plénière, soit en sections est très variable d'un département à l'autre.

Votre rapporteur croit de son devoir d'insister pour que cette institution fonctionne à l'avenir dans de meilleures conditions et, aussi, d'une manière uniforme, sur tout le territoire national.

4. — *L'exécution du V^e Plan par le Ministère de l'Intérieur.*

Il va de soi que les compressions des dotations budgétaires, comme les retards apportés à l'engagement des autorisations de programme, ont entraîné une insuffisance importante, par rapport aux objectifs que le V^e Plan avaient fixés, aux secteurs dans lesquels le ministère de l'Intérieur intervient.

Le tableau suivant retrace les prévisions d'évolution jusqu'à la fin de 1970, c'est-à-dire jusqu'à la fin du V^e Plan, en ne tenant compte que des crédits figurant effectivement au fascicule budgétaire, à l'exclusion de toute référence au fonds d'action conjoncturelle.

RUBRIQUES	ENVELOPPES du V ^e Plan.	DOTATIONS 1966-1967-1968-1969 (1) + Prévisions 1970.	POURCENTAGE d'exécution du V ^e Plan.
<i>Équipement urbain.</i>			
Réseaux urbains.....	1.500	1.148	76,5
Habitat urbain.....	350	267	76,3
<i>Voirie.</i>			
Rase campagne.....	540	521,4	96,5
Milieu urbain.....	1.495	1.109,7	74,2

(1) Dotations des lois de finances abondées des transferts en provenance du F. I. A. T. et du budget des Charges communes et diminuées des annulations de crédits.

Dans l'hypothèse où il serait possible au ministère de recevoir au cours de l'année des fonds au titre du fonds d'action conjoncturelle, il va de soi que les pourcentages d'exécution du V^e Plan seraient relevés. Toutefois, compte tenu de l'ampleur du retard, il est tout à fait exclu que, même en engageant la totalité de ce qui est prévu pour le ministère en 1970 au titre du fonds, on puisse atteindre dans aucun de ces secteurs un pourcentage de 100 %.

Il convient toutefois de souligner que, si les taux d'exécution concernant l'équipement urbain et la voirie en milieu urbain paraissent relativement moins favorables que ceux qui portent sur la voirie en rase campagne, cela tient au fait que le V^e Plan avait fixé pour cette première catégorie d'investissements des objectifs en progression très forte, de l'ordre du double par rapport à ceux du IV^e Plan.

B. — LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

Votre rapporteur a déjà souligné — pour le regretter vivement — l'évolution défavorable des dotations des chapitres intéressant les collectivités locales dans le projet de 1970, en soulignant que cette évolution ne faisait qu'aggraver les insuffisances déjà importantes du passé.

1. *Les subventions du titre IV.*

En ce qui concerne les subventions du titre IV, on constate que le chapitre 41-51 (Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales) est en augmentation de 115.500.000 F, augmentation qui tient à un double mouvement : d'une part, forte augmentation des subventions aux communes éprouvant une perte de recettes du fait des exonérations dont bénéficient les constructions nouvelles (+ 118 millions de francs) et, d'autre part, abattement également important sur la dotation pour les indemnités allouées aux communes ou à leurs groupements pour la suppression de leurs abattoirs. Cette dotation passe de 9 millions de francs à 6 millions de francs.

Cet abattement a été effectué pour tenir compte du montant des dépenses réellement effectuées jusqu'ici, qui ont été de plus de 385 millions de francs en 1968 et d'un peu plus de 773.000 F pour les trois premiers trimestres de 1969.

La dotation du chapitre 41-52 (Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes) augmente de 100.000 F. Il s'agit en l'occurrence d'accroître la subvention à l'Association nationale d'études municipales.

2. *Les dépenses en capital.*

En ce qui concerne les dépenses en capital figurant au budget du ministère de l'Intérieur, l'évolution pour 1970 est particulièrement défavorable puisque, à l'exclusion d'un cas, toutes les dotations, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, sont en réduction par rapport à 1969. Les seules mesures positives concernent les crédits de paiement du chapitre 57-00 (Etudes pour l'équipement des départements et des communes).

Votre rapporteur avait déjà eu l'année dernière l'occasion de souligner combien était inquiétante l'évolution des crédits du titre VI, qui intéresse si fortement les collectivités locales puisqu'il correspond à des dépenses d'investissement.

L'an dernier, la compression budgétaire avait surtout porté sur les crédits de paiement qui étaient en baisse pour presque tous les chapitres.

Aide à l'équipement des collectivités locales.

NATURE DES DEPENSES	1969		1970		DIFFERENCE	
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
	(En millions de francs.)				(En pourcentage.)	
Etudes pour l'équipement des départements et des communes	1.500.000	800.000	1.215.000	1.000.000	— 19	+ 25
Equipement administratif de la Région parisienne.....	»	65.000.000	»	5.000.000	»	— 92,3
Voirie départementale et communale	57.567.000	54.312.000	48.465.000	30.000.000	— 15,8	— 44,8
Réseaux urbains.....	296.000.000	199.280.000	274.205.000	190.000.000	— 7,4	— 4,7
Habitat urbain.....	57.000.000	47.550.000	41.985.000	20.000.000	— 26,3	— 57,9
Edifices culturels.....	1.355.000	1.395.000	1.220.000	300.000	— 10	— 78,5
Constructions publiques.....	19.000.000	15.000.000	18.400.000	13.000.000	— 3,2	— 13,3
Travaux divers d'intérêt local.	15.400.000	19.140.000	8.730.000	8.000.000	— 43,3	— 58,2
Totaux	447.822.000	402.477.000	394.220.000	267.300.000	— 12	— 33,6

a) *Chapitre 57-00. — Etudes pour l'équipement des départements et des communes.*

Les autorisations de programme de ce chapitre passent de 1.500.000 F à 1.215.000 F, soit une réduction de 19 % par rapport à 1969.

En sens inverse — et ce sera le seul cas pour l'ensemble des dépenses d'équipement intéressant les collectivités locales — les crédits de paiement augmentent de 25 %, passant de 800.000 F à 1 million de francs.

La réduction des autorisations de programme est particulièrement grave pour un chapitre d'études, à la veille de la phase active de préparation du VI^e Plan et de la reprise de l'activité de la Commission mixte sur l'étude des problèmes municipaux.

Rappelons que la création de ce chapitre, en 1963, a résulté de la prise de conscience de l'importance croissante des problèmes posés aux collectivités locales par la réalisation des équipements dont elles ont la charge.

En effet, à cette date les administrations ne disposaient pas de statistiques pour les équipements départementaux et communaux existants. Il était, dans ces conditions, difficile d'élaborer une politique rationnelle des équipements. D'autre part, il semblait nécessaire de réaliser des études techniques permettant de contribuer à la bonne réalisation des projets d'équipement d'une collectivité. Enfin, il était évident que l'effort d'équipement entrepris entraînerait des problèmes de nature financière et que toute réforme dans ce domaine exigerait, avant d'être mise en œuvre, la réalisation d'études minutieuses sur ses conséquences.

Ainsi, dès l'origine, les crédits de ce chapitre ont été répartis entre trois grandes catégories d'études :

— en premier lieu, une série d'études et d'enquêtes sur la mise en place des fichiers d'équipement et d'opérations, un effort particulier ayant été entrepris pour le recensement des équipements et des besoins en matière de bâtiments publics ;

— en second lieu, de nombreuses études techniques d'intérêt général ou particulier dans les secteurs de la voirie et de la circulation, de l'eau et de l'assainissement et de la planification urbaine ;

— en troisième lieu, des études ont été réalisées sur les problèmes financiers des communes et des départements.

Depuis 1967, le ministère a entrepris un effort permanent d'établissement de statistiques des comptes des collectivités locales, assorti de la mise au point d'une méthode d'analyse de leur situation financière.

Depuis 1968, des études sont entreprises pour examiner les conditions dans lesquelles les collectivités locales accèdent à la gestion automatisée de leurs tâches administratives.

L'ensemble de ces travaux est, chaque fois que cela paraît utile, l'objet d'une diffusion systématique auprès des préfets et des maires. En outre, un « Bulletin d'études des problèmes municipaux » vient compléter périodiquement l'information des municipalités.

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

Les autorisations de programme de ce chapitre diminuent de 15,8 %, passant de 57.567.000 F en 1969 à 48.465.000 F en 1970.

La diminution des crédits de paiement est beaucoup plus forte puisqu'elle atteint 44,8 %, les dotations passant de 54.312.000 F à 30.000.000 F.

La réduction opérée porte, d'une part, conformément aux directives générales, par priorité, sur le secteur non programmé et, d'autre part, sur les opérations intéressant la voirie primaire des zones opérationnelles d'habitat.

Le ministère justifie ces mesures par les difficultés de remplissage qu'ont connues certaines zones à urbaniser en priorité et par la complexité des procédures qui entraînent un ralentissement dans la consommation des crédits.

Au surplus, les crédits affectés à la voirie des zones opérationnelles d'habitat, accusent fin 1969, comparativement aux autres chapitres du secteur programmé de voirie locale en milieu urbain, le plus fort pourcentage de réalisation du Plan (75 % au lieu de 64 % pour l'ensemble du secteur voirie locale en milieu urbain), ces pourcentages étant calculés sans tenir compte de l'incidence possible des blocages de crédits intervenus en juillet 1969.

Une dotation complémentaire est, comme chaque année, attendue du budget des Charges communes, pour le financement de la voirie primaire des zones opérationnelles d'habitat.

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

Les autorisations de programme de ce chapitre diminuent de 7,4 %, passant de 296.000.000 F à 274.205.000 F et les crédits de paiement diminuent de 4,7 %, tombant de 199.280.000 F à 190.000.000 F.

La variation en valeur absolue est évidemment forte, en raison de l'importance des dotations de ce chapitre. Elle est justifiée par le ministère par la nécessité de concilier les disciplines du

Plan de redressement financier avec le respect des priorités dégagées par le V^e Plan en faveur des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement des communes urbaines et par la nécessité de tenir compte du fait que la demande en progression régulière qui se manifeste dans ce secteur ne se ralentit pas.

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

Les dotations de ce chapitre subissent une réduction très importante puisqu'elle atteint 26,3 % en autorisations de programme (41.985.000 F au lieu de 57.000.000 F) et s'élèvent jusqu'au chiffre considérable de 57,9 % pour les crédits de paiement (20.000.000 F au lieu de 47.550.000 F).

Le ministère justifie l'importance de ces diminutions par l'évolution constatée ces dernières années dans la consommation des crédits. En effet, les reports d'autorisations de programme sont passés de 25.000.000 F en 1968 à 42.000.000 F en 1969, tandis que les crédits de paiement reportés sur 1968 ont atteint 13.400.000 F et sur 1969 32.600.000 F.

Cette diminution a des causes multiples. Elle a tenu, notamment, au fait que certaines zones à urbaniser en priorité ont connu des difficultés du fait du ralentissement de l'implantation de certains logements. Elle est expliquée aussi par la complexité des procédures de saisine du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social (F. D. E. S.), qui nécessitent parfois des délais importants avant que ne soit arrêté le bilan financier qui permet seul de déterminer le montant de la subvention pour la viabilité secondaire de la zone d'habitation en cause.

Les mesures de déconcentration prises par le Gouvernement en matière de réalisation des zones d'aménagement concerté (décret du 30 mai 1969) devraient contribuer à redresser cette situation.

e) *Chapitre 67-20. — Réparations aux édifices culturels appartenant aux collectivités locales.*

Les autorisations de programme de ce chapitre diminuent de 10 %, passant de 1.355.000 F en 1969 à 1.220.000 F en 1970.

La chute des crédits de paiement est extrêmement importante puisqu'ils passent de 1.395.000 F en 1969 à 300.000 F en 1970, soit 78,5 % de diminution.

Rappelons que ce crédit est destiné à subventionner les communes désireuses d'entreprendre de grosses réparations sur les édifices culturels leur appartenant. Dans notre rapport de l'an dernier, nous avons déjà indiqué que la dotation de ce chapitre nous semblait très insuffisante par rapport aux besoins. L'évolution des chiffres proposés pour 1970 ne peut évidemment que nous faire maintenir — et même amplifier — ce jugement.

f) *Chapitre 67-50. — Constructions publiques.*

Les autorisations de programme de ce chapitre diminuent seulement de 3,2 %, passant de 19.000.000 F en 1969 à 18.400.000 F en 1970. Les crédits de paiement diminuent de 13,3 %, passant de 15.000.000 F à 13.000.000 F.

Certes, la diminution des autorisations de programme est faible (600.000 F), mais il convient de souligner qu'elle porte sur un chapitre dont les dotations sont, traditionnellement, limitées en valeur absolue et, surtout, très insuffisantes par rapport aux besoins des collectivités locales puisque ce chapitre est destiné à subventionner les dépenses effectuées pour les mairies, les préfectures, les sous-préfectures et cités administratives, les palais de justice, communaux et départementaux, les bâtiments consacrés aux services de secours et de lutte contre l'incendie, les halles et marchés, les cimetières, les garages et ateliers municipaux, etc.

Il semble à votre rapporteur que, compte tenu de ces deux éléments et de la faiblesse de l'économie réalisée, le ministère aurait pu éviter de procéder à un abattement sur les dotations de ce chapitre.

En effet, la compression budgétaire ainsi obtenue ne peut pas avoir d'effets appréciables sur le plan de l'assainissement financier, mais elle peut avoir des répercussions fâcheuses sur le volume des travaux financés.

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

Les autorisations de programme de ce chapitre diminuent de 43,3 %, passant de 15.400.000 F à 8.730.000 F, tandis que les crédits de paiement diminuent de 58,2 %, passant de 19.140.000 F à 8.000.000 F.

Les opérations financières sur ce chapitre ont un caractère hétéroclite tel qu'il est difficile d'apprécier, *a priori*, les répercussions d'économies aussi importantes.

h) *Le Fonds spécial d'investissement routier.*

Les dotations prévues au projet de budget pour 1970 au titre des tranches locales du Fonds routier s'élèvent à :

Autorisations de programme : 280,17 millions de francs.

Crédits de paiement : 225 millions de francs.

La comparaison avec 1969 apparaît dans le tableau ci-après :

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1969	1970	Différence.	1969	1970	Différence.
	(En millions de francs.)					
Ponts sinistrés (voirie locale)	17	15,3	— 1,7	17	10	— 7
Tranche départementale ...	57,5	58,23	+ 0,73	54,66	52	— 2,66
Tranche urbaine	146	142,74	— 3,26	137,36	100	— 37,36
Tranche communale	71	63,9	— 7,1	68,38	63	— 5,38
Totaux	291,5	280,17	— 11,33	277,40	225	— 52,40

La diminution globale par rapport à 1969 est donc de :

- 33 millions de francs en autorisations de programme ;
- 52,40 millions de francs en crédits de paiement.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

M. Raybaud ayant regretté les difficultés qu'il avait rencontrées, en qualité de rapporteur spécial, pour obtenir des renseignements à la fois rapides, complets, précis et cohérents sur le budget qu'il a mission d'examiner, la commission, sur proposition de M. Portmann, a été unanime pour estimer indispensable de rappeler solennellement les dispositions de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Ce texte, et notamment le dernier alinéa du paragraphe IV, confère aux membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel, des pouvoirs extrêmement étendus. Il est profondément regrettable que, par le biais de simples procédures administratives, ces dispositions législatives perdent une grande partie de leur valeur, restreignant en fait la portée et l'efficacité du contrôle parlementaire sur le contenu et l'exécution du budget de la nation.

M. Marcel Pellenc, rapporteur général, a souligné que la diminution des crédits d'équipement constatée dans le projet de budget pour 1970 serait aggravée par une hausse importante des prix.

Les problèmes de la police ont été évoqués au cours d'un débat. M. Driant est intervenu sur le financement des logements pour les personnels. M. Marcel Pellenc, rapporteur général, a estimé que les agents des polices municipales devraient bénéficier des mêmes indemnités que ceux de la police d'Etat. M. Portmann s'est interrogé sur les économies que la fusion des corps de police permettraient de réaliser. M. Schmitt a affirmé que le ministre devrait s'engager à prévoir, sur le budget pour 1971, un effort financier en faveur de tous les corps municipaux. M. Louvel a regretté vivement l'insuffisance des effectifs de la police, en particulier dans les grandes villes. Bien que le budget de ces dernières prévoie les crédits nécessaires, le rapport de ces effectifs, au nombre d'habitants, est nettement inférieur à ce qu'il devrait être.

Un large débat s'est engagé sur le problème des finances locales et, plus particulièrement, sur l'évolution de la contribution des patentes et du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires. Après intervention de MM. Descours Desacres, Driant, Monichon, Courrière, Marcel Pellenc, rapporteur général, Armengaud et Mlle Rapuzzi, la commission a tenu à souligner que la fiscalité directe locale ne dépend pas seulement du nombre des centimes votés par les départements et les communes mais aussi de bases d'imposition qui sont fixées par l'administration des Finances en application de lois et de décrets. Au surplus, on voit mal comment ces collectivités, devant l'ampleur des besoins qu'elles doivent satisfaire, devant la hausse continue des prix des biens et des services, devant les augmentations des salaires de leurs personnels et des charges diverses, notamment celles d'emprunts de plus en plus onéreux, pourraient continuer à faire face à leurs obligations sans bénéficier d'un produit fiscal croissant. La campagne conduite actuellement par certains au sujet de la patente relève, à cet égard à tout le moins, du paradoxe. Le Gouvernement annonce, certes, un accroissement appréciable en 1970 du montant global du versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires, mais aucune indication n'est actuellement disponible pour chaque collectivité prise individuellement, alors que, notamment, les budgets départementaux doivent être votés très prochainement. La commission souhaite donc que les pouvoirs publics fassent connaître le plus tôt possible aux administrateurs locaux le montant du versement représentatif qui sera attribué à la collectivité dont ils ont la charge.

Les conditions dans lesquelles les crédits pour les équipements publics sont répartis au niveau régional et départemental ont également soulevé des critiques, notamment au point de vue du rôle et de la composition des Commissions de développement économique régional (C.O.D.E.R.), des Commissions administratives régionales (C.A.R.) et des Commissions départementales d'équipement. La commission a regretté l'insuffisance de la participation des élus locaux à ces divers organismes, dont les décisions sont trop souvent entachées d'un caractère de secret regrettable et inquiétant. Sont notamment intervenus dans ce débat : MM. Raybaud, Descours Desacres, Courrière, Armengaud, Dulin et Mlle Rapuzzi.

La commission estime que la déconcentration des crédits aux échelons régional et départemental, telle qu'elle est appliquée, se

traduit dans les faits par une centralisation au niveau de la Région, qui dispose des crédits sans en référer aux représentants des collectivités locales.

Enfin votre rapporteur a évoqué les difficultés d'application de la réglementation relative à la redevance d'assainissement, qui mérite des aménagements car, dans son état actuel, elle pose des problèmes aux collectivités locales, aussi bien urbaines que rurales.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission soumet à l'appréciation du Sénat le projet de budget du ministère de l'Intérieur pour 1970.

RAPATRIÉS



PREMIERE PARTIE

L'EVOLUTION DES MASSES BUDGETAIRES

Les dotations de ce budget subissent une nouvelle réduction importante de 26,4 % pour les dépenses ordinaires. En outre les chapitres de dépenses en capital ne sont maintenues que pour mémoire.

Au total, les dépenses ordinaires passent de 55.636.985 F à 40.959.406 F. Le titre III (Moyens des services) qui représente un peu plus de 10 % de ces dépenses, est en hausse légère : 5.636.985 F en 1969, 6.009.406 F en 1970, soit une hausse de 6,6 %. Au contraire, le titre IV (Interventions publiques) diminue de 26,4 % : 50 millions de francs en 1969, 34.950.000 F en 1970.

Cette évolution divergente tient à quelques mesures :

I. — Mesures acquises.

L'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques entraîne une dépense supplémentaire de 277.517 F et l'application de textes sociaux une dépense de 94.904 F, soit, au total, pour le titre III, une augmentation de 372.421 F.

Les mesures acquises concernant le titre IV sont essentiellement des transferts :

— au budget des Affaires sociales, des crédits correspondant à la prise en charge du centre de transit de Lascours (— 2.800.000 F) ;

— au budget de l'Agriculture des crédits correspondants à la participation de l'Etat aux retraites complémentaires des cadres affiliés à la mutuelle agricole de retraite d'Alger (C. P. C. E. A.), soit — 8.200.000 F.

Au total, compte tenu d'ajustements aux besoins des crédits d'action sociale, d'assistance et de solidarité, les dotations du titre IV sont réduites de 11 millions de francs en ce qui concerne les mesures acquises.

Ceci représente un total net, pour les mesures acquises, de — 10.627.579 F.

II. — Mesures nouvelles.

Une seule mesure nouvelle est proposée pour 1970 : un ajustement des crédits d'action sociale, d'assistance et de solidarité qui entraîne une réduction des crédits du titre IV de 4.050.000 F.

Cette réduction résulte de ce que les retours sont inférieurs aux prévisions : 9.000 réels contre 10.000 prévus en 1969. Cette évolution, déjà constatée en 1967 et 1968, permet des ajustements corrélatifs des dotations du titre IV.

Le tableau suivant retrace les modifications des différents crédits :

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1969.	CREDITS prévus pour 1970.	DIFFERENCE
	(En francs.)		
<i>TITRE III. — Moyens des services.</i>			
Première partie. — Personnel, rémunérations d'activité.....	2.135.996	2.413.513	+ 277.517
Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite, charges sociales...	358.642	453.546	+ 94.904
Quatrième partie. — Matériel et fonctionnement des services.....	2.950.347	2.950.347	»
Cinquième partie. — Travaux d'entretien	192.000	192.000	»
Totaux pour le titre III.....	5.636.985	6.009.406	+ 372.421
<i>TITRE IV. — Interventions publiques.</i>			
Sixième partie. — Action sociale, assistance et solidarité.....	50.000.000	34.950.000	— 15.050.000
Totaux pour la sixième partie et le titre IV.....	50.000.000	34.950.000	— 15.050.000
Totaux pour les dépenses ordinaires.	55.636.985	40.959.406	— 14.677.579

La seule question qui se pose à l'égard des crédits de fonctionnement attribués à l'aide aux rapatriés est de savoir si toute l'implantation existante est encore justifiée sous sa forme actuelle et si elle ne pourrait être allégée et conçue de façon à pouvoir, avec plus de célérité, traiter les cas — peu nombreux maintenant — dont elle a à connaître, réserve étant faite toutefois des risques de rapatriement plus importants en provenance du Viet-Nam et des Etats voisins.

En tout cas c'est vers l'Office des biens et le Service des biens et intérêts privés que des dotations nouvelles devront être accordées afin de leur permettre une distribution rapide et équitable de l'indemnisation prévue, dont les modalités seront présentées au Parlement au printemps prochain.

DEUXIEME PARTIE

LES PROBLEMES D'ENSEMBLE

A. *La situation des rapatriés* visés dans la loi du 26 décembre 1961 a évolué depuis la formation du nouveau Gouvernement. Au cours de la campagne présidentielle, des promesses ont été faites aux rapatriés aux fins de leur apporter des apaisements substantiels.

Ainsi, les mesures moratorielles destinées à reporter la date d'exigibilité de leurs dettes vis-à-vis des organismes prêteurs à celle de l'indemnisation ont été votées sur propositions du Gouvernement amendées par le Parlement, fin octobre 1969, et promulguées (1).

De même, le Gouvernement s'est engagé lors des débats sur ledit projet de loi à déposer devant le Parlement un projet de loi déterminant les conditions d'indemnisation des rapatriés et prévoyant des crédits à cette fin, en application de l'article 4 de la loi du 26 décembre 1961.

Mieux encore, des crédits provisionnels d'un montant de 265 millions de francs (2) sont prévus, en application de la loi moratorielle précitée.

Il s'agit de financer la fraction du coût du moratoire des dettes contractées par les rapatriés et qui devra être versée aux établissements financiers suivants :

Caisse nationale de crédit agricole	160	millions de francs.
Caisse centrale de crédit hôtelier, commercial et industriel....	100	—
Divers	5	—
<hr/>		
Total	265	millions de francs.

Ainsi les demandes du Parlement tendant à faire jouer décisivement la solidarité nationale par la voie de l'indemnisation de

(1) Loi n° 69-992 du 6 novembre 1969.

(2) Au titre du budget des Charges communes, chapitre 14-01.

nos compatriotes spoliés ont, après huit ans, abouti à des propositions sérieuses du Gouvernement. Il y a lieu de lui en donner acte avec satisfaction.

La commission demande instamment au Gouvernement de fixer avec précision les conditions d'attribution des aides à nos compatriotes les plus défavorisés, afin d'éviter une répartition sans contrôle ni règles ni recours.

Toutefois, à l'occasion des mesures de protection juridique des rapatriés et de l'indemnisation, des problèmes délicats vont se poser :

a) En ce qui concerne la protection juridique des rapatriés, certaines difficultés d'application du moratoire ne sont pas écartées par les dispositions votées il y a un mois.

Ainsi, les emprunts contractés par des rapatriés auprès de personnes physiques ou morales autres que les organismes de crédit ayant passé des conventions avec l'Etat ne sont pas soumis aux dispositions moratoriennes. De la sorte, un rapatrié qui a obtenu, en raison de l'urgence motivée par son âge, un premier prêt de relais d'un tiers, à taux d'intérêt généralement plus élevé que celui consenti par des organismes conventionnés, puis un prêt d'un tel organisme, lequel prêt bénéficie d'une inscription privilégiée, risque de se voir poursuivi en paiement de la part non remboursée du premier prêt, dans la mesure où l'interprétation des articles 1^{er} et 5 de la loi du 6 novembre 1969 est limitée par les dispositions de l'article 2 de la même loi visant nommément les organismes de crédit conventionnés.

La position du Gouvernement sur ce point délicat est la suivante : il considère que, si la loi prenait en compte les emprunts contractés auprès de sociétés privées ou de particuliers, elle créerait des sources d'abus, de fraudes et d'iniquités. Tel serait le cas, d'après les indications données par M. le Garde des Sceaux au Sénat, dans les espèces suivantes : rapatriés ayant emprunté pour des buts autres que ceux que la loi veut protéger ; difficultés de vérifier la réalité d'un emprunt contracté auprès d'un particulier sans prise de sûreté réelle ; vente à un rapatrié d'un bien contre versement d'une rente viagère ; impossibilité de prévoir le montant des crédits qui seraient nécessaires pour couvrir tous ces emprunts dont le montant global ne peut être connu. En ce qui concerne les rapatriés âgés ayant dû emprunter à des conditions onéreuses, le ministre a rappelé que des crédits sont disponibles pour les aider par priorité.

Votre commission souhaite cependant très vivement que le Gouvernement réexamine attentivement cette question des emprunts privés contractés auprès de sociétés privées et de particuliers pour adopter les mesures les plus humaines, notamment par le moyen des premiers crédits et des secours d'urgence. Elle souhaite également que l'indemnisation des rapatriés âgés se fasse le plus tôt possible.

b) En ce qui concerne l'indemnisation elle-même, votre commission souhaiterait avoir une réponse aux questions suivantes :

Sur quelle base sera-t-elle calculée ?

Comment les biens spoliés vont-ils être estimés ? Sur quelle date portera l'estimation ?

Comment procédera-t-on dans le cas de biens spoliés disparus du fait de la gestion sans scrupules ou inefficace des séquestres étrangers (Egypte, Guinée, par exemple) ?

Comment sera-t-il tenu compte des prêts et subventions accordées pour la reconversion et l'habitat ?

Des barèmes dégressifs seront-ils prévus dans le but d'alléger davantage la charge ou les pertes des moins favorisés de la fortune ?

Qu'en sera-t-il des personnes morales constituées par des familles pour l'exploitation de leurs propriétés dans les anciens pays de leur résidence ?

Dans quelle mesure sera-t-il tenu compte des indemnisations existantes ou à venir des pays spoliateurs ? Y aura-t-il à ce sujet substitution de l'Etat français à ces derniers, sur lesquels l'Etat aurait ainsi une créance ?

L'indemnisation sera-t-elle limitée aux seuls Français bénéficiaires de la loi du 26 décembre 1961 ou sera-t-elle étendue aux Français rapatriés des anciens pays d'obédience française mais réinstallés dans des pays tiers (Espagne, Argentine, Canada, par exemple) ou encore à ceux qui ont été expulsés d'autres territoires à la suite de la décolonisation (par exemple Congo Kinshasa), voire d'une mutation politique (Français expulsés de Russie après l'avant-dernière guerre mondiale) ?

Le Gouvernement envisagera-t-il une orientation économique pour l'emploi des fonds remis aux rapatriés métropolitains au titre de l'indemnisation en vue d'éviter une injection de crédits désordonnée dans une économie relevant d'une crise d'inflation ?

Enfin, quelles seront les responsabilités respectives du point de vue de l'inventaire des biens spoliés de l'Agence des biens créée essentiellement pour les Français d'Algérie et le Service des biens et intérêts privés qui a reçu en principe toutes les déclarations des Français rapatriés de n'importe quel pays du monde, sauf l'Algérie ?

Au point où en est la question de l'indemnisation, votre Commission des Finances n'entend pas prendre position dès maintenant sur chacune des questions ci-dessus.

Ces dernières devraient être débattues autour d'une table ronde réunissant des représentants des ministères compétents : Intérieur, Finances, Affaires étrangères, Affaires sociales ; des Commissions compétentes du Parlement, et notamment de celle des Finances ; de l'Association représentative des rapatriés ; du Conseil supérieur des Français de l'étranger et de l'Union des Français de l'étranger.

Les conclusions de cette table ronde devraient être connues du Gouvernement et appréciées par lui avant la fin du premier trimestre afin que le projet de loi annoncé pour le printemps 1970 soit complet et ne laisse aucune question dans l'ombre.

En tout état, l'inventaire des biens spoliés, dont la décision de mise en route relève du pouvoir réglementaire, ainsi qu'en a décidé le Conseil constitutionnel, doit être effectué au plus vite : pour l'Agence des biens, le travail est largement entamé en ce qui concerne l'Algérie ; pour le Service des biens, la tâche est moins avancée, faute de discussions contradictoires avec les intéressés et faute de vérifications, encore que pour la Tunisie et le Maroc, l'intervention des experts du Crédit foncier a permis une évaluation raisonnable des biens agricoles en cause.

Cet inventaire préalable, indispensable à toute indemnisation équitable, ne saurait donc être différé et constitue la mesure la plus urgente à prendre officiellement.

B. — Dans la mesure où il y aura indemnisation, il est indispensable de ne pas oublier nos compatriotes encore installés dans des pays d'ancienne obédience française, notamment au Viet-Nam, au Laos, où la situation est instable, où la sécurité est de moins en moins assurée, et où se trouvent de nombreux Français d'origine locale. La loi sur l'indemnisation devra donc tenir compte des rapatriements et spoliations en puissance.

Par ailleurs, le retour en France de nos compatriotes d'Extrême-Orient soulève la question difficile de l'hébergement en métropole. Le formalisme administratif est pesant au point que, sans certificat d'hébergement en France, les Consulats ne peuvent accorder les facilités de départ vers la métropole, où les centres sont peu nombreux et ne peuvent assurer l'hospitalité aux rapatriés plus de quelques jours, délai insuffisant pour que des gens sans ressources et relations en France puissent obtenir le bénéfice des prestations de la loi du 26 décembre 1961 et des textes subséquents.

La Commission des Finances du Sénat serait désireuse d'avoir sur ce point des apaisements.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

M. Courrière a souligné la complexité juridique de la loi du 6 novembre 1969, qui risque d'allonger sensiblement les délais nécessaires à la mise au point des textes d'application et empêche actuellement les rapatriés d'avoir une connaissance claire et complète de leurs droits.

M. Courrière a également signalé une lacune de ladite loi qui ne vise que les prêts faits aux rapatriés par des caisses conventionnées par l'Etat. Il est regrettable que les prêts consentis par des sociétés privées ou par des particuliers soient exclus de la législation du moratoire, car ils concernent souvent des rapatriés âgés, qui ont dû emprunter à des taux élevés.

Au surplus, la levée de certaines sûretés réelles ne suffira pas toujours à restaurer le crédit des rapatriés. Bien souvent, en effet, ceux qui ont dû recourir à des prêts privés non couverts par la loi ont été amenés à accorder aux organismes prêteurs des sûretés réelles de second rang. Ainsi la levée de la première hypothèque aboutira parfois seulement à mettre à sa place une seconde hypothèque.

*
* * *

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat les crédits des Rapatriés pour 1970.