

N° 61

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1970, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par, M. Jean NAYROU,

Sénateur.

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

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 et 56 (tomes I, II, III et IV, annexe 16) (1969-1970).

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

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur.....	5
1° Les crédits de paiement.....	8
2° Les autorisations de programme.....	9
II. — Les collectivités locales.....	9
1° Les difficultés financières.....	9
2° L'action économique	10
3° Le personnel communal.....	13
III. — L'administration du territoire.....	14
1° L'administration préfectorale	15
2° Le cadre national des préfectures.....	15
IV. — La police nationale.....	17
1° L'organisation de la police nationale.....	17
2° Les effectifs	20
V. — La protection civile.....	21
1° Le budget et les missions de la protection civile.....	21
2° Les orientations en matière de personnels.....	22

Mesdames, Messieurs,

Votre commission a examiné pour avis les crédits du Ministère de l'Intérieur prévus pour 1970.

Elle tient à exprimer ses remerciements à M. Raymond Marcellin, Ministre de l'Intérieur, qui a bien voulu venir lui présenter, le 27 novembre, le budget dont il a la charge, et répondre à diverses questions posées par des membres de la commission.

Le présent avis, qui ne porte que sur quelques aspects des responsabilités du Ministère de l'Intérieur, fait une large place aux renseignements recueillis au cours de cette audition.

I. — Caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1970.

Les tableaux récapitulatifs présentés ci-après permettent de situer les crédits inscrits pour 1970 par rapport à ceux du budget de l'année en cours.

Comparaison des crédits ouverts par la loi de finances pour 1969 et des crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 1970.

NATURE DES DEPENSES	1969	1970				DIFFERENCE avec 1969.
		Mesures acquises.	Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
I. — Crédits de paiement.						
<i>a) Dépenses ordinaires.</i>						
Titre III. — Moyens des services.....	2.904.849.321	+ 333.594.032	3.238.443.353	— 36.520.663	3.201.922.690	+ 297.073.369
Titre IV. — Interventions publiques.....	529.601.075	+ 118.910.000	648.511.075	— 2.900.000	645.611.075	+ 116.010.000
Totaux, dépenses ordinaires.....	3.434.450.396	+ 452.504.032	3.886.954.428	— 39.420.663	3.847.533.765	+ 413.083.369
<i>b) Dépenses en capital.</i>						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	109.506.000	— 90.404.000	19.102.000	+ 18.303.000	37.405.000	— 72.101.000
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	336.677.000	— 119.255.000	217.422.000	+ 43.878.000	261.300.000	— 75.377.000
Totaux, dépenses en capital.....	446.183.000	— 209.659.000	236.524.000	+ 62.181.000	298.705.000	— 147.478.000
Totaux, crédits de paiement.....	3.880.633.396	+ 242.845.032	4.123.478.428	+ 22.760.337	4.146.238.765	+ 265.605.369
II. — Autorisations de programme.						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	41.337.000	»	»	»	36.473.000	— 4.864.000
Titre VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.....	446.322.000	»	»	»	393.005.000	— 53.317.000
Totaux, autorisations de pro- gramme	487.659.000	»	»	»	429.478.000	— 58.181.000

Dépenses ordinaires.

Répartition par service et par titre.

SERVICE	TITRE III Moyens des services 1970	TITRE IV Interventions publiques 1970.	TOTAL	DIFFERENCE entre 1969 et 1970.	DONT :	
					Mesures acquises.	Mesures nouvelles.
Administration centrale	46.193.836	»	46.193.836	+ 4.751.594	+ 2.945.060	+ 1.806.534
Administration territoriale	363.164.662	»	363.164.662	+ 33.967.894	+ 43.335.602	- 9.367.708
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	35.852.312	»	35.852.312	+ 3.826.181	4.532.959	- 706.778
Protection civile	88.684.744	15.533.237	102.217.981	+ 6.809.903	+ 5.984.975	+ 824.928
Police nationale	2.563.158.933	»	2.563.158.933	+ 220.698.607	+ 256.829.109	- 36.130.502
Collectivités locales	3.092.674	632.077.838	635.170.512	+ 115.600.000	+ 118.500.000	- 2.900.000
Elections	26.551.000	»	26.551.000	+ 21.750.000	+ 21.750.000	»
Services communs	75.224.529	»	75.224.529	+ 5.679.190	- 1.373.673	+ 7.052.863
Total	3.201.922.690	645.611.075	3.847.533.765	+ 413.083.369	+ 452.504.032	- 39.420.663

Les subventions d'investissement dans le budget du Ministère de l'Intérieur.

DESIGNATION	1965	1966	1967	1968	1969	1970 (prévisions).
	(En milliers de francs.)					
<i>I. — Autorisations de programme.</i>						
Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	39.600	55.300	53.100	55.300	57.567	48.465
Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	178.000	200.000	221.350	274.050	296.000	274.205
Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	38.000	48.000	75.200	75.200	57.000	41.985
Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices cultuels appartenant aux collectivités...	1.400	1.400	1.400	1.400	1.355	1.220
Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques.....	17.000	17.000	18.000	23.400	19.000	18.400
Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	20.000	20.000	20.000	20.000	15.400	8.730
Totaux des autorisations de programme....	294.000	341.700	389.050	449.350	446.322	393.005
<i>II. — Crédits de paiement.</i>						
Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	1.000	1.000	50.000	85.000	54.312	30.000
Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	145.000	150.000	185.350	215.000	199.280	190.000
Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	14.000	40.000	57.000	57.000	47.550	20.000
Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices cultuels appartenant aux collectivités locales	600	1.000	1.400	1.400	1.395	300
Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques.....	7.000	7.000	8.800	18.000	15.000	13.000
Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	10.000	10.000	15.000	18.000	19.140	8.000
Total des crédits de paiement.....	177.600	209.000	317.550	394.400	336.677	261.300

Les constatations suivantes peuvent être faites :

1° LES CRÉDITS DE PAIEMENT

Globalement, les crédits de paiement affectés tant aux dépenses ordinaires qu'aux dépenses en capital augmentent de 6,8 %. Cette augmentation résulte :

— d'une progression de 12 % des dépenses ordinaires, dont 10,2 % pour les dépenses du titre III (Moyens des services) et 21,9 % pour celles du titre IV (Interventions publiques) ;

— d'une diminution de 33 % du total des crédits de paiement affectés aux dépenses en capital ; cette diminution porte pour 65,8 % sur les dépenses du titre V (Investissements exécutés

par l'Etat) et pour 22,3 % sur les dépenses du titre VI (Subventions d'investissement). S'agissant des dépenses ordinaires, on remarque que la progression enregistrée provient des seules mesures acquises ; les diminutions de crédits qui apparaissent dans les mesures nouvelles sont essentiellement supportées par trois services : la police nationale, l'administration territoriale et les collectivités locales.

2° LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

Elles diminuent globalement de 12 %, le titre V (Investissements exécutés par l'Etat) et le titre VI (Subventions d'investissement accordées par l'Etat) participant à cette baisse pour 11,7 % et 11,9 %.

Aux autorisations de programme prévues pourront s'ajouter 90.299.000 F bloqués au fonds d'action conjoncturelle.

II. — Les collectivités locales.

1° LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

Les collectivités locales ont été appelées à participer à l'effort général de limitation des dépenses publiques que traduit la loi de finances pour 1970. C'est dire que les retards maintes fois constatés dans le domaine des équipements collectifs — mis pour les deux tiers à la charge des communes et des départements — ne pourront être, même partiellement, résorbés. A cet égard, il suffit de rappeler que, dans la mesure même où les subventions d'équipement de l'Etat diminuent (titre VI : — 22 %), les possibilités d'emprunt sont corrélativement réduites ; les conséquences sont évidentes quand on sait que dans les budgets communaux les subventions et les emprunts participent respectivement pour 24 % et 55 % au financement de l'équipement net.

Ces considérations sont aggravées par la multiplication des transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales alors que, pour 1970, et contrairement aux années antérieures, aucun transfert de sens inverse n'est prévu.

Certes, les ressources d'origine fiscale croissent tant sous l'effet de facteurs conjoncturels — et, à ce point de vue, le versement représentatif de la part locale de la taxe sur les salaires connaît

une évolution plus satisfaisante que le produit de l'ancienne taxe locale — qu'en raison de l'accentuation de la pression fiscale. Mais il est peu probable que cet accroissement de recettes permette de pallier, en particulier grâce à un effort d'autofinancement plus important, l'amenuisement des subventions et des ressources d'emprunt, ne serait-ce qu'à cause du renchérissement des opérations d'équipement et de l'apparition de charges nouvelles.

Votre commission a limité à ces quelques observations d'ordre général l'examen des difficultés financières des collectivités locales car elle a fait siennes l'excellente étude et les conclusions présentées sur l'ensemble des finances locales par notre collègue M. Raybaud, rapporteur spécial de la Commission des Finances.

Cependant, elle a demandé à M. le Ministre de l'Intérieur de se pencher sur certains des problèmes que connaissent les collectivités locales, en vue, notamment, d'atteindre à la revision des bases de la patente, à la modification du taux de la T. V. A. sur les travaux des communes et des départements — ce taux donnant souvent lieu à des impositions équivalentes au montant des subventions obtenues pour ces travaux — à la revision des modalités d'application de la taxe locale d'équipement, enfin à la réorganisation des conditions d'exercice de la tutelle, celle-ci échappant de plus en plus aux services du Ministère de l'Intérieur au profit de l'administration des Finances.

2° L'ACTION ÉCONOMIQUE

A l'initiative de l'un de ses membres, votre commission s'est intéressée aux compétences qu'exerce le Ministère de l'Intérieur dans le domaine économique à l'égard des collectivités locales. Les développements qui suivent résultent des renseignements recueillis sur cette question.

Depuis leur accession à la personnalité morale, les départements, les communes et leurs groupements, ont vu s'accroître de façon considérable leur rôle dans le domaine économique.

Cette évolution, parallèle à celle de l'Etat, a été consacrée par de très nombreux textes législatifs ou réglementaires dont quelques-uns, comme le décret n° 579 du 20 mai 1955 pour les départements et l'article 47-12 du Code de l'administration communale pour les villes, ont une portée très générale.

En fait, la plupart des interventions locales revêtent aujourd'hui un aspect économique. Il en va ainsi des équipements collectifs, de la police du commerce, des spectacles et des services, de la politique fiscale.

Dans un sens plus restreint, est économique toute initiative qui tend à soutenir directement les activités de production, commercialisation ou consommation de biens et de services, ou consiste à la prendre en charge par des procédés juridiques de plus en plus élaborés.

Le Ministère de l'Intérieur joue, à cet égard, un double rôle : l'un, de tradition en tant que tuteur général des départements et des communes, l'autre, plus récent, de conseil et d'assistant technique. A ces missions s'ajoute une fonction d'étude des problèmes du développement économique et social.

En réalité ces rôles interfèrent à l'intérieur des compétences définies dans le cadre de l'action économique menée par la Direction générale des collectivités locales.

Celle-ci exerce, en effet, une mission générale d'étude et de liaison avec les autres services concernés (le Commissariat général du Plan, la Délégation à l'aménagement du territoire) et les ministères techniques en ce qui concerne l'aspect régional et local de l'aménagement du territoire et de la planification nationale.

A ces divers titres, le ministère participe à l'élaboration du schéma général d'aménagement du territoire et aux travaux de la Commission nationale d'aménagement du territoire. Il est associé aux études faites par les organisations d'études des aires métropolitaines et il est membre des différentes missions inter-ministérielles chargées de l'aménagement et de l'équipement de certaines régions françaises (le Languedoc - Roussillon, l'Aquitaine, la Corse).

Il coopère, en matière de planification, à la préparation des plans nationaux, soit qu'il œuvre dans toutes les commissions de modernisation traitant des problèmes communs à l'Etat et aux collectivités locales, soit qu'il aide à mettre au point les directives du Commissariat du Plan touchant à la confection et à l'application des tranches régionales d'équipement.

Le ministère reste étroitement associé à la mise au point de la législation et de la réglementation sur l'urbanisme, qu'il s'agisse des documents proprement dits — plans, schémas directeurs, etc. — ou des aménagements concertés et du permis de construire.

Toujours dans cette mission générale d'étude et de liaison avec les autres administrations centrales, il coopère à l'application sectorielle de la planification.

Pour l'aménagement rural, il a participé à la définition des zones à économie rurale dominante et il étudie de concert avec le Ministère de l'Agriculture le problème des aides au monde agricole et de l'urbanisme rural.

Son rôle dans la politique d'aménagement industriel a été particulièrement important car, à partir des aides de l'Etat à l'industrialisation régionale, il a été amené à y adapter les interventions propres aux collectivités locales.

Sa compétence s'étend à l'aménagement du secteur tertiaire dans la mesure où départements et communes peuvent intervenir pour en favoriser le développement, soit par des aides spécifiques, soit par des équipements de base.

Tous les problèmes de transport, de quelque nature qu'ils soient, mettent en cause le développement économique des collectivités locales. Le ministère étudie dans quelle mesure celles-ci peuvent apporter leur concours aux liaisons ferroviaires, aériennes, voire navigables, et bénéficier pour leurs propres réseaux des techniques modernes de gestion et d'exploitation.

Si l'on admet que l'aménagement touristique comporte une grande valeur économique au niveau des régions, des départements et des villes, on conçoit que le service de l'action économique de la Direction générale des collectivités locales ait un rôle déterminant à jouer dans ce domaine, qu'il s'agisse de la politique générale à suivre ou de ses applications locales.

Outre l'étude, la préparation et le contrôle de l'exécution des lois, textes réglementaires, directives et instructions dans les domaines généraux et sectoriels déjà cités, le Département de l'Intérieur a en charge, le plus souvent en commun avec d'autres départements, la réglementation au sens le plus large (rédaction des textes réglementaires, des cahiers des charges types, contrôle de leur application, politique des prix et des rémunérations, etc.) des services publics locaux à caractère industriel et commercial, qu'ils soient gérés directement en régie, par concession, par des établissements publics, des sociétés d'économie mixte ou des conventions avec des entreprises privées.

Une énumération non exhaustive de ces services publics donne une idée de l'ampleur de la tâche confiée au Service de l'action économique :

- eau et assainissement ;
- gaz et électricité ;
- chauffage urbain ;
- parcs de stationnement ;
- transports ;
- pompes funèbres ;
- ordures ménagères ;
- abattoirs et marchés, etc.

Des informations recueillies au cours des dernières années, il apparaît que désormais tous les responsables locaux, à quelque niveau qu'ils se situent, sont conscients que le développement économique et social harmonieux de la nation passe par des actions d'équipement, d'aménagement, de soutien incitatif à certaines activités privées, d'exploitation rationnelle des services publics.

Le résultat des actions déjà menées montre qu'il convient de poursuivre l'adaptation des structures territoriales et administratives aux nécessités de la vie moderne tout en continuant les efforts déjà entrepris pour l'information économique objective des citoyens et à la formation technique des personnels.

La création des observatoires-statistiques nationaux, la mise en place d'une comptabilité économique régionale, le recours à l'informatique, la rationalisation des choix budgétaires devraient permettre d'accentuer, à bref délai, les progrès déjà constatés dans l'expansion économique des collectivités locales françaises.

3° LE PERSONNEL COMMUNAL

En 1969, de nombreux textes réglementaires ont été pris. Ils ont trait, en particulier, aux modalités de recrutement de certains personnels, aux conditions de titularisation d'auxiliaires occupant des emplois permanents, à la révision de la nomenclature des emplois, à l'aménagement ou à la fixation du classement indiciaire de certains emplois, à la révision des régimes indemnitaires, enfin

aux conditions de déroulement des carrières. Ces mesures ont évidemment été prises sans préjudice des dispositions d'ordre général prévues en matière de rémunération pour les fonctionnaires de l'Etat ou l'ensemble des salariés.

Dans le domaine législatif, le projet de loi, actuellement en discussion, relatif au caractère obligatoire du traitement et de ses accessoires et à l'avancement des personnels, doit être cité. D'autre part, il est de l'intention de M. le Ministre de l'Intérieur de soumettre au Parlement, en 1970, un projet de loi important qui tendrait, conformément aux vœux de nombreux maires et des organisations professionnelles intéressées, à organiser la carrière des agents communaux sur des bases intercommunales, à développer les moyens de formation et de perfectionnement, et à faciliter le recrutement grâce à la création d'un établissement public intercommunal qui se substituerait à l'actuelle association nationale d'études municipales.

Au cours de cette même année 1970, il est envisagé d'étendre aux personnels communaux certaines des dispositions permettant la promotion sociale des fonctionnaires de l'Etat et consistant à autoriser une nomination au choix pour six ou neuf nominations prononcées à la suite des concours normaux.

Incontestablement, le statut du personnel communal évolue dans le sens de la création d'une véritable fonction publique locale, totalement autonome vis-à-vis de la fonction publique de l'Etat, mais présentant les mêmes avantages et les mêmes garanties que celle-ci.

Les élus ne peuvent que souhaiter la continuation de cette action dont dépend, au-delà des considérations strictement financières, la réalité de la décentralisation territoriale.

III. — L'administration du territoire.

Votre commission a déjà déploré l'insuffisance de mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'administration territoriale. Il est bien évident que M. le Ministre de l'Intérieur, en dépit de sa volonté d'action dans ce sens, s'est heurté à des impératifs budgétaires qui ont restreint ses possibilités. Aussi, cette année encore, aucune mesure importante en ce domaine n'est présentée.

1° L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

L'effectif actuel du corps préfectoral se présente ainsi :

Préfets. — 1968 : 181 ; 1969 : 179 (dont 130 en position d'activité ou hors cadre).

Sous-préfets. — 1968 : 636 ; 1969 : 646 (dont 600 en position d'activité ou hors cadre).

Les dix emplois de sous-préfets qui ont été créés en 1969 sont destinés à « permettre à ces fonctionnaires d'accomplir des missions qui leur sont confiées auprès des pouvoirs publics ».

Votre commission, sur une suggestion de M. Marcihacy, souhaiterait que les secrétaires généraux de Préfecture soient déchargés de leurs fonctions de sous-préfets d'arrondissement. M. le Ministre de l'Intérieur, tout en admettant le principe, n'a pu prendre d'engagement à ce sujet. Mais cette question mérite d'être étudiée car, plus que jamais, le Secrétaire général est tenu par ses obligations administratives à l'échelon départemental.

2° LE CADRE NATIONAL DES PRÉFECTURES

De nombreuses observations avaient été formulées lors de l'examen du budget pour 1969 quant aux effectifs.

Le tableau ci-dessous fait état des créations et suppressions intervenues en 1969.

EMPLOIS	CRÉATIONS (Loi de finances pour 1969.)					SUPPRESSIONS (Arrêté du 24 janvier 1969.)			SOLDE
	Province.		Région-parisienne.		Total.	Cadre nat. préfectures	Sous- préfectures région parisienne.	Total.	
	S. N. P. C.	Autres.	Préfectures.	Sous- préfectures.					
Catégorie A.....	33	20	9	11	73	32	11	43	+ 30
Catégorie B.....	—	80	20	12	112	—	12	12	+ 100
Catégorie C.....	—	—	—	29	29	41	29	70	— 41
Catégorie D.....	—	—	—	5	5	135	5	140	— 135
Totaux ...	+ 33	+ 100	+ 29	+ 57	+ 219	— 208	— 57	— 265	— 46
			86						

L'accroissement des tâches qui incombent aux préfectures devrait avoir pour corollaire l'augmentation des effectifs du cadre national des préfectures, alors que le tableau ci-dessus fait apparaître une diminution théorique de 46. Encore, faut-il observer que, par diverses dispositions administratives, la diminution réelle de 1969 par rapport à 1968 est de près de 100 unités.

Loin de mettre un terme à cette anomalie, le projet de budget pour 1970 l'accentue encore. Il prévoit, en effet, de nouvelles suppressions d'emplois et, qui plus est, le blocage pour raison d'économie, de 188 emplois de tous grades.

En réalité, les effectifs en fonctions sont inférieurs aux effectifs budgétaires, eux-mêmes insuffisants. Il existe des vacances dans chaque grade, ce qui explique la présence de plusieurs centaines d'auxiliaires d'Etat. Au surplus, environ 4.500 agents rémunérés par les assemblées départementales exercent des fonctions qui ressortissent de la responsabilité de l'Etat.

Il convient de mettre un terme à de telles anomalies et il paraît logique de préconiser la prise en charge par l'Etat des agents départementaux, la réévaluation des effectifs pour tenir compte des tâches actuelles et futures, le tout ponctué par une nouvelle répartition hiérarchique et géographique des emplois.

Ces adaptations sont particulièrement souhaitables au moment où des mesures de déconcentration sont intervenues et doivent encore intervenir, ainsi que l'a déclaré M. le Ministre de l'Intérieur au cours de son audition.

Votre commission a également examiné le problème des recrutements ; ceux-ci doivent être assez fréquents et assez amples afin de compenser le vieillissement des cadres et de poursuivre la promotion sociale. Il convient, en effet, non seulement de recruter à l'extérieur mais encore de permettre aux fonctionnaires de valeur de progresser dans la hiérarchie.

A cet égard, M. le Ministre de l'Intérieur a souligné qu'en 1968, un concours avait été organisé pour 1.200 emplois, dont 700 réservés au personnel en place, qu'en 1969 près de 700 fonctionnaires ont été ou seront recrutés, et qu'en 1970 il se proposait de poursuivre cet effort, en particulier pour les cadres d'attachés et de secrétaires administratifs.

Il reste qu'il serait nécessaire de procéder à une répartition plus rationnelle des pyramides d'emplois et que les carrières devraient être plus attrayantes pour intéresser — et surtout retenir — les jeunes éléments de valeur dont une administration dynamique ne saurait se priver. C'est ainsi, par exemple, que les comparaisons que font actuellement les jeunes licenciés entre les déroulements et les aboutissements des carrières et les débouchés qui leur sont proposés par diverses administrations ne peuvent que les détourner du cadre des Préfectures. Certaines disparités dans les régimes indemnitaires ne font d'ailleurs que renforcer cet effet de dissuasion. De telles constatations sont lourdes de conséquences pour l'avenir.

IV. — La police nationale.

Votre commission a interrogé M. le Ministre de l'Intérieur sur les modifications intervenues dans l'organisation de la police nationale en 1969, ainsi que sur les mesures envisagées pour assurer la sécurité publique dans les agglomérations urbaines.

1° L'ORGANISATION DE LA POLICE NATIONALE

L'année 1969 a vu se réaliser l'unité de direction de la police nationale, la réorganisation des services extérieurs de la Direction centrale des renseignements généraux, la création d'une police de l'Air et des frontières, et la réorganisation des circonscriptions de police urbaine.

a) *La Direction générale de la police nationale.*

En janvier 1967 avait été créé un Secrétariat général pour la police dont une des missions était d'opérer la fusion des personnels de la Sûreté nationale et de la Préfecture de police prévue par la loi du 9 juillet 1966. Cette fusion est devenue une réalité le 1^{er} janvier 1968 et a été suivie d'une réorganisation des services.

Il est apparu, en 1969, que le Secrétariat général pour la police pouvait être supprimé et remplacé par une direction générale de la police nationale groupant diverses directions et sous-directions et exerçant les attributions antérieurement dévolues au Secrétariat général et à la Direction générale de la sûreté nationale (décret n° 69-888 du 29 septembre 1969).

Rappelons que dans cet ensemble la Préfecture de police apparaît désormais comme un service extérieur du Ministère.

b) *La réorganisation des services extérieurs de la Direction centrale des renseignements généraux et la création d'une Police de l'air et des frontières.*

Avant l'instruction ministérielle du 11 décembre 1968, les Services régionaux des renseignements généraux avaient compétence sur les départements compris dans les anciennes « Igamies » ; ils ne correspondaient plus aux nouvelles zones de défense.

Depuis cette instruction ministérielle, les nouveaux Services régionaux des renseignements généraux ont compétence sur les départements compris dans les circonscriptions d'action régionale.

La Région parisienne a une organisation particulière : elle comprend 3 services :

— la Direction des renseignements généraux de la préfecture de police ;

— le Service interdépartemental des renseignements généraux de Versailles (Essonne, Seine-et-Marne, Val-d'Oise et Yvelines) ;

— le Service régional des renseignements généraux d'Orléans (région « Centre »).

Un arrêté du 6 juin 1969 a, d'autre part, créé une Police de l'air et des frontières rattachée à la Direction centrale des renseignements généraux. Elle se compose d'un service central (sous-direction) et de services extérieurs.

Les services extérieurs comprennent :

— 7 secteurs de Police de l'air et des frontières ;

— des circonscriptions départementales de Police de l'air et des frontières ;

— des Services de police de l'air et des frontières implantés sur les aéroports à grand trafic international relevant de l'aéroport de Paris.

La Police de l'air et des frontières est chargée notamment :

— de contrôler et de surveiller les personnes en provenance ou à destination de l'étranger ;

— dans le cadre de l'organisation générale des Renseignements généraux, de porter à la connaissance du Gouvernement tous renseignements d'ordre politique, économique ou social recueil-

lis à l'occasion du déplacement des personnes en provenance ou à destination de l'étranger ;

— d'exécuter les enquêtes judiciaires relatives aux accidents aériens et ferroviaires ;

— de participer à la défense aérienne du territoire dans le cadre de l'organisation territoriale de la défense.

c) La réorganisation des circonscriptions de police urbaine.

Un arrêté du 9 janvier 1969 a fixé les critères de la nouvelle organisation des Services départementaux de sécurité publique.

Les mesures prises visent à rendre plus homogènes les structures de la sécurité publique dans les départements, à simplifier et à améliorer les liaisons avec les Services centraux, à renforcer la coordination entre les diverses circonscriptions et à faciliter l'action des Préfets, responsables du maintien de l'ordre.

Les communes dans lesquelles a été instituée la Police d'Etat sont constituées en circonscriptions de police.

Ces circonscriptions peuvent être regroupées en Districts de police. Le chef d'une des circonscriptions du district est désigné par le Ministre de l'Intérieur pour remplir les fonctions de chef de district. Il a un rôle de coordination des différentes circonscriptions et a autorité sur les chefs de circonscriptions et le personnel.

Les circonscriptions de police et, le cas échéant, les districts, sont rattachés à un service départemental de sécurité publique. Dans chaque département, un chef de circonscription ou un chef de district est chargé par le Ministre de l'Intérieur des fonctions de chef du service départemental de sécurité publique.

La situation actuelle est la suivante :

— 91 services départementaux ;

— 418 circonscriptions dont 188 groupées dans 38 districts.

D'autre part, un arrêté du 3 juillet 1969 a prévu la possibilité de créer au sein des corps urbains des unités d'intervention ayant pour mission prioritaire le maintien et le rétablissement de l'ordre ; 35 sections d'intervention à l'effectif d'un officier et de 45 gradés et gardiens de la paix ont été formées en 1969.

2° LES EFFECTIFS

Le présent budget prévoit la création de 1.200 emplois destinés à renforcer les personnels des corps urbains (1.000 emplois) et à augmenter le nombre des personnels civils enquêteurs (200 emplois). Cette mesure nouvelle du titre III (moyens des services) entraîne, compte tenu de quelques suppressions d'emplois, l'inscription d'un crédit de près de 30 millions de francs.

Certes, cet accroissement des effectifs constitue une décision positive dans le contexte budgétaire mais il convient cependant de souligner que, parallèlement, sont prévues d'importantes économies : plus de 23 millions grâce à un blocage d'emplois (ouvriers et ingénieurs), plus de 35 millions du fait de l'étalement des recrutements. En définitive, les mesures nouvelles du titre III concernant la police nationale entraînent une diminution du montant des services votés de 36.130.502 F, soit presque la totalité des économies décidées pour l'ensemble des dépenses ordinaires du Ministère de l'Intérieur.

La création des 1.200 emplois précités s'accompagnera, selon les déclarations de M. le Ministre de l'Intérieur, de mesures tendant à une meilleure utilisation des personnels de police en fonctions ; 1.500 d'entre eux, affectés à des tâches de nature administrative seraient mis au service de la sécurité publique.

La Pølice a une mission de répression ; elle doit aussi accomplir une mission de prévention. L'insuffisance manifeste des effectifs fait que la deuxième est souvent sacrifiée pour assurer la première. Cette situation n'est évidemment pas sans lien avec la recrudescence de la criminalité dans les villes et leur banlieue.

L'accroissement des effectifs des corps urbains est une revendication généralisée. La plupart des villes disposent en effet d'un nombre de personnels de police moins important qu'il y a quelques années, alors que leur population a considérablement évolué.

On pourrait partiellement remédier à cette situation par un transfert d'emplois des C. R. S. vers les corps urbains, mais M. le Ministre de l'Intérieur a justifié le maintien des effectifs des C. R. S. par la nécessité d'actions rapides en cas de manifestations ou d'événements graves. Pour le moins pourrait-il être envisagé, comme plusieurs membres de la commission l'ont demandé, que des personnels des C. R. S. puissent être affectés à la sécurité publique lorsqu'ils n'effectuent pas de missions de maintien de l'ordre.

Sans méconnaître certains impératifs, votre commission a été unanime à considérer que le Gouvernement ne devait pas différer la solution de ce problème des effectifs de la Police urbaine d'autant qu'une augmentation des dépenses de prévention est susceptible d'être compensée par une diminution des dépenses diverses actuellement consacrées à la répression et aux conséquences des nombreux incidents et accidents de la vie quotidienne.

V. — La protection civile.

1° LE BUDGET ET LES MISSIONS DE LA PROTECTION CIVILE

Le budget de la protection civile tend avant tout à mener à bonne fin les opérations déjà entreprises pour accroître le potentiel du service dans le sens des besoins les plus urgents.

Une autorisation de programme de 10.045.000 F permettra l'acquisition, en 1970, de la dernière unité des dix avions bombardiers d'eau destinés à la lutte contre les grands incendies de forêts. Corrélativement, pour assurer le fonctionnement du groupement aérien, un crédit de 750.000 F est demandé, en vue notamment de la création de 15 emplois de pilotes et mécaniciens.

Compte tenu des mesures ci-dessus, le parc aérien de la Protection civile en 1970 sera de :

- 3 hélicoptères « Alouette III » ;
- 13 hélicoptères « Alouette II » ;
- 1 hélicoptère « Bell J » ;
- 3 hélicoptères « Bell G 2 » ;
- 1 avion sanitaire « Aéro-Commander » ;
- 10 avions bombardiers d'eau Canadair « CL 215 ».

La mise en œuvre de ces appareils est assurée par 188 agents (70 contractuels et 118 fonctionnaires) provenant de la Police nationale et des Groupes mobiles de sécurité armée. Sur ce total on compte 63 pilotes, 88 mécaniciens et 37 agents administratifs.

Les missions confiées au Groupement aérien de la protection civile sont les suivantes :

- missions sanitaires (évacuation de blessés, de malades, de prématurés, transport de médecins ou de médicaments) ;

— missions de protection civile (incendies de forêts, inondations, sauvetage en montagne, surveillance des plages, mise en œuvre dans le cadre des plans Sater et Orsec) ;

— missions de sécurité générale (transport de personnalités, circulation routière, surveillance) ;

— missions d'assistance technique (aide à différents Ministères : Agriculture, Equipement, Education nationale, Postes et Télécommunications et aux collectivités locales).

Ces missions sont commandées aux appareils de bases suivantes :

— bases d'hélicoptères de Paris, Lorient, Quimper, Granville, La Rochelle, Bordeaux, Pau, Perpignan, Nice, Grenoble, Clermont-Ferrand, Annecy, Marignane ;

— détachements saisonniers d'hélicoptères de Chamonix, Lacanau, Fréjus et de Corse ;

— base d'avions bombardiers d'eau de Marignane et détachement saisonnier de Corse ;

— base d'avion sanitaire de Villacoublay.

Il faut également souligner l'ouverture des autorisations de programme ci-après qui répondent pour partie à l'accroissement du parc aérien :

— 4.570.000 F destinés à rembourser à l'Armée de l'Air des dépenses effectuées par elle pour l'entretien des appareils ;

— 135.000 F au titre du renouvellement de véhicules du Groupement aérien.

Enfin, et dans un autre domaine, une autorisation de programme de 315.000 F est afférente au service du déminage, dont l'activité, liée à l'ouverture de grands chantiers sur des terrains jusqu'ici inexploités, demeure très importante.

2° LES ORIENTATIONS EN MATIÈRE DE PERSONNELS

a) *Les directeurs départementaux de la Protection civile.*

Les fonctions de directeur de la Protection civile étaient confiées précédemment, dans les départements les plus importants, à des chargés de mission contractuels, au nombre de 45, qui provenaient du secteur privé ou étaient des fonctionnaires détachés.

Dans les autres départements, ces fonctions sont assurées par l'inspecteur départemental des services d'incendie et de secours ou par le chef de bureau de défense, concurremment avec leurs fonctions propres, ou par des officiers des Groupes mobiles de sécurité, corps d'extinction mis à la disposition de la Protection civile depuis 1961.

Il convenait d'augmenter l'efficacité des services en normalisant le recrutement des directeurs de la Protection civile.

L'article 4 de la loi n° 68-690 du 31 juillet 1968 a autorisé la titularisation des 14 chargés de mission non fonctionnaires dans le corps des chefs de division, attachés principaux et attachés de préfecture. Le décret d'application de cette loi est actuellement en préparation.

D'autre part, afin de réaliser cette réforme, 33 postes budgétaires ont été créés, dont 21 de chefs de division et 12 d'attachés principaux de préfecture, réservés à des directeurs de la Protection civile, pour les départements les plus importants (en premier lieu les chefs-lieux de zone de défense et de région) ces postes devant être occupés initialement par les chargés de mission titularisés et les fonctionnaires assumant déjà les fonctions de directeur.

Dans les autres départements, les inspecteurs des services d'incendie et de secours, les officiers des G. M. S. et les fonctionnaires des préfectures continuent d'avoir vocation à remplir ces fonctions.

b) *Les sapeurs-pompiers communaux.*

Les communes éprouvent de grandes difficultés pour le recrutement des sapeurs-pompiers qui sont actuellement au nombre de 5.900 professionnels et de 195.000 volontaires, pour l'ensemble du territoire, compte tenu des deux formations à statut militaire, la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon de marins-pompiers de Marseille.

Les besoins supplémentaires d'ici à 1975 inclus, sur les bases fixées par l'arrêté du 24 février 1969, relatif aux effectifs et à l'armement des corps de sapeurs-pompiers, sont évalués à 11.400 sapeurs-pompiers professionnels dont 600 officiers.

Il est donc indispensable de prendre des mesures en vue de pallier les difficultés de recrutement des cadres et des personnels d'exécution des services d'incendie et de secours.

Deux projets sont à l'étude :

— la création d'une école d'officiers de sapeurs-pompiers est envisagée. Cette école serait jumelée à un Institut universitaire de technologie (I. U. T.) tel qu'il est défini par le décret n° 68-744 du 23 août 1968 et dont la création relève du Département de l'Education nationale. Cet I.U.T. accueillerait, à côté des étudiants futurs techniciens de la sécurité, des candidats officiers de sapeurs-pompiers, recrutés dans les mêmes conditions, c'est-à-dire au niveau du baccalauréat.

L'école d'officiers de sapeurs-pompiers, dont l'implantation est envisagée à Bordeaux, dispenserait aux candidats ayant contracté un engagement de servir dans un corps de sapeurs-pompiers et bénéficiant éventuellement de bourses, une formation pratique, tandis que l'enseignement théorique serait donné à l'I.U.T. La scolarité serait de deux années;

— pour améliorer le recrutement à la base, il est envisagé de mettre un certain nombre d'appelés du contingent à la disposition des corps de sapeurs-pompiers professionnels des villes les plus importantes. Après avoir accompli aux Armées, ou dans un centre d'instruction de la Protection civile, une période de formation de base (en principe deux mois), les appelés recevraient, dans les corps qui auraient les moyens de les accueillir, une instruction professionnelle d'environ deux mois, puis ils participeraient aux secours avec les effectifs de ces corps.

Cette formule aurait le double avantage de renforcer certains corps de sapeurs-pompiers professionnels et de créer des vocations parmi les appelés qui auraient été ainsi utilisés.

*
* *

Telles sont les observations que votre Commission des Lois vous présente sur le budget du Ministère de l'Intérieur pour 1970.