

N° 104

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

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 1975
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Fernand Lefort, Pierre Marilhacy, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5° législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 22), 1234 (tome II), et in-8° 169.

Sénat : 98 et 99 (tomes I, II et III, annexe 15) (1974-1975).

Lois de finances. — Intérieur (Ministère de l') - Collectivités locales - Préfecture - Police nationale - Protection civile.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Les principales observations de la commission	5
II. — Présentation du budget du Ministère de l'Intérieur	8
III. — Les collectivités locales	9
A. — <i>Quelques aspects des problèmes financiers des collectivités locales</i>	9
1° Les budgets des communes	9
a) L'évolution des dépenses	9
b) Le V.R.T.S.	10
c) La T.V.A.	11
2° Les transferts de charges	12
3° Les subventions d'équipement	14
a) La réforme du régime des subventions	14
b) La subvention globale d'équipement	14
c) Les subventions pour 1975	15
1. — Analyse globale	15
2. — Réseaux et habitat urbains	16
3. — Voirie locale	17
B. — <i>Les structures locales</i>	19
1° Les communautés urbaines	19
2° Les agglomérations nouvelles	21
3° Le regroupement communal	23
a) Le bilan	23
b) Les procédures utilisées	23
c) Les majorations de subventions	24
4° Les villes moyennes	25
5° Les communes rurales	25
C. — <i>Le personnel communal</i>	26
1° Le centre de formation	26
a) Les structures	27
b) Le budget du centre	28
c) Le bilan des premières interventions	29
2° Les mesures statutaires	31

	Pages.
IV. — L'Administration territoriale	32
1° Le corps préfectoral	32
2° Le personnel des préfectures	34
a) En Métropole	34
b) Dans les Départements d'Outre-Mer	38
3° Les tribunaux administratifs	39
V. — La police nationale	40
VI. — La protection civile	44
A. — <i>Les subventions aux services de secours et d'incendie</i>	44
B. — <i>La lutte contre les incendies de forêts</i>	45

Mesdames, Messieurs,

C'est le 21 novembre dernier que votre Commission des Lois a examiné pour avis les crédits pour 1975 du Ministère de l'Intérieur. Auparavant, M. Michel Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, était venu lui présenter les principaux choix que ces crédits traduisent.

Le présent rapport, outre qu'il rend compte de la délibération de la commission, fait une large place aux réponses que M. Poniatowski a apportées aux préoccupations qui furent exprimées par le rapporteur et par ses collègues.

*
* *

I. — LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Les observations de la commission ont porté sur les responsabilités du Ministère de l'Intérieur à l'égard des collectivités locales, d'une part, en matière d'administration générale et de sécurité (police et protection civile), d'autre part. Elles peuvent faire l'objet de la synthèse suivante :

A. — La commission constate, avec tous les élus, que nos départements et nos communes connaissent actuellement d'importantes difficultés financières, inhérentes à une évolution dénoncée depuis de nombreuses années déjà, mais que la conjoncture présente n'a pas manqué d'aggraver dans de fortes proportions.

Banale à force d'être évoquée, cette situation repose pourtant sur des réalités, et c'est en définitive la libre administration des collectivités territoriales qui est en cause. Pour la commission, aucune solution satisfaisante — et celle-ci n'est pas seulement de nature fiscale — ne sera trouvée tant que les principes fondamentaux de cette libre administration, dont la détermination appartient

à la loi, n'auront pas été clairement définis, et donc que leur violation par le règlement, voire même par la circulaire, restera possible. Il est caractéristique de noter que c'est précisément en matière financière que ces violations, souvent insidieuses, interviennent, comme si, pour les trop nombreuses administrations qui en sont à l'origine, l'interdiction de mettre à la charge des collectivités locales des dépenses non prévues par la loi, ne pouvait être l'un de ces principes fondamentaux.

Si la situation financière des collectivités locales est alarmante c'est également, et pour une large part, le fait de la fiscalité. La commission tient à souligner qu'elle n'a jamais manqué de s'élever contre les conditions dans lesquelles le Parlement a été appelé à délibérer des impôts locaux. Jamais, en effet, le Parlement n'a été saisi d'un projet traitant globalement de cette fiscalité, directe ou indirecte, et, par conséquent, mis en mesure d'apprécier la cohérence des hypothèses retenues et les conséquences prévisibles pour les budgets départementaux et communaux. Le passé récent est, à ce point de vue, significatif ;

— en 1967, alors qu'il avait déposé un projet qui échappait à la critique qui vient d'être exprimée dans la mesure où il modifiait et mettait en œuvre l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à toute la fiscalité directe locale, le Gouvernement retirait, en séance publique, la partie de ce texte qui aurait permis d'engager un véritable débat (1) ;

— en 1973, c'est le dépôt et le vote d'un projet portant modernisation de la fiscalité directe locale (loi du 31 décembre 1973), texte critiquable à un triple point de vue : il est partiel, puisqu'il exclut la réforme de la contribution des patentes, provisoire dans la plupart de ses articles (« jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi portant remplacement de la contribution des patentes »), ambigu enfin car, s'il met en vigueur l'ordonnance du 7 janvier 1959, un doute subsiste quant à la possibilité d'application, ultérieurement, des dispositions de cette ordonnance habilitant les conseils municipaux, sous certaines conditions, à moduler le taux des quatre nouvelles taxes, dispositions qui traduiraient une réelle liberté locale (2).

(1) Ce projet a donné lieu, en définitive, à la loi du 2 février 1968 relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux.

(2) Dans son projet initial le Gouvernement avait en effet inséré une disposition supprimant ces articles 17 et 18 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, mais, en séance publique, a retiré cette disposition, évitant ainsi la discussion d'amendements qui, à l'inverse, organisaient l'application desdits articles.

Il est ainsi clair que le régime financier des collectivités locales, tel qu'il résulte de la loi et des pratiques administratives, ne peut satisfaire aucun élu local, même si l'objectivité conduit à reconnaître les côtés positifs de certaines des réformes intervenues (progression globalement satisfaisante du V. R. T. S., recherche d'une meilleure justice fiscale, notamment). Il faut que les collectivités locales n'aient enfin à faire face, sur leurs ressources, qu'aux charges qui leur sont propres, que ces ressources deviennent sûres et évolutives et que cessent en conséquence les pratiques et les méthodes que votre commission a tenu à dénoncer une nouvelle fois. C'est bien à une définition des compétences et des ressources respectives de l'Etat et des collectivités locales et au vote d'une loi organisant en conséquence de nouvelles relations financières que le Gouvernement et le Parlement doivent s'attacher : telle est la promesse qu'a faite M. Poniatowski. Votre Commission des Lois, avec tous les élus locaux, attend beaucoup de cette double intention si elle vient à se concrétiser.

Devant votre Commission de Législation, la discussion des problèmes financiers des collectivités locales a également porté sur la subvention globale d'équipement, en projet depuis plusieurs années, sur la récupération, par les communes, de la T. V. A. qu'elles paient sur leurs investissements, sur les conditions dans lesquelles peuvent être contractés les prêts auprès des Caisses d'épargne, et sur l'activité du Centre de formation des personnels communaux. Enfin, le rôle des communes rurales a fait l'objet d'un échange de vues au cours duquel il a été pris acte du souci de M. le Ministre de l'Intérieur de rechercher un nouvel équilibre de la population sur l'ensemble du territoire. Ces différents points font l'objet de développements dans le corps du présent rapport. Votre commission tient cependant à mettre tout particulièrement en relief le ralentissement important des investissements des collectivités locales qui résultera de l'exécution de la loi de finances pour 1975 ; l'aide de l'Etat aux collectivités locales, telle qu'elle apparaît dans les dotations inscrites au budget des différents ministères ne progressera en effet, par rapport à 1974, que d'un peu plus de 4 %, puisqu'elle passe de 5 622 505 F à 5 852 465 F.

B. — Diverses observations ont été faites à propos de l'Administration du territoire. La commission a évoqué la situation des personnels des préfectures en mettant l'accent sur la pyramide des grades, le régime indemnitaire, ainsi que sur le problème du personnel payé sur les budgets départementaux.

C. — Pour la police nationale, la commission a regretté l'insuffisance des effectifs en souhaitant que soit encore améliorée leur utilisation. Elle a enregistré l'annonce par M. le Ministre d'une diminution de la criminalité dans la Région parisienne, et l'amélioration des actions dans la formation en faveur des personnels et des cadres, surtout de ceux qui veillent sur la sécurité des citoyens.

D. — La protection civile a retenu également l'attention des membres de la commission qui ont insisté sur le développement des moyens de lutte contre les incendies de forêts, ainsi que sur la formation du personnel et des secouristes.

II. — PRESENTATION DU BUDGET DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Seules les grandes masses de ce budget sont décomposées ici.

A. — **Les dépenses de fonctionnement et les crédits de paiement affectés aux dépenses en capital** s'élèvent à près de 8 150 millions de francs et progressent ainsi, par rapport à 1974, de 17,9 %.

— *les dépenses de fonctionnement*, qui représentent plus de 90 % de la somme précitée, augmentent de 18,7 % et sont destinées pour 62,5 % à la police nationale, 21,3 % aux collectivités locales, 9 % à l'administration territoriale, et 3,1 % à la protection civile ;

— *les crédits de paiement affectés aux dépenses en capital* croissent de 9,75 % par rapport à des crédits 1974 qui étaient sensiblement égaux à ceux votés pour 1973. Ils sont constitués, pour près de 84 % de leur montant, par les subventions d'équipement aux collectivités locales.

B. — **Quant aux autorisations de programme** demandées pour 1975, elles croissent de 14 % par rapport à l'année en cours (contre 8 % en 1974 par rapport à 1973). Celles destinées aux collectivités locales (environ 86 % du montant total) augmentent de plus de 13 %.

III. — LES COLLECTIVITES LOCALES

A. — Quelques aspects des problèmes financiers des collectivités locales.

1° LES BUDGETS DES COMMUNES

a) L'évolution des dépenses.

Comme les années précédentes, la commission a demandé des informations sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes, ainsi que les observations qu'appelle à cet égard, de la part du Ministère, l'augmentation des prix de l'énergie.

Les statistiques portant sur les trois années 1970, 1971 et 1972 et les estimations 1973 faites à partir des résultats globaux de l'agent « collectivités locales » fournis par les comptes de la Nation, permettent de présenter comme suit l'évolution des dépenses réelles des communes (y compris les communautés urbaines et les D. O. M. mais sans Paris) : *en millions de francs courants.*

	1970	1971	1971-1970	1972	1972-1971	1973	1973-1972
Dépenses de fonctionnement	16 543	19 153	+ 15,8 %	22 017	+ 15,0 %	24 900	+ 13 %
Dépenses d'investissement..	14 521	14 967	+ 3,1 %	16 958	+ 13,3 %	19 500	+ 15 %
Dépenses totales.....	31 064	34 120	+ 9,8 %	38 975	+ 14,2 %	44 400	+ 14 %

La principale observation à tirer du tableau ci-dessus concerne l'évolution des dépenses d'investissement. A la stagnation constatée en 1971 (+ 3 % par rapport à 1970) a succédé une croissance rapide de plus de 13 % en 1972 et de l'ordre de 15 % en 1973.

En ce qui concerne les répercussions de l'augmentation des prix de l'énergie sur les comptes communaux en 1974, il s'avère difficile de les appréhender. En effet, la hausse exerce sur les finances locales un double impact :

— un impact direct résultant de la consommation d'énergie ;

— un impact indirect par l'achat de biens et services qui incorporent partiellement les hausses propres au secteur de l'énergie.

On a pu cependant estimer, à partir d'une étude spéciale sur quelques communes et en fonction d'hypothèses d'évolution relatives aux prix et aux quantités, que les dépenses supplémentaires entraînées par la hausse des carburants et autres sources d'énergie grèveraient globalement le budget du fonctionnement des communes de quelque 500 millions de francs, soit 2 % du budget global de 1973.

Pour sa part, l'incidence sur les budgets d'investissement est difficilement chiffrable en raison de l'absence de données récentes sur le volume des travaux d'équipement réalisés par les communes en 1974.

b) *Le versement représentatif de la taxe sur les salaires.*

1. *L'évolution récente :*

Pour 1974, le montant du V. R. T. S. avait été fixé à 15 850 millions de francs se décomposant comme suit (en millions de francs) :

— montant prévisionnel pour l'exercice 1974.....	15 480
— régularisation définitive pour l'exercice 1972.....	302
— régularisation prévisionnelle pour l'exercice 1973.....	68
	<hr/>
	15 850

Ce montant traduisait une augmentation de 13,82 % par rapport à celui retenu pour 1973.

On sait qu'en 1974, le montant global du V. R. T. S. a été porté à 17 001 millions de francs par suite de l'attribution anticipée des 1 151 millions de francs constituant la régularisation définitive afférente à l'exercice 1973 qui, en application des règles antérieures, aurait dû normalement intervenir en 1975.

2. *Pour 1975*, le projet de loi de finances prévoit un montant de 18 410 millions de francs, en augmentation de 16,15 % sur le montant initial 1974, mais de 8,29 % seulement par rapport à la somme réellement dégagée en 1974. Un amendement gouvernemental, voté par l'Assemblée Nationale, prévoit que la procédure de régularisation, telle qu'elle a été utilisée en 1974, deviendra

désormais la règle. La Commission des Lois estime cependant critiquables les conditions d'ordre économique auxquelles cet amendement subordonne la mise en œuvre de cette procédure.

Votre commission enregistre avec satisfaction la déclaration faite par M. Poniatowski, selon laquelle les budgets primitifs des communes pourront être établis, en 1975, non sur la base des 18,410 milliards de francs précités mais, par anticipation sur la régularisation devant intervenir dans le courant de l'année, sur un montant supérieur, voisin de 19,33 milliards de francs.

c) *La T. V. A. sur les travaux des collectivités locales.*

Il avait été indiqué à la commission, l'an dernier, que des études étaient entreprises en vue d'aménager les conditions dans lesquelles les collectivités locales sont assujetties à la T. V. A. sur leurs investissements. Les conclusions de ces études ont été demandées ; la réponse suivante a été fournie.

Eu égard à l'importance des sommes en jeu, le problème de l'allègement de la T. V. A. supportée par les collectivités locales en qualité de consommateur final au titre de leurs investissements et fournitures, ne peut être réglé que dans le cadre général de la réforme visant à assurer une nouvelle répartition des responsabilités et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales.

Il doit, de ce fait, être examiné de manière approfondie sous tous ses aspects, et ne saurait donc être situé, *a priori*, dans la perspective exclusive d'une réduction des taux applicables, pas plus d'ailleurs que d'un remboursement au franc le franc.

Il ne paraît pas, au demeurant, que la multiplication des taux de T. V. A. par la création de taux spécifiques aux collectivités locales soit compatible avec la politique de simplification administrative poursuivie par le Gouvernement en matière de T. V. A. depuis plusieurs années.

Il semble, en revanche, que le problème dont il s'agit puisse être réglé de façon satisfaisante par la mise en œuvre des deux solutions complémentaires ci-après :

— en premier lieu, la possibilité offerte aux collectivités locales de se placer, par voie d'option, sous le régime de la T. V. A. pour certaines opérations exigeant des investissements importants et pour lesquelles elles sont actuellement exonérées. Ces opérations

pourraient concerner notamment la fourniture de l'eau, l'assainissement, les abattoirs publics ainsi que l'enlèvement et la destruction des ordures ménagères. La récupération de la T. V. A. ayant grevé les investissements réalisés dans ces secteurs d'activité serait de la sorte rendue possible tandis que les régies de service public à caractère industriel et commercial, d'une part, les concessions, d'autre part, se trouveraient ainsi mises à parité de régime au regard de la T. V. A. ;

— en second lieu, l'affectation d'une partie du montant de la T. V. A. supportée par les collectivités locales au titre des équipements autres que ceux visés ci-dessus, au financement de la subvention globale d'équipement, laquelle serait ensuite répartie suivant des modalités qui restent à définir sur la base de critères simples, objectifs et pragmatiques.

Il résulte de l'audition de M. Poniatowski par votre Commission de Législation que le Sénat pourrait être appelé, au cours de l'actuel débat budgétaire, à se prononcer en faveur de l'une ou l'autre des deux solutions suivantes, et que le Gouvernement tirerait alors la conséquence de ce choix dans le projet de loi de finances :

— ou l'affectation d'une fraction de la T. V. A., payée par les communes, à la subvention globale d'équipement qui, en l'état actuel du projet de loi de finances, ne fait l'objet d'aucune dotation ;

— ou l'extension à toutes les régies municipales des communes qui le souhaiteraient, à compter du 1^{er} janvier 1976, du régime fiscal applicable aux concessions, régime qui permet le remboursement de la T. V. A à laquelle sont assujettis leurs investissements (coût pour l'Etat : 600 millions environ).

2° LES TRANSFERTS DE CHARGES

L'état annexe faisant ressortir les dépenses des collectivités locales que l'Etat décide de prendre en charge ne comporte aucune ligne nouvelle par rapport aux années précédentes. On y trouve presque exclusivement les transferts résultant de *l'application du plan de nationalisation ou d'étatisation des lycées municipaux, des C. E. G. et des C. E. S.*, soit, pour 1975, 128,44 millions de francs (141 605 en 1974, 118 270 en 1973, 32 546 en 1972. Cette somme sera consacrée à la nationalisation de quinze lycées et de 500 collèges du premier cycle, et à l'étatisation de cinq lycées. Ces derniers

chiffres sont identiques à ceux résultant de l'application du budget 1974. En 1973, les transferts avaient concerné 355 établissements, et 250 en 1972.

Quant aux *dépenses de justice supportées par les collectivités locales*, on sait que le Gouvernement a pris l'engagement, il y a plusieurs années déjà, d'en opérer le transfert, à l'exception des dépenses immobilières. Le coût de ce transfert serait, actuellement, de l'ordre de 200 millions de francs.

La commission regrette que cette mesure, à l'instar d'autres, soit régulièrement différée.

Rappelons que c'est en application de l'article 61 (alinéa 6) de la loi du 10 août 1871 que les départements sont tenus d'assumer les frais de loyer, d'entretien et de mobilier des cours d'assises, tribunaux de grande instance et de commerce ainsi que les menues dépenses de ces juridictions et des tribunaux d'instance, et que c'est conformément aux dispositions de l'article 175 (alinéa 8) du Code de l'administration communale que les communes ont à leur charge les frais de loyer et de réparation des locaux des tribunaux d'instance ainsi que l'achat et l'entretien de leur mobilier. Il incombe également aux communes d'assurer le logement des présidents des cours d'assises et des tribunaux militaires (décrets du 6 juillet 1810 et 27 février 1811) et de supporter les dépenses afférentes aux conseils de prud'hommes (décret n° 58-1292 du 22 décembre 1958, art. 98 et 99)

Il faut enfin ajouter que depuis 1968 les dépenses relatives au logement et au fonctionnement des secrétariats-greffes fonctionnarisés des juridictions civiles et pénales sont assurées dans les conditions prévues et rappelées ci-dessus pour les autres services de ces juridictions ; une subvention est cependant versée aux départements et aux communes pour tenir compte des frais supplémentaires leur incombant de ce fait.

La prise en charge par l'Etat de dépenses incombant actuellement aux collectivités locales s'imposerait dans bien d'autres secteurs que la commission n'a pas manqué d'évoquer. C'est d'ailleurs avec un certain sentiment de lassitude qu'elle aurait abordé ce problème financier si elle n'avait été animée aussi par des considérations de stricte équité.

3° LES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

a) *La réforme du régime des subventions d'équipement.*

La réforme du régime des subventions de l'Etat est le fait du décret du 10 mars 1972. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972. Votre commission n'avait pu obtenir, l'an dernier, d'informations sur les conditions d'application de cette réforme parce qu'il convenait d'attendre l'achèvement de l'analyse des comptes rendus relatant l'utilisation par les préfets des crédits leur ayant été délégués.

Selon les renseignements fournis cette année, l'application de la réforme n'a pas donné lieu à difficultés particulières, sauf que la mise en œuvre du principe du caractère forfaitaire et non révisable des subventions a, dans quelques cas, soulevé des problèmes, accentués par la conjoncture économique, et qu'ainsi des recommandations ont dû être faites aux divers services intéressés pour obtenir la prise en compte de devis soigneusement actualisés à la date de la décision attributive de subvention.

b) *La subvention globale d'équipement.*

Elle n'a donné lieu à aucune application depuis son institution : la dotation 1973 (200 millions) a été bloquée au Fonds d'action conjoncturelle, la loi de finances pour 1974 n'a comporté aucune inscription, la promesse faite par le Gouvernement que les textes d'application paraîtraient avant la fin de l'année 1973 et qu'un crédit de 100 millions serait inscrit dès le mois de janvier 1974 « par prélèvement sur les dotations figurant dans différents chapitres du projet de budget pour 1974 », n'a pas été tenue, et la loi de finances pour 1975 reste, à ce titre, dotée « pour mémoire ».

Selon le Ministère de l'Intérieur, le prélèvement précité de 100 millions n'a pu être effectué car il aurait gravement compromis les interventions d'au moins trois Ministères dans des domaines prioritaires, et c'est la conjoncture actuelle qui empêche de prévoir une dotation pour 1975. Il précise cependant que la notion même de subvention globale d'équipement n'est pas pour autant abandonnée, qu'elle reste au contraire l'un des moyens privilégiés dans la recherche de l'amélioration des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, et que c'est en ce sens que des études sont poursuivies pour déterminer des modalités originales de financement et de répartition.

c) Les subventions d'équipement pour 1975.

1. Analyse globale :

Au total, ces subventions augmentent, en *autorisations de programme*, de 13,3 % par rapport à 1974, taux nettement supérieur à celui constaté dans les derniers budgets. Cette progression est essentiellement due aux demandes portant sur les réseaux urbains (+ 15,7 %), l'habitat urbain (+ 17,4 %) et les constructions publiques (31,4 %). Les autorisations de programme destinées aux majorations de subventions dont bénéficient les communes fusionnées ou regroupées sont d'un montant identique à celui qui avait été inscrit pour la présente année, mais 30,2 millions de francs seront transférés dans le courant de l'année 1975 du budget du Ministère de l'Agriculture à celui du Ministère de l'Intérieur, d'où un crédit qui serait alors de 125 millions de francs. On notera que les autorisations de programme du chapitre 63-50 (voirie départementale et communale) sont en légère diminution par rapport à 1974.

Quant à l'ensemble des crédits de paiement, ils augmentent de 9,7 %.

Les subventions d'équipement relevant du Ministère de l'Intérieur.

CHAPITRES	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS DE PAIEMENT		
	Dotations 1974.	Dotations 1975.	1974	1975	Dont mesures nouvelles 1975.
	(En milliers de francs.)				
63-50 Voirie départementale et communale	76 200	74 000	50 000	50 000	9 950
65-50 Réseaux urbains.....	399 000	461 800	290 000	300 000	46 180
65-52 Habitat urbain.....	92 800	109 000	75 000	80 000	10 900
67-20 Edifices culturels.....	2 200	2 400	1 800	2 200	240
67-50 Constructions publiques.....	36 630	48 150	30 000	35 000	4 700
67-51 Travaux divers d'intérêt local.	22 000	30 000	20 000	20 000	10 500
67-52 Regroupement communal.....	94 800	(1) 94 800	50 000	80 000	47 400
Totaux	723 630	820 150	516 800	567 200	129 870

(1) Somme à laquelle s'ajouteront 30,2 millions de francs d'autorisations de programme transférés du budget de l'agriculture.

2. Les réseaux et l'habitat urbains :

— Les réseaux urbains (chap. 65-50) :

Le montant des autorisations de programme et des crédits de paiement sollicités pour 1975 sur ce chapitre s'élève à 461,8 et 300 millions de francs.

La quasi-totalité des crédits demandés est destinée au financement des travaux d'assainissement (réseaux et stations d'épuration des eaux usées) et de traitement des ordures ménagères des communes urbaines. Une très faible part de ces dotations, soit environ 0,5 %, intéresse les travaux d'éclairage public et de chauffage urbain.

Compte tenu des mécanismes de la régionalisation et de la déconcentration, la répartition des dotations entre les catégories d'opérations subventionnables sera fonction des décisions prises par les préfets de région et les préfets.

La commission se doit d'évoquer le problème des ordures ménagères qui préoccupe particulièrement les maires et les conseils municipaux. Il s'agit d'une affaire d'intérêt général que l'Etat doit contribuer à régler. Le projet de budget prévoit qu'un effort important sera fait en matière de stations d'épuration, assainissement et traitement des ordures afin d'aider à la protection de l'environnement et à la lutte contre la pollution. Les dotations destinées à ces investissements atteindront 461,8 millions de francs contre 399 millions en 1974, soit une progression de 15,7 % d'une année sur l'autre. En raison de la hausse des prix, cette augmentation est plus apparente que réelle, laissant le progrès hors de portée de trop nombreuses agglomérations, et *a fortiori* des villages...

Il est cependant des expériences qui méritent d'être connues et diffusées, telle l'organisation mise sur pied à La Rochelle et qui semble être une réussite. Le Gouvernement s'engagera-t-il dans la voie d'une incitation valable à ce sujet, alors que les agences de bassin, dont nous ne nions pas l'utilité, apparaissent à trop d'administrateurs locaux comme des organismes destinés à prélever un impôt supplémentaire.

— L'habitat urbain (chap. 65-52) :

La demande pour 1975 en autorisations de programme porte sur 109 millions de francs contre 92,8 millions en 1974. Comme les années précédentes la quasi-totalité de cette dotation (92,5) sera affectée à la viabilité secondaire des Z. A. C. ; le solde est destiné à la remise en état des voiries et réseaux divers qui seront transférés du patrimoine des houillères à celui des communes qui acceptent cette dévolution de propriété. Le volume des crédits de paiement prévus à ce chapitre 65-52 est de 80 millions de francs (+ 5 millions par rapport à 1974).

3. *La voirie locale :*

— *Les subventions spécifiques du Ministère de l'Intérieur pour la voirie départementale et communale* (chap. 63-50) se montent à 74 millions de francs en autorisations de programmes (76,2 pour 1974) et à 50 millions en crédits de paiement (également 50 millions pour 1974). Sur les 74 millions précités, 69 millions sont destinés au financement de la voirie primaire des grands ensembles ; les 5 millions restant seront affectés à l'aide aux départements pauvres, aux travaux de désenclavement, aux liaisons côtières et à la réparation des dommages résultant de calamités publiques.

Les subventions pour le désenclavement des hameaux (1,8 millions en 1975) intéressent dix départements dans lesquels doivent encore être créées des voies communales pour la desserte de groupes d'habitations (cinquante habitants au moins) privés de chemin classé ou inaccessibles à une voiture de force et de dimension moyennes en usage dans la région. Ce dossier particulier devrait être clos dans deux ou trois ans.

— *Les crédits demandés au titre des tranches locales du F. S. I. R. :*

Le Ministère de l'Intérieur est également responsable des chapitres 02, 03, 04 et 05 du Fonds spécial d'investissement routier. Les subventions accordées à ce titre pour les opérations de voirie départementale et communale se sont élevées à 406 500 000 F en 1974. Elles atteindront à peine 412 500 000 F en 1975, soit moins de 1,5 % d'augmentation. Si nous comparons avec les hausses sur les transports, les matériaux de carrière, les produits bitumineux, nous avons le devoir d'exprimer notre inquiétude devant la récession qui va frapper les travaux de voirie.

Pour 1975, et par rapport à 1974, ces crédits se répartissent
comme suit (en millions de francs):

CHAPITRE	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS DE PAIEMENT		
	1974	1975	Total 1974.	1975	
				Mesures nouvelles.	Total.
02 Tranche départementale.....	88,5	91	75	70,98	75
03 Tranche urbaine.....	223	219	180	26,40	170
04 Tranche communale.....	55	56,5	55	45,20	60
05 Ponts détruits pour faits de guerre	40	46	30	27,60	30
Total	406,5	412,5	340	(1) 170,18	335

(1) Contre 162,33 de mesures nouvelles en 1974.

— *Le transfert de routes nationales secondaires aux départements :*

C'est la loi de finances pour 1972 qui a autorisé le transfert aux départements de 55 000 kilomètres environ de routes nationales secondaires, et c'est un décret du 17 avril 1972 qui a fixé les modalités de ce transfert.

L'évolution est la suivante :

ANNEES	CREDITS budgétaires.	SUBVENTIONS allouées.	NOMBRE de départements concernés.	ROUTES déclassées
	(En millions de francs.)			(En milliers de kilomètres.)
1972	300	4,8	13	7,9
1973	310	244,6	75	43,3
1974	325	301,8	88	50,4
1975	345	»	88	51,14

La subvention de 345 millions de francs prévue pour 1975 fait apparaître une progression de 6 % par rapport à l'année 1974 correspondant à l'augmentation du budget routier du Ministère de l'Équipement.

— *Les subventions aux communes incluses dans le périmètre d'un parc national ou régional.*

Nous ne saurions clore ce chapitre sur les subventions d'équipement sans évoquer une question qui n'intéresse pas spécialement le budget de l'Intérieur mais qui touche tout de même certaines communes dont le territoire est inclus en totalité ou en partie dans les Parcs nationaux ou régionaux.

Faisant une étude sur ce que ces établissements publics peuvent apporter aux collectivités, nous avons été amenés à constater que les promesses ne sont pas toujours tenues quant au financement des investissements tant dans les parcs nationaux eux-mêmes que dans les zones périphériques et dans les parcs régionaux. Les subventions apportées sous ces régimes ont tendance à se substituer aux subventions normales, ce qui va totalement à l'encontre de l'esprit de la loi.

Il appartient au Ministère de l'Intérieur, tuteur légal des communes, de rétablir la situation, faute de quoi s'aggraverait le malaise souligné dernièrement par la Fédération nationale des parcs régionaux.

B. — Les structures locales.

1° LES COMMUNAUTÉS URBAINES

Il existe aujourd'hui neuf communautés urbaines : quatre créées d'office par la loi de 1966 (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) et cinq créées volontairement : Cherbourg, Dunkerque, Montceau-Mines - Le Creusot, Le Mans, et, depuis le 1^{er} janvier 1974, Brest.

L'an dernier, votre commission a consacré un assez long développement aux difficultés financières de ces établissements publics et aux mesures prises par le Gouvernement pour répondre à cette situation (prélèvement sur les attributions de garantie perçues par les communes membres fixé à 25 % de la fraction comprise entre le minimum garanti et la part effectivement reçue, mais pouvant être porté à 75 % par le Conseil de la communauté — majorations de 33 %, pendant cinq ans, des subventions d'équipement). Ces mesures, jointes à l'amenuisement normal de la

dette initiale, ont, semble-t-il, amélioré la situation financière des communautés urbaines, même si une certaine inadéquation demeure entre les ressources et les besoins.

D'autre part, en application de la loi du 11 juillet 1973, les quatre communautés urbaines ayant plus de 300 000 habitants (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg) ont institué, au taux de 0,75 % des salaires payés par certaines employeurs (avec comme limite le plafond existant en matière de cotisation de la Sécurité sociale), le versement de transport en commun destiné à compenser les réductions de tarif consenties aux salariés usagers des transports en commun, et à financer soit des investissements spécifiques aux transports collectifs, soit des améliorations ou des créations de services de transport collectif.

Les recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police en matière de circulation routière (décret du 9 février 1973) ont également contribué à la tendance signalée.

Au total, les communautés urbaines, qui avaient dû jusqu'alors faire davantage appel à la fiscalité directe que les communes d'importance comparable, ont pu limiter en 1974 l'augmentation de leur pression fiscale directe (+ 13,5 % par rapport à 1973).

Enfin des contrats de plan ont été passés entre l'Etat et cinq communautés urbaines (Le Mans, Montceau-les-Mines-Le Creusot, Cherbourg, Dunkerque et Bordeaux). Ces contrats ne leur apportent pas de ressources supplémentaires, puisque les dotations s'inscrivent dans le cadre des enveloppes financières normalement programmées, mais visent à leur donner une priorité dans les engagements de l'Etat ainsi que pour l'accès aux prêts de la Caisse des Dépôts.

Le Ministère de l'Intérieur, interrogé sur le point de savoir si une modification du statut des communautés urbaines était envisagée à court terme, a répondu négativement mais a indiqué que le Gouvernement, si les responsables des communautés urbaines se mettaient d'accord sur certaines réformes, ne manquerait pas d'étudier celles-ci avec le plus grand soin.

2° LES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

Depuis deux ans, votre commission suit la mise en œuvre de la loi du 10 juillet 1970 dont elle a eu à connaître.

1. — Au total, dix agglomérations nouvelles ont été créées, sept dans la Région parisienne (Cergy-Pontoise, Evry, Grand-Melun, Rougeau-Sénart, Sénart-Villeneuve, Marnes-la-Vallée-Val-Maubué et Saint-Quentin-en-Yvelines), et trois en dehors de cette région (Le Vaudreuil près de Rouen, L'Isle-d'Abeau, dans l'Isère ; Nord-ouest de l'étang de Berre, dans les Bouches-du-Rhône).

En outre, la communauté urbaine de Lille a pris en charge la réalisation de l'agglomération nouvelle de Lille-Est, hors du cadre d'application de la loi du 10 juillet 1970.

La fin de l'année 1973 et l'année 1974 ont vu la mise en place des dernières structures administratives (établissements publics intercommunaux et établissements publics d'aménagement) chargées de la réalisation des agglomérations nouvelles.

Actuellement, neuf agglomérations ont choisi la formule du syndicat communautaire d'aménagement, les derniers syndicats créés étant ceux d'Evry (arrêté du 20 novembre 1973) et de Rougeau-Sénart (arrêté du 9 octobre 1974). L'agglomération du Vaudreuil a opté pour la formule de l'ensemble urbain (décret du 11 décembre 1972). Si l'on excepte le cas particulier de Lille-Est, les établissements publics d'aménagement ont tous été parallèlement constitués, étant souligné qu'un seul établissement est chargé de la réalisation des trois villes agglomérations nouvelles de Grand-Melun, Rougeau-Sénart et Sénart-Villeneuve. Quant aux conventions entre les syndicats ou ensemble urbain et les établissements publics d'aménagement, elles devraient toutes être passées dans les prochains mois (seules celles concernant les agglomérations de Grand-Melun, Sénart-Villeneuve et Rougeau-Sénart restent à conclure).

2. — Quant aux difficultés rencontrées elles ont été présentées comme suit à votre commission :

Les quelques difficultés passagères au niveau local, liées à la mise en œuvre des procédures de regroupement communal, jointes à celles rencontrées dans l'acquisition des terrains ou dans la réalisation de certaines grandes infrastructures en Région parisienne ont entraîné un certain retard dans l'exécution du

programme finalisé des villes nouvelles prévu au VI^e Plan, sauf pour ce qui concerne Lille-Est et l'agglomération nouvelle des Rives de l'étang de Berre, les prévisions étant même d'ores et déjà dépassées dans cette dernière.

Plus précisément, la réalisation de l'agglomération nouvelle du Vaudreuil, qui a connu un retard initial d'un an environ, tend à rattraper le rythme annuel prévu par le programme finalisé.

La réalisation de l'agglomération nouvelle de l'Isle-d'Abeau a connu également un retard d'un an environ par rapport aux prévisions et n'a pas encore atteint le rythme prévu par le programme finalisé. En revanche, les perspectives actuelles d'implantation d'emplois permettent d'escompter un développement très rapide au cours du VII^e Plan.

Les agglomérations nouvelles de la Région parisienne ont connu, jusqu'en 1974, un certain retard dans la mesure où leur développement était lié à la mise en service d'infrastructures lourdes en cours de réalisation (R. E. R., autoroutes, voies ferrées), au freinage des implantations d'emplois dans l'agglomération parisienne hors zones d'agglomérations nouvelles et à leur localisation en villes nouvelles, politique qui a pris tous ses effets en 1973, enfin au regroupement des collectivités locales dans le cadre des dispositions de la loi du 10 juillet 1970.

Malgré ces retards, difficilement évitables en période de démarrage, on peut affirmer que la réalisation de l'ensemble des agglomérations nouvelles est actuellement engagée dans de bonnes conditions, d'autant qu'en Région parisienne notamment, les conditions idoines seront réunies à compter de 1975 (mise en service des grosses infrastructures, localisation des emplois en agglomérations nouvelles, installation des structures administratives).

3. — Selon des renseignements diffusés par le Ministère de l'Équipement 14 009 hectares de terrains avaient été acquis au 31 décembre 1973 (coût : 1 019 millions de francs) dont 6 888 sur des crédits d'État (560,9 millions de francs) et 7 121 grâce à des prêts de la Caisse des Dépôts (458,1 millions de francs). Dans les trois années 1971, 1972 et 1973, 61 000 logements ont été financés et plus de 42 000 emplois créés.

3° LE REGROUPEMENT COMMUNAL

La commission s'est préoccupée des conditions d'application de la loi du 16 juillet 1971.

Elle fait à nouveau observer que les plans préfectoraux ne peuvent faire l'objet d'aucune procédure de révision et que leur mise en œuvre n'est pas limitée dans le temps, ce qui se traduit par la pleine liberté des autorités préfectorales quant au choix des regroupements à opérer ou à différer et des dates de notification aux conseils municipaux intéressés. Il eût été préférable, ce que la commission avait d'ailleurs proposé lors de l'examen du projet de loi, que le plan puisse être actualisé pour tenir compte, en particulier, de l'évolution des motivations initiales, et pour éviter que le sort d'un certain nombre de communes reste trop longtemps indéterminé.

Les renseignements suivants ont été fournis à la commission :

a) *Bilan au 1^{er} octobre 1974*, depuis la mise en application des plans préfectoraux.

— *Les fusions de communes* : 799 fusions, intéressant 1909 communes sont intervenues. Il faut noter avec intérêt que sur ce total de 799 fusions, 631 ont comporté création de communes associées. Au cours de l'année qui vient de s'écouler, les fusions prononcées ont été peu nombreuses (un peu plus de cent).

Actuellement, le nombre des communes françaises est de 36 442.

— *les districts et les syndicats* : la loi a donné lieu à la création de 47 districts (444 communes) et de 312 syndicats (2 692 communes). Le nombre des districts existants est ainsi porté à 142 et celui des syndicats à vocation multiple à plus de 1 600.

b) *Les procédures utilisées* : on sait qu'en l'absence d'accord des conseils municipaux intéressés, la loi prévoit l'intervention des conseils généraux ainsi que, le cas échéant, l'organisation d'un referendum intercommunal. Les propositions de fusions soumises à l'avis des conseils généraux ont intéressé 783 communes. Un avis favorable a été émis pour 129 d'entre elles (24 départements différents).

Quant aux propositions de fusions ayant fait l'objet d'un referendum, elles ont été au nombre de 47. Neuf seulement ont reçu l'approbation des populations consultées.

Aucune fusion entre communes appartenant à des départements différents n'a été prononcée.

c) *Les majorations de subventions :*

En 1973, le Ministère de l'Intérieur a attribué 117 446 450 F de majorations de subventions s'appliquant à 1 625 opérations d'équipement répartis comme suit :

BENEFICIAIRES	NOMBRE d'opérations.	MONTANT
Communes fusionnées.....	1 159	42 177 457
Communes urbaines.....	289	66 886 520
Districts	73	3 977 104
S. I. V. O. M.	104	4 405 369
	1 625	117 446 450

Le pourcentage de ces majorations par rapport aux dépenses que traduisent les projets subventionnés varie selon les bénéficiaires, et apparaît d'autant plus élevé que le taux de la subvention principale est lui-même plus proche du taux maximum :

— pour les communes fusionnées (majoration de 50 %), l'aide totale de l'Etat oscille entre 15 % et 75 % des dépenses selon que la subvention principale est de 10 % (taux minimum) ou de 50 % (taux maximum) ;

— pour les communautés urbaines (majoration de 33 %), l'aide totale de l'Etat varie de 13,30 % à 66,5 % selon que le taux de la subvention principale se trouve au minimum ou au maximum autorisé par la réglementation ;

— pour les districts et les S.I.V.O.M., dans le cas d'une majoration automatique de 20 %, l'aide totale de l'Etat sera de 12 % à 60 % des dépenses ;

— enfin, pour les districts et les S.I.V.O.M. ayant bénéficié d'une majoration facultative de 5 à 15 %, l'aide de l'Etat peut varier de 10,5 % jusqu'à 57,5 % des dépenses.

4° LES VILLES MOYENNES

On sait que le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une politique d'aide en faveur des villes moyennes sur la base de contrats qui, le plus souvent, concernent l'organisation de la circulation, l'animation du centre urbain et des nouveaux quartiers périphériques, la mise en valeur du patrimoine architectural et l'aménagement d'espaces verts.

Ces contrats ne s'appliquent qu'à des opérations ne pouvant pas être subventionnées selon le droit commun ou dont le coût, en raison de circonstances particulières, excède les normes. Ils comportent engagement pour l'Etat de subventionner ces opérations dans des conditions prédéterminées (montant de la dépense, taux de la subvention, notamment).

Actuellement sept villes ont signé de tels contrats : Rodez, Angoulême, Saint-Omer, Autun, Auxerre, Chambéry et Rochefort. Une dizaine d'autres contrats pourraient être signés avant la fin du premier trimestre 1975.

5° LES COMMUNES RURALES

Les communes rurales font peu parler d'elles au moment où l'attention de l'Etat est sollicitée par des collectivités auxquelles le chiffre de population donne une importance particulière et crée des préoccupations qu'on ne saurait sous-estimer.

Mais il convient d'évoquer le cas de ces petites communes auxquelles on n'a pensé ces dernières années que pour les dissoudre dans des ensembles plus vastes certes, mais qui, dans la plupart des cas, se seraient avérés hétéroclites et non viables. Il faut, d'ailleurs, noter que les syndicats de communes dont la création remonte à une loi de 1890 ont souvent amélioré la situation de communes en suscitant et en aidant la réalisation de projets collectifs : eau, électricité, voirie, selon les cas. Il n'est pas toujours possible de mettre sur pied des projets communs ; disons même que c'est souvent le cas dans une même collectivité à l'habitat dispersé, singulièrement en montagne, aux hameaux isolés.

A la lecture du budget du Ministère de l'Intérieur, nous nous sommes arrêtés sur quelques articles qui nous font craindre le risque de voir sacrifier les investissements dans nos campagnes.

Ainsi, pour prendre un exemple, à la lecture du chapitre 63-50 « Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale », nous constatons que la dotation 1974 était de 76,2 millions de francs et qu'elle tombe à 74 millions pour 1975. Proportionnellement, ce ne sont certainement pas les grands ensembles qui auront à souffrir le plus de cette diminution de crédits.

Et cependant, les communes rurales, en ces temps où l'on invoque la civilisation des loisirs, la protection de la nature et de l'environnement, la lutte contre le bruit... ont un rôle d'accueil à jouer. Elles le jouent déjà, et si le paysan a pour mission première de nourrir le pays, il a reçu également celle de recevoir les personnes, de conserver le patrimoine, de le faire connaître et apprécier. Ce que l'on appelle tour à tour tourisme rural, tourisme social n'est qu'un volet de l'existence de nombreux Français, surtout de ceux qui n'ont que des moyens d'existence modestes.

Nous appelons l'attention du Gouvernement, et plus particulièrement celle de M. le Ministre de l'Intérieur, sur les difficultés accrues des communes rurales dont le nombre réel d'habitants est de loin supérieur à celui qui résulte des recensements officiels.

L'existence de ces communes pose donc un problème d'ordre national et humain qu'il faut prendre en considération.

C. — Le personnel communal.

1° LE CENTRE DE FORMATION DES PERSONNELS COMMUNAUX

Créé par la loi du 13 juillet 1972 le Centre dispose désormais des structures administratives et pédagogiques nécessaires à l'accomplissement de sa mission : l'organisation des concours d'accès à certains emplois communaux, la recherche et la promotion, en liaison avec les collectivités locales intéressées, des mesures propres à assurer la formation et le perfectionnement des agents communaux.

Votre commission constate l'important effort qu'a fait le Centre, d'une part pour développer ses actions de préformation en faveur des candidats aux concours dont il a le monopole de l'organisation, d'autre part pour diversifier ses actions de formation et de perfectionnement destinées aux personnels en fonction à tous les niveaux de responsabilité.

a) *Les structures centrales et locales.*

1. — Le Centre, installé dans ses nouveaux locaux (146, boulevard de Grenelle, Paris) au milieu de l'année 1974, est organisé comme suit :

- son conseil d'administration (élu le 28 juin 1973) comprend dix représentants élus des communes et des établissements publics intéressés, dix représentants élus des personnels, deux représentants du Ministère de l'Intérieur, un représentant du Ministère de l'Education et deux membres choisis par le conseil en raison de leur expérience en matière d'administration communale ;
- le fonctionnement du Centre est assuré par un directeur, assisté d'un directeur adjoint et d'un secrétaire général ;
- les services et bureaux centraux sont les suivants :
 - un service de l'organisation des concours et de la préformation (direction de la pédagogie et cours par correspondance) ;
 - un service de documentation ;
 - un bureau de perfectionnement ;
 - un service financier et du matériel ;
 - un service du personnel et des affaires générales.

Un comité des études et des stages a en outre été institué.

2. — A l'échelon local, le Centre dispose de délégations régionales et départementales dont tous les responsables, des élus, sont désormais désignés. Ces délégations, tant par leur nombre que par les missions qui leur sont confiées, traduisent la volonté du conseil d'administration de décentraliser le plus possible ses actions. Les délégations régionales mettent actuellement en place des Centres universitaires d'études municipales (C. U. R. E. M.) comprenant une section administrative et une section technique ; toutefois, à Paris, à Lille et à Strasbourg le Centre envisage de passer des conventions avec les écoles d'administration municipale existantes.

b) *Le budget du Centre.*

1. *Répartition par grandes masses :*

Le budget 1974 du Centre s'équilibrait en recettes et en dépenses directes à la somme de 54 800 000 F se répartissant ainsi :

— section d'investissement.....	19 000 000 F.
— section de fonctionnement.....	35 800 000

L'exécution du budget 1974 (section fonctionnement) s'établit comme suit, par grandes masses, pour les trois premiers trimestres de l'année :

— *dépenses de personnel :*

— délégations	5 672 700 F.
— services centraux.....	6 057 500

Total	11 730 200 F.
<i>Dépenses d'enseignement.....</i>	<i>7 250 000</i>
<i>Ensembles immobiliers et mobiliers.....</i>	<i>2 205 500</i>
<i>Administration générale.....</i>	<i>2 181 300</i>

Total général..... 23 367 000 F.

Pour la section d'investissement : 9 200 000 F pour achat d'immeuble, 1 127 000 F pour achat de matériel, 1 500 000 F pour travaux d'aménagement, 530 000 F pour remboursement d'emprunt, soit au total 12 357 000 F.

Seul le compte administratif de l'exercice 1974 permettra de tirer des enseignements de la comparaison entre les prévisions de dépenses et les recettes constatées.

En tout état de cause certains virements de crédits seront d'ailleurs très vraisemblablement nécessaires avant la clôture de l'exercice.

2. *Les cotisations des communes :*

Le montant de la cotisation par agent est fixé, selon la loi du 13 juillet 1972, par délibération du conseil d'administration approuvée par le Ministre de l'Intérieur ; il était de 119 F en 1974 et passera à 144 F en 1975.

La loi prévoit d'autre part que seules sont assujetties les communes employant du personnel administratif à temps complet, c'est-à-dire un quart des communes et environ 320 000 agents.

Le décret n° 73-290 du 9 mars 1973 précise que la cotisation obligatoire s'applique à chaque emploi permanent figurant à l'effectif budgétaire existant au 1^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la cotisation est mise en recouvrement. Certaines communes et certains établissements publics communaux — notamment des bureaux d'aide sociale — ont fait remarquer qu'ils se trouvaient, de ce fait, obligés de cotiser pour tous leurs agents alors qu'ils employaient principalement du personnel à temps incomplet ou à faible rémunération ; selon votre commission une modification du système d'assiette actuel serait sans nul doute souhaitable.

L'année 1974 étant la première année où la cotisation obligatoire a été perçue et l'exercice n'étant pas clos, il est difficile d'analyser le produit de cette cotisation par grandes catégories de communes. La situation du recouvrement des cotisations était la suivante au 15 octobre 1974 :

- *villes ou établissements publics communaux non affiliés à un syndicat de communes ayant versé la totalité de leurs cotisations pour 1974 : 335 sur 444 ;*
- *syndicats de communes pour le personnel :*
 - nombre de syndicats ayant versé la totalité de leurs cotisations : 6
 - nombre de syndicats ayant versé un acompte : 42 ;
 - nombre de syndicats n'ayant rien versé : 49.

c) Bilan des premières interventions.

— *Préparations par correspondance aux concours de commis, rédacteur, secrétaire général des communes de 2 000 à 5 000 habitants, de secrétaire de communes de moins de 2 000 habitants, d'adjoint technique et d'ingénieur divisionnaire : 2 770 élèves en 1973-1974 et 5 676 inscrits pour l'année 1974-1975 (4 786 « administratifs » et 890 « techniques »).*

— *Concours et examens organisés en 1974 :*

CONCOURS	CENTRE d'examen.	NOMBRE de candidats.	NOMBRE de postes mis au concours.
Rédacteur	22	2 600	1 611
Commis	72	12 000	1 615
Sténodactylographe	57	1 500	825
Ingénieur subdivisionnaire.....	1	245	196
Chef de section.....	1	90	45
Secrétaire général (2 000 à 5 000 habitants)...	14	250	64
Secrétaire de mairie (— 2 000 habitants).....	26	600	120

En plus, le Centre a organisé, au niveau de la commune ou de l'établissement public demandeur, deux concours de rédacteur et un concours d'adjoint technique.

Le Centre a enfin été présent au jury des concours suivants organisés par les collectivités locales elles-mêmes :

- six concours de rédacteur ;
- sept concours de commis ;
- six concours de sténodactylographe ;
- cinq concours d'ingénieur subdivisionnaire ;
- deux concours d'adjoint technique.

— *Activités de perfectionnement :*

Seize stages ont été organisés, dont six sur un plan national et dix sur le plan départemental, régional ou inter-régional :

NATURE DU STAGE	NOMBRE de stages.	NOMBRE de stagiaires.
Espaces verts.....	2	87
Bureau d'aide sociale.....	1	26
Secrétaires de mairies rurales.....	3	57
Informatique	1	23
Urbanisme	1	85
Salubrité publique.....	1	22
Comptabilité	1	25
Organisation et méthodes.....	2	48
Gestion et prévision financière.....	1	24
Secrétaires généraux (— 5 000 habitants).....	1	20
Secrétaires de syndicats de communes.....	1	13
Formation des formateurs.....	1	15
Totaux	16	445

2° MESURES STATUTAIRES EN FAVEUR DU PERSONNEL

L'année qui vient de s'écouler a vu l'intervention de nombreuses décisions en matière de recrutement, de rémunération, d'indemnités, de régime de retraite et dans le domaine médico-social.

Pour le proche avenir, trois séries de mesures sont envisagées :

- en vue de répondre à la demande formulée par le personnel et pour se rapprocher des dispositions en vigueur dans la fonction publique, un projet de décret est en préparation donnant compétence aux commissions paritaires communales et intercommunales pour connaître des propositions de titularisation à l'issue de la période de stage ;
- le développement des activités de l'administration communale dans les domaines les plus divers et l'accroissement de ses responsabilités ont conduit à prévoir la création de nouveaux emplois dont les modalités de recrutement et de rémunération permettront de faire appel à des agents présentant les qualifications nécessaires. Il en est ainsi, notamment :
 - d'un nouvel emploi d'inspecteur de salubrité susceptible de répondre aux exigences actuelles de l'hygiène du milieu ;
 - d'un emploi d'attaché d'administration communale qui, recruté au niveau de l'enseignement supérieur, permettrait de donner à l'administration générale de la commune des cadres administratifs supérieurs susceptibles de mieux répondre aux demandes qui se manifestent de plus en plus dans ce domaine ;
 - de la création dans les bibliothèques municipales d'un emploi d'employé principal qui serait de nature à améliorer la structuration de ces services ;
- l'attribution aux agents non titulaires des collectivités locales du revenu de remplacement, assurée aux salariés privés d'emploi dans le cadre de l'accord conclu entre les organisations syndicales d'employeurs et de salariés en octobre 1974 ; cette attribution fera l'objet d'un projet de loi qui devrait être prochainement soumis à l'examen du Parlement.

IV. — L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

1° LE CORPS PRÉFECTORAL

Au 1^{er} août 1974, les effectifs du corps préfectoral s'établissaient ainsi :

Préfets :

- en poste territorial : 108 en Métropole plus 9 en D. O. M. ;
- hors cadre : 27 (dont 9 surnombres) ;
- détachés : 28.

Sous-préfets :

- en poste territorial : 440 en Métropole plus 16 en D. O. M. ;
- détachés : 91 ;
- hors cadre : 39.

Bien que certaines mesures aient permis de les rendre moins aigus, des problèmes identiques à ceux des années précédentes peuvent encore être constatés.

En ce qui concerne les préfets, les problèmes de gestion signalés en 1973 sont certes atténués mais non encore réglés au regard du déséquilibre des départs à la retraite : très faibles jusqu'en 1978 et importants pour les années suivantes.

Le corps préfectoral n'a pas bénéficié en 1974 d'un contingent de congés spéciaux permettant de pallier en partie ce déséquilibre.

Une solution est actuellement recherchée afin de favoriser les départs anticipés n'entraînant pas de préjudice pour les intéressés.

Pour les sous-préfets, les problèmes se rapportent principalement à l'insuffisance du recrutement à la base et aux difficultés rencontrées pour l'avancement à la hors classe.

Les effectifs au niveau des directeurs de cabinet de préfet se sont trouvés améliorés par le recrutement, en 1974, d'un administrateur des services civils, d'un candidat reçu au concours exceptionnel et unique de 1973, de quatre officiers nommés au titre de la loi du 2 janvier 1970 et de cinq fonctionnaires nommés au tour extérieur.

Il reste que malgré les possibilités apportées par d'autres textes, le problème du recrutement à la base devrait continuer à se poser dans les années à venir en raison de l'apport insuffisant assuré par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

L'avancement à la hors-classe du grade de sous-préfet pose également un problème particulier.

Les prévisions de départ à la retraite des préfets et des sous-préfets hors classe, en poste territorial ou hors cadre, sont réduites jusqu'en 1977 inclus.

Le plan d'attribution de surnombres de hors classe, résorbable à compter de 1978, adopté avec l'accord du département de l'Economie et des Finances, a certes permis de résoudre partiellement la question mais il n'en demeure pas moins que les débouchés sont insuffisants tant en hors classe du grade de sous-préfet que dans le grade de préfet.

2° PERSONNEL DES PRÉFECTURES

a) *En Métropole.*

Le tableau ci-après donne par grade, les effectifs budgétaires et réels des fonctionnaires du cadre national des préfectures.

	EFFECTIF budgétaire 1974 (1).	EFFECTIF réel.	VACANCES (-) ou surnombres (+).	OBSERVATIONS
Chefs de division.....	370	366	— 4	
Attachés principaux et attachés	3 068	2 784	— 284	Un concours pour le recrutement de 210 attachés se déroulera en novembre. Par ailleurs, 120 postes d'attaché sont offerts au concours d'entrée aux I. R. A. actuellement en cours de déroulement.
Secrétaires en chef, chefs de section et secrétaires administratifs	3 148	2 851	— 297	Un concours pour le recrutement de 255 secrétaires administratifs aura lieu en décembre.
Agents d'administration principaux, agents administratifs et commis	5 273	5 078	— 295	
Sténodactylographes	1 622	1 565	— 57	
Agents techniques de bureau..	1 301	858	— 443	
Agents de bureau.....	517	796	+ 279	
Chefs surveillants et agents de service	601	514	— 87	
Auxiliaires		544	+ 544	
Total	16 000	15 356	— 644	Recrutements prévus : 585.

(1) Y compris informatique.

Les créations d'emplois prévus dans le projet de loi de finances pour 1975 sont au nombre de 500 et portent essentiellement sur les catégories A et B, le renforcement de l'encadrement des préfectures étant considéré comme l'objectif prioritaire.

Ils se répartissent ainsi :

- cadre A : 150 ;
- cadre B : 250 ;
- cadre C : 100.

Ces emplois seront pourvus par les recrutements assurés au moyen des différents concours qui se dérouleront durant l'année 1975.

En ce qui concerne la catégorie A, les 150 emplois permettront, compte tenu de la mise en place des lauréats des concours 1974 et des divers mouvements de personnels prévisibles en 1975, de mettre à nouveau 120 postes au concours des I. R. A. et d'organiser parallèlement un concours de 100 postes au minimum en vue de l'accès au grade d'attaché.

Pour le cadre B, les créations d'emplois autoriseront l'ouverture d'un concours de secrétaire administratif de 250 postes. A ce nombre s'ajoutera un contingent de 90 postes pour les bénéficiaires de la législation sur les emplois réservés et de 18 pour les travailleurs handicapés.

Ces précisions, qu'a bien voulu apporter M. le Ministre de l'Intérieur à votre Commission des Lois, appellent quelques remarques.

La fixation des effectifs budgétaires du cadre national des préfectures et sous-préfectures remonte à 1952.

A la suite des lois des 3 avril 1950 et 24 mai 1951, qui ont entraîné la prise en charge par l'Etat des auxiliaires d'Etat et des agents payés sur les budgets départementaux, l'effectif budgétaire atteignait 18 522 postes.

De 1954 à 1957, 1 718 de ces postes étaient supprimés, et entre 1958 et 1965, c'était 2 744 emplois qui disparaissaient.

En 1967, 62 postes de catégorie B et un poste de catégorie D ont été supprimés pour « gager » la rétroactivité au 1^{er} janvier 1961 de la date d'effet pécuniaire du décret portant création du corps de secrétaire en chef.

En 1969, 212 nouveaux emplois budgétaires de catégories C et D ont été supprimés pour « gager » la création de 30 emplois de catégorie A et de 100 emplois de catégorie B, la perte en effectifs se montant à 82 emplois pour le cadre national.

En 1970, 179 emplois budgétaires existants, mais vacants, ont été « bloqués » donc supprimés en réalité. Ils ont été restitués à raison de 68 emplois en 1971 et de 111 emplois en 1972.

Au total pour la période 1953-1970, 4 607 emplois ont été supprimés définitivement et 179 provisoirement bloqués.

Il faut noter qu'en 1966 une enquête effectuée par l'Inspection générale de l'administration chiffrait à près de 20 000 fonctionnaires les effectifs nécessaires au cadre national, en tenant compte de la mise en place des nouveaux départements de la Région parisienne notamment, pour lesquels un peu plus de 1 100 emplois ont été créés spécialement entre 1965 et 1968.

Ce n'est qu'à partir de 1972 que s'amorcent, sur un plan d'ensemble, quelques timides mesures de redressement :

- 1972, création de 202 emplois ;
- 1973, création de 230 emplois.

A la suite de l'action des syndicats nationaux auprès du Ministre de l'Intérieur et du Gouvernement, 1974 a été marqué par la création de 447 emplois dont, pour la première fois, 197 de niveau C.

En mettant à part les nouveaux départements de la Région parisienne ainsi que la préfecture de la Région parisienne en faveur desquels des mesures spécifiques sont intervenues, il est aisé de constater que pour les préfectures métropolitaines il sera créé, en quatre ans, 1 379 emplois alors que 4 607 ont été supprimés antérieurement à 1970. Même en défalquant les 2 344 emplois transférés aux D. D. A. S. S., le solde s'élève à 884 emplois disparus malgré la croissance des missions des préfectures depuis 1964 et l'évolution qualitative et quantitative des tâches.

En 1974, pour les préfectures métropolitaines (autres que celles de police et de Paris) l'effectif budgétaire du cadre s'élevait à 15 792 fonctionnaires.

Les compressions successives d'effectifs, qui ont atteint plus particulièrement les plus petits grades et spécialement les agents de bureau et de service dont le nombre est tombé de 6 724 en 1953

à 1 116 en 1974, ont créé une situation telle que, pour assurer le fonctionnement des préfectures, les préfets ont dû faire appel aux conseils généraux et recruter des agents rémunérés sur les budgets départementaux.

Un recensement syndical dont les résultats sont admis par le Ministère a confirmé que le nombre de ces agents affectés en préfectures et sous-préfectures à des tâches *qui relèvent exclusivement de la compétence de l'Etat*, s'élevait en 1973 à un peu plus de 10 000.

Cette situation ne saurait se perpétuer car, en fait, les départements supportent un tiers des frais de personnel des préfectures et sous-préfectures en sus des autres dépenses de fonctionnement (locaux, matériel de bureau, papeterie, chauffage, etc.).

Notons aussi la conséquence de cet état de choses sur les pyramides de grades qui se trouvent faussées, entraînant le blocage des avancements.

Intensifier le recrutement pour adapter les préfectures et les sous-préfectures à leurs missions avant que les cadres actuels ne disparaissent (50 % des fonctionnaires du cadre national sont nés antérieurement à 1922) serait vain si, dans le même temps, il n'était pas possible de retenir les jeunes passant nos concours.

Cela pose le problème indemnitaire.

Pour les fonctionnaires des préfectures et sous-préfectures, sont attribuées sur le budget du Ministère de l'Intérieur :

— *les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires* instituées pour tous les fonctionnaires de l'Etat ayant atteint et dépassé l'indice net 315 ;

— *des heures supplémentaires pour les fonctionnaires ayant un indice net inférieur à 315* dans le cadre du régime général fixé par le décret n° 50-1248 du 6 octobre 1950.

La question est posée, il importe de l'étudier si nous voulons que les personnels des préfectures puissent remplir dignement et pleinement leur mission.

b) *Dans les Départements d'Outre-Mer.*

Les problèmes qui affectent les préfetures métropolitaines se posent d'une manière encore plus aiguë dans les *préfetures des Départements d'Outre-Mer* pour les personnels gérés par le Ministère de l'Intérieur.

Sur le plan des effectifs on note :

— 450 emplois budgétaires pour l'ensemble des quatre départements (102 de catégorie « A », 92 de catégorie « B », 153 de catégorie « C », 43 de catégorie « D », 54 personnels de service, 6 contractuels) ;

— 4 emplois d'attachés seulement créés en 1974 ;

— comme en métropole, un grand nombre d'agents rémunérés sur les budgets départementaux ;

— aucune création d'emploi pour 1975.

Sur le plan du régime indemnitaire :

— aucune augmentation du crédit d'heures supplémentaires en 1974 ;

— aucune augmentation de ce même crédit pour 1975.

En définitive, les mesures, si insuffisantes soient-elles, prises à l'égard des préfetures métropolitaines ne sont pas répercutées sur les préfetures des Départements d'Outre-Mer.

Eu égard à l'unité du cadre national, il y a là quelque chose de paradoxal et de profondément choquant auquel il importe de porter remède :

— en prescrivant une évaluation des besoins en personnel pour les préfetures et sous-préfetures des Départements d'Outre-Mer selon les mêmes modalités que l'enquête menée pour les préfetures de métropole ;

— en appliquant automatiquement aux fonctionnaires des Départements d'Outre-Mer les « mesures prises en faveur de leurs collègues servant sur le territoire métropolitain ».

Il est bien clair qu'il s'agit de mesures d'équité.

3° LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Depuis une dizaine d'années, l'activité contentieuse et extra-juridictionnelle des tribunaux administratifs connaît un constant et important accroissement. Cette tendance, confirmée par les statistiques 1973-1974, est fort préoccupante dans la mesure où elle ne s'est pas accompagnée d'une évolution parallèle et satisfaisante des effectifs et des structures.

— L'an dernier, la commission avait enregistré avec satisfaction la décision du Gouvernement de créer en 1974 neuf nouvelles chambres de jugement dans les tribunaux administratifs les plus importants, afin d'accélérer la cadence des jugements. Or cette réforme fonctionnelle, parce que subordonnée à la parution d'un décret portant nouveau statut des tribunaux administratifs, n'est toujours pas intervenue. La commission n'a pas manqué de vivement critiquer cette inexécution d'une mesure budgétaire. Selon les renseignements recueillis, le décret précité serait prêt et la réforme pourrait recevoir application en 1975 de telle sorte que le nombre des chambres de jugement soit désormais fixé à deux pour chacune des sept sections du tribunal administratif de Paris, à trois pour le tribunal de Marseille, et à deux pour neuf autres tribunaux de province.

— Le renforcement des effectifs fait l'objet d'un plan quadriennal de recrutement visant à porter le nombre des emplois de 186 à 230. Onze de ces quarante-quatre nouveaux emplois ont été créés dans le budget de 1974. Onze autres sont inscrits dans le budget de 1975 ; un aménagement statutaire et indiciaire est également prévu en faveur des membres des tribunaux administratifs.

V. — LA POLICE NATIONALE

Les objectifs majeurs de la police nationale sont d'assurer une meilleure protection des personnes et des biens et le respect des libertés publiques.

Pour remplir ces missions, M. le Ministre de l'Intérieur a prévu trois séries de moyens :

a) *Renforcement des effectifs.*

Le problème de l'insuffisance des effectifs de la police a été souvent exposé. Les créations d'emplois obtenues depuis 1969 n'ont pas permis de le régler complètement étant donné que pendant cette période la population des circonscriptions de police urbaine augmentait, que la nature des missions de la police se modifiait considérablement (lutte contre la délinquance, intensité de la circulation), que la réduction théorique des horaires de travail se traduisait par une diminution du nombre d'hommes disponibles.

Pour 1975, il s'agit de poursuivre l'action entreprise.

Tout d'abord un effort important et immédiat doit être effectué : c'est la raison pour laquelle il est envisagé de faire appel à 1 400 vacataires recrutés principalement parmi les fonctionnaires de police ayant atteint l'âge de la retraite, destinés à être employés à des travaux de nature administrative, à la tenue des fichiers utilisés par les Services centraux de la police nationale et les Services régionaux de la police judiciaire, au fonctionnement des services d'assistance technique, à la fouille sur les aérodromes, à l'encadrement dans les écoles.

Cette solution permettra, selon M. le Ministre de l'Intérieur, de disposer immédiatement de personnels déjà formés et d'éliminer ainsi les difficultés inhérentes au recrutement et à la formation.

Par ailleurs le budget de 1975 prévoit la création de 1 600 emplois de personnels titulaires dont 900 inspecteurs, 350 personnels en tenue, 350 personnels administratifs et techniques.

C'est donc un total de 3 000 agents supplémentaires qui pourront être affectés aux tâches opérationnelles de police en 1975.

b) *Meilleure répartition des effectifs
pour rapprocher la police des administrés.*

— Poursuite et développement de l'ilotage dans les grandes villes.

— Implantation de commissariats et de bureaux de police dans les zones nouvellement urbanisées, soit en faisant appel à la location pour les petits bureaux de police, soit en construisant des commissariats de quartier.

— Révision de l'implantation de la Police notamment dans les grandes agglomérations.

Un tel objectif ne peut être réalisé que par étapes ; pour 1975, le projet de budget comporte l'ouverture de 76 millions d'autorisations de programme contre 65,7 millions en 1974 ; elles permettront d'acquérir cinq terrains et six bâtiments pour des commissariats, et d'entreprendre la construction de quinze immeubles (un centre de police à Paris, commissariats, cantonnements de C.R.S.).

Enfin, pour améliorer la prévention contre la délinquance pendant la nuit, un crédit de 5 millions est prévu, qui permettra d'augmenter les effectifs en service la nuit dans certaines grandes villes.

c) *Modernisation et renouvellement accéléré des matériels.*

Les moyens matériels de la police nationale seront globalement majorés en 1975 de plus de 53 millions de francs (y compris les moyens de transmission de la police).

L'accent sera mis sur la modernisation et le rajeunissement des matériels ; il est envisagé :

- de renouveler le matériel roulant lourd (cars et camions) ;
- de poursuivre le rajeunissement du parc automobile de la préfecture de police et des grands services de province ;
- de moderniser les matériels de déplacement et les matériels de bureau et fichiers.

Ces mesures appellent de la part de votre commission quelques observations.

Nous avons noté la proposition d'un crédit de 26,8 millions destiné à la rémunération de personnel temporaire et M. le Ministre a fait connaître son intention de faire appel à 1 400 vacataires (voir ci-dessus).

Nous avons précédemment déploré, et à plusieurs reprises, que des gardiens et gradés des services actifs soient employés dans les bureaux et apaisement nous avait été donné que ces errements étaient peu à peu en voie de résorption.

Nous craignons de nous trouver devant un simple palliatif dû à la situation actuelle d'insuffisance d'effectifs. Il est clair que l'appel fait aux retraités ferme la porte aux jeunes et que cela risque également de nuire au déroulement de carrière des fonctionnaires en activité.

En ce qui concerne la situation des personnels, diverses mesures sont envisagées :

— attribution de l'indemnité de sujétion spéciale de police aux directeurs des services actifs de la police nationale (sur la base de 10 % sur la rémunération brute) ;

— application de la deuxième tranche de la réforme de la catégorie B, qui se traduit, pour les inspecteurs, les officiers de paix, les brigadiers-chefs et les brigadiers, par une amélioration indiciaire de 2 à 4 points ;

— troisième tranche de l'aménagement des effectifs de secrétaires administratifs de police en chef (création de 31 emplois, étalée sur cinq ans) ;

— augmentation du crédit pour rémunération des heures de nuit effectuées par les personnels en tenue.

Cette dernière rémunération est ridiculement faible et devrait être non pas augmentée par une simple opération de relèvement mais revue en fonction de la rémunération des heures supplémentaires et services spéciaux en vigueur dans la fonction publique.

Votre commission a, d'autre part, soulevé la question de la formation des personnels. Si l'on songe que les commissaires de police recrutés parmi les licenciés doivent suivre une scolarité de deux ans, que les commandants et officiers de paix recrutés sur concours du niveau du baccalauréat reçoivent une formation de dix-huit mois, que dire de celle des inspecteurs (bacheliers), des enquêteurs, et des gardiens dont la durée est respectivement de quatre mois, cinq semaines et quatre mois.

Il est à souhaiter que tous ces fonctionnaires puissent recevoir une formation en rapport avec leur délicate mission qui requiert plus que jamais des aptitudes diverses : physiques, psychologiques, morales et civiques. Les bons rapports de la police nationale avec la population qu'elle doit servir et protéger sont à ce prix.

Protéger est un mot à la fois précis et vague et M. le Ministre de l'Intérieur, selon les méthodes employées, peut ou non atteindre le but poursuivi. La discussion reste ouverte entre la tactique « coup de poing » spectaculaire par les participations successives de M. le Ministre et par l'importance des effectifs engagés. D'aucuns mettent en doute l'efficacité du procédé en établissant la comparaison avec la relative modestie des résultats. Mais un seul malfaiteur, criminel en puissance, arrêté, n'est-ce peut-être pas une ou des vies humaines sauvées ?

Il reste cependant incontestable que la « présence » de la police dans les agglomérations, dans les grands ensembles ou même dans des groupes plus modestes d'habitations, ce que l'on a coutume d'appeler « l'ilotage », a un effet psychologique certain sur la population et un effet de dissuasion appréciable sur les délinquants éventuels. Le développement des liaisons radiotéléphoniques ne peut qu'accroître encore cette efficacité.

Deux observations d'un autre ordre doivent encore être faites : il y a lieu de noter tout d'abord que les personnels féminins ne bénéficient d'aucune garantie d'emploi ; il conviendrait en conséquence d'étudier la création d'un corps spécial intégré dans la police nationale. D'autre part doit être soulignée la pauvreté du service social des personnels de la police. Il s'agit là d'un élément moral très important à ne pas négliger. La nature des tâches incombant aux policiers mériterait l'institution d'un véritable budget social de la police qui, démocratiquement géré, donnerait à ce corps un sentiment supplémentaire de sécurité personnelle et familiale pour l'avenir.

VI. — LA PROTECTION CIVILE

L'attention de la commission s'est principalement portée sur les subventions de l'Etat pour les dépenses de services d'incendie et de secours, sur les conditions de lutte contre les incendies de forêt et plus particulièrement sur les problèmes que pose la coordination des moyens respectifs de la protection civile, de la gendarmerie et de l'armée.

A. — Les subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours.

Ce chapitre budgétaire (41-31) prévoit des subventions aux services de secours et de lutte contre l'incendie et des subventions de fonctionnement à divers organismes.

On sait que les services départementaux, par l'intermédiaire des centres de secours, ont pour mission de mettre des moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de protection contre l'incendie, ainsi que des renforts à la disposition des communes qui possèdent un corps de sapeurs-pompiers. Pour 1975, des mesures nouvelles d'un montant de 1 505 000 F permettront l'achat d'échelles mécaniques destinées aux opérations de sauvetage dans les immeubles de grande hauteur, de groupes électrogènes puissants, à raison d'un par département, pour l'éclairage de lieux sinistrés, enfin, d'équipements adaptés aux mesures d'urgence qui s'imposent dans les cas de pollution des eaux. Au total, compte tenu des services votés, la dotation 1975 pour les achats de matériels s'élèvera à 11 764 746 F.

Quant aux subventions de fonctionnement d'un montant de 685 000 F (mesures nouvelles) elles sont surtout destinées au Centre scientifique et technique du bâtiment (station du feu du Ministère de l'Intérieur), et à l'instruction des sapeurs-pompiers dont sont chargées quinze écoles interdépartementales (140 stages et 2 879 stagiaires en 1979). On peut signaler aussi que des subventions sont destinées aux communes organisant des équipes de prompt secours ; en 1975, trois départements (Haute-Loire,

Tarn-et-Garonne et Moselle) pourront constituer de nouvelles équipes s'ajoutant aux soixante-deux qui existent actuellement et qui sont réparties dans huit départements.

B. — La lutte contre les incendies de forêts.

Il est certain que les collectivités publiques ont entrepris, au cours de ces dernières années, un important effort pour prévenir les sinistres et pour accroître les moyens d'intervention en personnel et en matériel. Le succès est certes subordonné à la poursuite de cet effort mais dépend également de la bonne coordination des moyens disponibles en fonction des autorités dont ils relèvent. Selon le Ministère de l'Intérieur, la coordination des moyens de lutte contre les incendies de forêts et des moyens de police et de gendarmerie ne pose, en pratique, guère de problèmes, sauf dans le domaine des transmissions. Ce dernier point serait en voie de trouver une solution dans l'équipement des services de gendarmerie en postes pouvant intervenir à la fois sur les longueurs d'ondes militaires propres à la gendarmerie et sur celles du Ministère de l'Intérieur utilisées par les services de lutte contre l'incendie.

On sait que depuis quelques années l'Armée fournit un concours direct à la lutte contre les feux de forêts soit sous forme d'unités militaires spécialisées dans les tâches de la protection civile, soit sous forme de détachements de lutte constitués, chaque année, à Brignolles et en Corse, à partir des unités d'instruction de la protection civile, qui sont des unités militaires. La coordination entre l'action des Centres de secours et celle de ces moyens supplémentaires est faite, dans chaque département, par les préfets et les inspecteurs départementaux des services d'incendie. Toujours selon le Ministère de l'Intérieur, elle ne semble pas avoir posé, au cours des dernières années, de graves problèmes. C'est ainsi qu'il arrive fréquemment que les unités militaires spécialisées soient pourvues en matériel de lutte par les inspections départementales et les Centres de secours, tandis que l'équipement des détachements de lutte contre les feux de forêts est assuré par la Direction du service national de la protection civile. Quant à la coordination entre les moyens à terre et ceux du Groupement

aérien de la protection civile (Canadairs et hélicoptères), qui est également assurée, sur place, par les préfets, elle tire en grande partie son efficacité de l'intervention, dans tout le sud-est méditerranéen, du P. C. opérationnel de Valabre.

*
* *

En conclusion, sous réserve des observations qu'elle présente, votre Commission des Lois donne un avis favorable à l'adoption du projet de budget du Ministère de l'Intérieur.