

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

## 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 1972*  
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, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Jean-Pierre Blanc, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marilhacy, André Mignot, Lucien De Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Pascaud, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Bernard Talon, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) ; 1933 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 19), 2014 (tome II) et in-3° 494.

Sénat : 26 et 27 (tomes I, II et III, annexe 16) (1971-1972).

---

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

## SOMMAIRE

---

	Pages.
I. — Caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur.....	5
II. — Les collectivités locales.....	9
1° Les ressources (fiscalité, emprunts, subventions).....	9
2° Les transferts de charges.....	13
3° Les structures locales.....	14
4° Le personnel communal.....	15
III. — L'administration du territoire.....	16
1° Le corps préfectoral. ....	16
2° Le personnel des préfectures.....	18
3° Les tribunaux administratifs.....	19
IV. — La police nationale.....	20
V. — La protection civile.....	24

---

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois a examiné, dans sa séance du 24 novembre, les crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1972.

Elle exprime ses remerciements à M. Raymond Marcellin, Ministre de l'Intérieur, qui, préalablement à cet examen, a bien voulu venir lui présenter son budget, et répondre aux diverses questions posées à cette occasion par plusieurs commissaires.

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

\*  
\* \*

Après que son rapporteur lui eut présenté les caractères généraux de ce budget 1972, votre commission a consacré son débat aux problèmes des collectivités locales, de l'administration du territoire, de la police nationale et de la protection civile.

## I. — Caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1972.

1° Globalement, les crédits prévus pour 1972 s'élèvent à 5.213.184.495 F, soit, par rapport à 1971, un accroissement voisin de 10,5 % (495 millions de francs, dont 312,5 millions de mesures nouvelles).

Dans ce total, les dépenses ordinaires entrent pour 7,9 % ; elles augmentent d'environ 345 millions (170 millions de mesures nouvelles) par rapport à 1971. Sur ces 345 millions, plus de 63 % (218 millions, dont 110 de mesures nouvelles) sont affectés au seul service de la police nationale. Quant aux crédits de paiement, accordés pour les dépenses en capital, ils se montent à près de 480 millions de francs et augmentent ainsi d'environ 150 millions (+ 45 %) par rapport à 1971, plus de 143 millions consistant en des mesures nouvelles (dont 56,7 millions pour l'application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes).

2° Quant aux autorisations de programme, elles marquent un accroissement supérieur à 33 % par rapport à celles notées pour 1971 et cela en raison surtout des 115 millions inscrits en vue de l'application de la loi du 16 juillet 1971 précitée. Si l'on s'en tient aux seules subventions accordées par l'Etat (titre VI), la progression est comparable, mais tombe à moins de 8,5 % après déduction de ces 115 millions.

3° Les deux progressions globales mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus (10,5 % et 33 %) sont à rapprocher de celles que traduit le budget pour 1971 par rapport à 1970, soit 13,5 % et 20,8 %, étant souligné que le budget pour 1970 comportait une variation anormale en baisse.

Les tableaux ci-après constituent la récapitulation générale des crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1972 et font apparaître plusieurs comparaisons avec le budget de l'année en cours. L'un d'eux donne la répartition par service des dépenses ordinaires.

I. — Dépenses ordinaires.

NATURE DES DÉPENSES	CREDITS votés pour 1971.	CRÉDITS prévus pour 1972.	DONT : mesures nouvelles.	DIFFÉRENCES 1972/1971	
				Crédits	Pourcentage.
<b>TITRE III. — Moyens des services.</b>					
1 <sup>re</sup> partie. — Personnel. — Rémunération d'activité.....	2.837.169.234	3.044.928.755	+ 71.519.291	+ 207.759.521	+ 7,32
3 <sup>e</sup> partie. — Personnel en activité et en retraite : charges sociales.....	311.401.909	329.273.809	+ 8.892.234	+ 17.871.900	+ 5,74
4 <sup>e</sup> partie. — Matériel et fonctionnement des services.....	321.892.445	372.255.149	+ 61.386.685	+ 50.362.704	+ 15,64
5 <sup>e</sup> partie. — Travaux d'entretien.....	20.346.488	24.053.130	+ 5.734.170	+ 3.706.642	+ 18,21
6 <sup>e</sup> partie. — Subventions de fonctionnement.....	85.664.056	106.590.048	+ 14.353.000	+ 20.925.992	+ 24,43
7 <sup>e</sup> partie. — Dépenses diverses.....	56.768.117	30.598.716	+ 3.000.000	— 26.169.401	— 46,1
<b>Totaux pour le titre III.....</b>	<b>3.633.242.249</b>	<b>3.907.699.607</b>	<b>+ 164.885.480</b>	<b>+ 274.457.358</b>	<b>+ 7,55</b>
<b>TITRE IV. — Interventions publiques.</b>					
1 <sup>re</sup> partie. — Interventions politiques et administratives.....	751.111.310	821.209.888	+ 4.581.500	+ 70.098.578	+ 9,33
6 <sup>e</sup> partie. — Action sociale. — Assistance et solidarité.....	4.187.000	4.495.000	— 5.000	+ 308.000	+ 7,35
<b>Totaux pour le titre IV.....</b>	<b>755.298.310</b>	<b>825.704.888</b>	<b>+ 4.576.500</b>	<b>+ 70.406.578</b>	<b>+ 9,32</b>
<b>Totaux pour les dépenses ordinaires.....</b>	<b>4.388.540.559</b>	<b>4.733.404.495</b>	<b>+ 169.461.980</b>	<b>+ 344.863.936</b>	<b>+ 7,86</b>

**II. — Dépenses en capital.**

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT				
	Votées pour 1971.	Prévues pour 1972.	Différence pourcentage.	Votés pour 1971.	Prévus pour 1972.	Dont : mesures nouvelles.	Différences 1972/1971.	
							Crédits.	Pourcentage.
<b>TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.</b>								
7 <sup>e</sup> partie. — Equipements adminis- tratifs et divers.....	56.992.000	78.487.000	+ 37,7	48.689.000	53.210.000	29.666.000	+ 4.521.000	+ 9,28
<b>TITRE VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat.</b>								
3 <sup>e</sup> partie. — Transports, communi- cations et télécommunications..	52.000.000	61.200.000	+ 17,7	30.000.000	39.000.000	7.870.000	+ 9.000.000	+ 30
5 <sup>e</sup> partie. — Logement et urba- nisme .....	364.200.000	388.700.000	+ 6,7	224.500.000	289.800.000	38.870.000	+ 65.300.000	+ 29
7 <sup>e</sup> partie. — Equipements adminis- tratifs et divers.....	45.808.000	165.350.000	+ 261	27.300.000	97.770.000	66.625.000	+ 70.470.000	+ 258
<b>Totaux pour le titre VI..</b>	<b>462.008.000</b>	<b>615.250.000</b>	<b>+ 33,17</b>	<b>281.800.000</b>	<b>426.570.000</b>	<b>113.365.000</b>	<b>+ 144.770.000</b>	<b>+ 51,38</b>
<b>Totaux pour les dépenses en capital.....</b>	<b>519.000.000</b>	<b>693.737.000</b>	<b>+ 33,67</b>	<b>330.489.000</b>	<b>479.780.000</b>	<b>143.031.000</b>	<b>+ 149.291.000</b>	<b>+ 45,18</b>
<b>Totaux pour l'Inté- rieur .....</b>	<b>519.000.000</b>	<b>693.737.000</b>	<b>+ 33,67</b>	<b>4.719.029.559</b>	<b>5.213.184.495</b>	<b>312.492.980</b>	<b>+ 494.154.936</b>	<b>+ 10,47</b>

**Dépenses ordinaires pour 1972.**

*Répartition par service et par titre.*

SERVICE	TITRE III Moyens des services.	TITRE IV Interventions publiques.	TOTAL Titres III et IV.	DIFFERENCES 1972/1971.	MESURES nouvelles 1972.
Administration centrale.....	51.850.007	»	51.850.007	+ 4.245.067	+ 2.528.694
Administration territoriale.....	446.245.147	»	446.245.147	+ 35.223.464	+ 14.512.934
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	42.284.020	»	42.284.020	+ 3.459.289	+ 1.497.270
Protection civile.....	125.991.695	16.604.307	142.596.002	+ 21.620.048	+ 14.581.706
Police nationale.....	3.126.443.922	»	3.126.443.922	+ 218.080.058	+ 109.810.478
Collectivités locales.....	3.511.127	809.100.581	812.611.708	+ 68.112.508	+ 2.595.430
Elections .....	8.262.000	»	8.262.000	- 26.539.000	+ 3.000.000
Services communs.....	103.111.689	»	103.111.689	+ 20.662.502	+ 20.935.468
<b>Totaux .....</b>	<b>3.907.699.607</b>	<b>825.704.888</b>	<b>4.733.404.495</b>	<b>+ 344.863.936</b>	<b>+ 169.461.980</b>

|  
∞  
|

## II. — Les collectivités locales.

Au cours du VI<sup>e</sup> Plan les collectivités locales participeront pour plus de la moitié au financement des équipements collectifs. Il suffit d'associer cette perspective aux difficultés financières croissantes que connaissent les collectivités locales pour expliquer les inquiétudes qui ont été exprimées devant l'Assemblée Nationale par la majorité des orateurs, et que votre commission ne peut que partager.

Il importe donc d'adapter les ressources des collectivités locales au but poursuivi si l'on veut éviter que ne soit à nouveau constatée, comme ce fut le cas dès 1968 pour le V<sup>e</sup> Plan, l'impossibilité d'exécuter l'ensemble des équipements collectifs prévus.

### 1<sup>o</sup> LES RESSOURCES

#### a) *La fiscalité.*

La réforme la plus attendue concerne la fiscalité directe qui reste le facteur essentiel de l'autonomie financière des collectivités locales. Prévue par l'ordonnance du 7 février 1959, sa modification et sa mise en œuvre ont fait l'objet d'un projet de loi dont le Parlement a été saisi à la fin de l'année 1967. Mais, de ce projet, seul le titre premier a été discuté ; il a donné lieu à la loi du 2 février 1968 « relative aux évaluations servant de base à certains impôts directs locaux ». La revision générale consécutive à cette loi est en cours et ses résultats devraient être incorporés dans les rôles dès le 1<sup>er</sup> janvier 1974. C'est dire que la réforme de la fiscalité directe locale n'interviendra pas pour faciliter l'exécution du VI<sup>e</sup> Plan. Le maintien du système actuel ne peut donc que rendre de plus en plus difficile le recours aux centimes additionnels, et perpétuer les anomalies que l'on observe dans la répartition de la charge fiscale.

Certes, une compensation peut être trouvée dans l'évolution satisfaisante du versement représentatif de la taxe sur les salaires (13,5 % en 1968, 11,5 % en 1969, 18 % en 1970, 15 % en 1971),



mais, pour en mesurer toute la portée on ne saurait faire abstraction de l'important accroissement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. M. Charles Bignon, rapporteur de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, souligne qu'on ne saurait s'attendre à un renversement de cette tendance au cours des prochaines années, et cite l'exemple des salaires et des dépenses d'assistance qui, de 1962 à 1968, ont respectivement progressé de 10,1 % et de 9,9 % par an.

b) *Les emprunts.*

Les ressources d'emprunt mises à la disposition des collectivités locales par la Caisse des Dépôts et Consignations, la C. A. E. C. L., le Crédit agricole, le Crédit foncier et par divers organismes prêteurs autres que les caisses publiques ont progressé, d'une année sur l'autre, de 17,5 % en 1967, de 4 % en 1968, de 8,5 % en 1969, de 11,6 % en 1970. Pour 1970, le volume total de ces emprunts a été voisin de 10,8 milliards de francs, et pour 1971 une augmentation d'un milliard environ est escomptée.

La Caisse des Dépôts continue de jouer un rôle déterminant puisqu'elle intervient en moyenne pour 64 % dans ce volume total. Quant à la participation de la C. A. E. C. L. elle est en progression (9 % en 1967, 14,6 % en 1970) contrairement à celle du Crédit foncier qui devient insignifiante (0,5 % en 1970) en raison de la volonté du Gouvernement d'orienter les efforts de cet établissement vers le secteur de la construction. Pour 1970, on notera par ailleurs un fléchissement de l'intervention du Crédit agricole (8,7 % d'augmentation en 1970 contre 10,5 % pour chacune des deux années précédentes).

Si, globalement, on peut se féliciter de la progression régulière du volume des emprunts, on ne peut cependant que s'inquiéter du fait que plus de la moitié du montant des emprunts nouveaux doit être affectée à l'amortissement et aux intérêts des emprunts antérieurs. La capacité d'endettement des collectivités locales tend ainsi vers la saturation. Il y aurait en ce domaine une politique à long terme à définir, liée aux possibilités d'autofinancement.

c) *Les subventions d'équipement.*

*L'aide globale de l'Etat à l'équipement* des collectivités locales, dont l'évolution est retracée dans le tableau ci-après, augmente très sensiblement (+ 21 %) en 1972 par rapport à l'année en cours, mais comparativement à la somme des investissements incombant aux collectivités locales, cette aide diminue progressivement depuis une dizaine d'années. C'est ainsi par exemple que la proportion de 28 % constatée en 1962 était tombée à 21,3 % en 1968. Ce mouvement en baisse, par sa répercussion sur les autres sources de financement, contribue à faire obligation aux Pouvoirs publics de passer du stade des nombreuses études dont les finances locales ont déjà fait l'objet à celui de l'intervention. C'est à la modification des rapports entre les données statistiques qu'il devient urgent de s'attacher.

Votre commission a pris acte avec satisfaction de l'intention du Gouvernement de publier prochainement un décret-cadre tendant à simplifier les procédures d'octroi des diverses subventions, afin de remédier à la dilution des responsabilités inhérente au système actuel (plus de 200 textes définissant plus de 70 rubriques d'intervention de l'Etat).

**Aide globale de l'Etat à l'équipement des collectivités locales,**  
(Subventions d'investissement du titre VI.)

	1968	1969	1970	1971	1972
	(En milliers de francs.)				
Affaires culturelles.....	50.100	29.200	29.964	37.820	64.430
Agriculture. ....	598.550	738.614	860.078	828.275	952.530
Départements d'Outre-Mer.....				3.031	1.750
Education nationale.....	1.853.500	1.897.500	1.795.950	1.839.500	2.149.500
Intérieur .....	449.350	446.322	393.005	462.008	693.737
Jeunesse et sports.....	322.000	304.215	252.900	267.000	310.000
Santé publique et travail.....	578.000	719.118	454.500	520.333	649.100
Aviation civile.....	500	500	450	450	750
Equipement et logement.....	56.000	31.600	37.840	33.000	57.700
Fonds routier. — Tranches locales..	279.100	274.500	280.170	320.200	346.800
<b>Totaux. ....</b>	<b>4.187.100</b>	<b>4.441.569</b>	<b>4.104.857</b>	<b>4.311.617</b>	<b>5.226.297</b>

*L'aide spécifique du Ministère de l'Intérieur à l'équipement  
des collectivités locales apparaît dans le tableau qui suit.*

**Les subventions d'investissement accordées par l'Etat  
figurant dans le budget du Ministère de l'Intérieur.**

DESIGNATION	1967	1968	1969	1970	1971	1972
	(En milliers de francs.)					
<i>I. — Autorisations de programme.</i>						
Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	53.100	55.300	57.567	48.465	52.000	61.200
Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	221.350	274.050	296.000	274.205	322.200	333.700
Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	75.200	75.200	57.000	41.985	42.000	55.000
Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices cultuels appartenant aux collectivités locales.....	1.400	1.400	1.355	1.220	1.208	2.000
Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques....	18.000	23.400	19.000	18.400	24.600	28.350
Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	20.000	20.000	15.400	8.730	20.000	20.000
Chapitre 67-52. — Incitations financières au regroupement communal.....						115.000
<b>Total des autorisations de programme.....</b>	<b>389.050</b>	<b>449.350</b>	<b>446.322</b>	<b>393.005</b>	<b>462.008</b>	<b>615.250</b>
<i>II. — Crédits de paiement.</i>						
Chapitre 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	50.000	85.000	54.312	30.000	30.000	39.000
Chapitre 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	185.350	215.000	199.280	190.000	204.500	240.000
Chapitre 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	57.000	57.000	47.550	20.000	20.000	49.800
Chapitre 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices cultuels appartenant aux collectivités locales.....	1.400	1.400	1.395	300	1.300	1.570
Chapitre 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques....	8.800	18.000	15.000	13.000	11.000	24.500
Chapitre 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local.....	15.000	18.000	19.140	8.000	15.000	15.000
Chapitre 67-52. — Incitations financières au regroupement communal.....						56.700
<b>Total des crédits de paiement.....</b>	<b>317.550</b>	<b>394.400</b>	<b>336.677</b>	<b>261.300</b>	<b>281.800</b>	<b>426.570</b>

Les autorisations de programme et les crédits de paiement sont en forte augmentation (respectivement plus de 33 % et de 51 %), essentiellement en raison des incitations financières au regroupement communal prévues par le chapitre 67-52.

Les autorisations de programme concernant les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale augmentent de 18 % par rapport à 1971, mais leur montant pour 1972 est affecté pour 17,7 % aux villes nouvelles.

Celles prévues pour les réseaux urbains augmentent seulement de 3,5 % d'une année sur l'autre ; là encore plus de 17 % de leur montant vont aux villes nouvelles.

Quant aux subventions pour l'habitat urbain (viabilité des zones d'habitation, cités et îlots insalubres), elles progressent de plus de 30 %.

On doit se féliciter de la déclaration de M. le Ministre de l'Intérieur selon laquelle, en matière de voirie et de réseaux urbains, le taux de réalisation des objectifs du VI<sup>e</sup> Plan atteindrait 35 % à la fin de l'année 1972, compte tenu des crédits dégagés en 1971 et de ceux inscrits pour 1972.

## 2° LES TRANSFERTS DE CHARGE

L'étude de la répartition des responsabilités publiques entre l'Etat et les collectivités locales, et les transferts de charges susceptibles d'en résulter sont régulièrement évoqués au cours de la discussion budgétaire. Cette étude a été entreprise par la commission spécialisée instituée par la loi du 2 février 1968 et poursuivie par l'intergroupe « Finances des collectivités locales » créé dans le cadre de la préparation du VI<sup>e</sup> Plan. Le Gouvernement a dit, devant le Sénat, qu'il avait été tenu le plus large compte des travaux de ces deux organismes, mais sur le plan du budget pour 1972 aucune innovation ne peut être relevée, sinon l'étatisation de centres d'orientation (1 million de francs). On constate seulement la continuation du plan de nationalisation ou d'étatisation des lycées municipaux, des C. E. G. et C. E. S. En 1972, 32,5 millions de francs seront consacrés à la prise en charge par l'Etat de 150 établissements (20 lycées, 100 C. E. S. et 30 C. E. G.), soit trois fois plus qu'en 1971. Cet effort de l'Etat reste cependant bien modeste, notamment au regard des 1.159 C. E. S. municipaux que l'on compte

actuellement, ce nombre étant à rapprocher, pour apprécier l'exécution du plan, des 724 nationalisations intervenues au cours des dernières années.

M. le Ministre de l'Intérieur a, d'autre part, signalé qu'à partir de 1973 certaines dépenses d'administration de la justice, assumées aujourd'hui par les collectivités locales, seraient prises en charge par l'Etat, cette mesure portant sur environ 92 millions de francs.

### 3° LES STRUCTURES LOCALES

Par la loi du 16 juillet 1971, le Gouvernement et le Parlement ont engagé une politique de regroupement communal qui accorde la priorité aux fusions de communes.

Cette priorité, à laquelle, lors de la discussion de la loi, la plupart des Sénateurs se sont opposés en exprimant leur préférence pour le développement des syndicats de communes, se concrétise dans les mesures nouvelles du chapitre 67-52 du présent budget. Pour 1972, les crédits de paiement sont fixés à 56,7 millions de francs, dont 50 millions au titre des majorations de subventions pour l'équipement des communes fusionnées et 6,7 millions seulement pour les majorations de subventions en faveur des communes ayant choisi une autre forme de regroupement. Il s'agit, dans le premier cas, de la mise en œuvre du régime spécifique prévu par l'article 11 de la loi et, dans le second cas, de l'application du régime institué par le décret du 27 août 1964 (art. 12 de la loi) et qui, jusqu'à ce jour, n'avait jamais donné lieu à dotation budgétaire. La discrimination que traduit cette répartition des crédits sera renforcée par le fait que les opérations d'équipement menées par les districts et les syndicats de communes ne pourront bénéficier, en vertu du décret précité, que de majorations de subventions allant de 5 à 20 %, alors que celles entreprises par des communes fusionnées feront l'objet de subventions majorées de 50 % (dans la limite de 80 % du montant de la dépense subventionnable).

Quant aux autorisations de programme, fixées à 115 millions de francs, elles sont affectées pour 100 millions aux fusions et pour 15 millions aux districts et syndicats, ce qui constitue une proportion comparable à celle constatée pour les crédits de paiement.

Enfin, en vue de l'application de l'article 13 de la loi du 16 juillet, un crédit de 10 millions de francs (chap. 41-51) est inscrit au titre de l'aide que l'Etat doit apporter pour faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, intégration qui s'étend désormais sur une période de cinq années.

Au cours de son audition par la commission, M. le Ministre de l'Intérieur a rappelé qu'il veillerait à ce que soit au mieux respectée la volonté des conseils municipaux quant au choix du mode de regroupement. C'est avec satisfaction que votre commission a enregistré cette déclaration.

#### 4° LE PERSONNEL COMMUNAL

L'année 1971 a été caractérisée par le dépôt, sur le bureau du Sénat, d'un projet de loi tendant à améliorer la formation du personnel communal et l'organisation de sa carrière. Notre Assemblée a discuté de ce projet dans sa séance du 29 avril 1971 ; elle l'a assez profondément modifié dans le sens d'une meilleure adaptation du statut des agents communaux à la spécificité de l'administration locale.

Dans le courant du mois de mai, sur la proposition de son rapporteur M. Delachenal, la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a décidé de « retenir l'essentiel des innovations introduites par le Sénat, et quelquefois même de faire un pas de plus ». D'utiles précisions ont été apportées à plusieurs des dispositions que vous avez votées, et la plupart des articles du projet ont été insérés dans le livre IV du Code de l'administration communale relatif au statut du personnel.

Contrairement à notre attente, et à celle des administrateurs locaux et des agents communaux, le projet de loi n'a fait l'objet d'aucune inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et il semble acquis, si l'on se réfère aux déclarations de M. le Ministre de l'Intérieur, que si l'Assemblée Nationale doit discuter de la réforme du statut du personnel communal, c'est à partir d'un nouveau projet de loi qui est actuellement à l'étude. Le motif avancé est que le Gouvernement a le souci de donner une rédaction plus claire du Code de l'administration communale, et que la première application pourrait précisément porter sur le Livre IV dudit code. D'autre part, selon M. Marcellin, il est important « de

ne pas créer une fonction publique nouvelle qui finirait par être trop rigide », et d'éviter qu'il soit porté atteinte aux pouvoirs des maires par la création de nouvelles organisations.

Le premier argument ne doit pas être retenu, en raison, d'une part, de sa concordance avec la décision de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale de codifier les dispositions du projet et, d'autre part, de la possibilité d'insérer par voie d'amendements les autres dispositions du Livre IV dont beaucoup relèvent d'ailleurs du pouvoir réglementaire. Le second ne peut que constituer une critique du texte issu des délibérations du Sénat et de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, et ne laisse pas d'inquiéter si, contrairement aux solutions proposées par ledit texte, certaines actions de formation et de recrutement du personnel communal devaient être confiées, directement ou indirectement, à l'Etat.

Mais, en toute hypothèse, la procédure législative envisagée en la circonstance ne peut pas satisfaire votre commission.

### III. — L'administration du territoire.

#### 1° LE CORPS PRÉFECTORAL

Au 31 juillet 1971, les effectifs du corps préfectoral s'établissaient ainsi :

Préfets :

- en poste territorial : 105 plus 4 en D. O. M. ;
- hors cadres : 20 (sur un effectif budgétaire de 21) ;
- détachés : 34.

Sous-préfets :

- en poste territorial : 438 plus 18 en D. O. M. (sur un effectif budgétaire de 462) ;
- hors cadres : 39 ;
- détachés : 101.

Aucune création de poste n'est prévue pour 1972.

La Commission des Lois s'est montrée préoccupée de savoir si les dispositions instituant le congé spécial avaient rempli leur rôle de dégagement des cadres. M. le Ministre de l'Intérieur a répondu positivement. En application du décret du 11 décembre 1970, cinq préfets ont été admis au bénéfice du congé spécial.

Notre attention a été sollicitée également par la faiblesse relative du nombre d'anciens élèves de l'E. N. A. entrant dans le corps préfectoral. En 1970, huit élèves seulement ont été affectés en poste et nous trouvons le même nombre en 1971. C'est peu, surtout si l'on considère que vingt postes de directeur de cabinet sont vacants. Faut-il y voir une désaffection pour la carrière ou plus simplement une réticence à s'éloigner de la capitale pour accepter un poste de début souvent peu souhaité parce que « perdu » au fond de la province ? Il y a là un danger qui peut laisser croire à une tendance vers la sous-administration.

M. le Ministre a donné à la commission l'assurance qu'il serait fait appel au tour extérieur qui, outre les administrateurs civils, intéresserait les chefs de division et les attachés, solution qui nous a paru heureuse tant les parlementaires de province ont l'occasion de juger de la valeur administrative et humaine de ces fonctionnaires.

Par ailleurs, la Commission des Lois a souhaité que soit facilité un meilleur déroulement de carrière pour les sous-préfets. Deux moyens peuvent être envisagés : d'une part, l'accession au poste de préfet pour un plus grand nombre, d'autre part, l'utilisation du système du congé spécial.

Peut-être la perspective d'une carrière de sous-préfet jusqu'à la retraite rebute-t-elle les élèves à leur sortie de l'E. N. A. Il conviendra de rechercher une solution conciliant leur légitime ambition avec les nécessités d'une bonne administration sans cesse plus moderne et plus dynamique.

Lors de l'examen du budget de 1971, il avait été demandé, notamment par M. Marcihacy, que l'arrondissement chef-lieu de département soit placé sous l'autorité d'un sous-préfet, le secrétaire général étant pris par ses fonctions à l'échelon départemental en matière de personnel, d'administration générale et surtout en matière économique. Ce vœu, partagé par tous les élus, est partiellement exaucé puisque vingt sous-préfets ont déjà été nommés dans un arrondissement chef-lieu de département et que vingt nouvelles affectations interviendront dans un proche avenir.

Votre commission souhaite également que les sous-préfets, dont la tâche est allégée en matière de tutelle sur les communes, reçoivent de nouvelles attributions leur permettant d'œuvrer pour une plus grande impulsion sur le plan des programmes. La circu-



laire ministérielle du 21 décembre 1970, qui prévoit de plus larges délégations de la part du préfet, répond, si elle est appliquée, à ces préoccupations.

## 2° LE PERSONNEL DES PRÉFECTURES

La Commission des Lois avait favorablement accueilli la création d'emplois prévue au budget de 1971. Mais la prévision n'a pas été suivie d'effet. Et si 179 recrutements sont inscrits au budget de 1972, ils ne seront pas effectués à la suite de création d'emplois nouveaux mais par l'autorisation de recrutement sur des emplois existants, bloqués depuis 1970. Sur les autres emplois créés, trente-huit seront affectés à la mise en place des commissions du contentieux de l'indemnisation des rapatriés, trente-huit autres sont réservés à la préfecture de la Région parisienne et sept sont destinés expressément au service de la protection civile.

Cela ramène à des proportions bien modestes le nombre de créations réelles acquises en 1972. Nous appelons tout particulièrement l'attention du Gouvernement sur l'urgence qu'il y a à pourvoir les trente-huit postes affectés aux Commissions du contentieux de l'indemnisation des rapatriés.

Au 1<sup>er</sup> septembre 1971, les effectifs des personnels des préfectures s'établissaient ainsi :

GRADES	EFFECTIFS budgétaires.	EFFECTIFS réels.	VACANCES	SUR- NOMBRES
Chefs de division .....	368	366	2	»
Attachés principaux .....	390	351	39	»
Attachés .....	2.290	2.146	144	»
Secrétaires en chef .....	297	295	2	»
Chefs de section .....	370	350	20	»
Secrétaires administratifs....	2.096	1.846	250	»
Agents administratifs et com- mis .....	5.078	4.773	305	»
Sténodactylographes .....	1.629	1.559	70	»
Dactylographes .....	1.239	669	570	»
Agents de bureau .....	515	1.041	»	526
Agents de service.....	640	539	101	»
Auxiliaires de bureau .....	»	373	»	373
<b>Totaux .....</b>	<b>14.912</b>	<b>14.308</b>	<b>1.503</b>	<b>899</b>

Cela fait donc au total un déficit en nombre de 604 emplois.

A côté des personnels d'Etat, comme par le passé, figurent les personnels des départements dont le nombre s'élève à près de 10.000 unités soit environ 40 %.

Nous avons souvent demandé une remise en ordre de ces effectifs, et ce, conformément à la loi. Il serait bon de s'attaquer à cette question car, au bas de l'échelle, la situation des auxiliaires n'est guère enviable.

Nous rappelons aussi le problème précédemment évoqué des catégories C et D dont 75 % sont des employés départementaux.

Quant aux personnels des cadres A et B, ils maintiennent leur volonté d'augmentation des traitements, d'alignement des indemnités sur celles du Ministère des Finances et d'aménagement des carrières.

Finalement, compte tenu des conditions de fonctionnement des préfectures qui ne disposent que d'un personnel disparate quant à sa formation, à sa rétribution et à son origine, on ne peut que s'étonner, en s'en félicitant, de voir cette administration remplir malgré tout sa mission. Cette situation, acceptable quant au résultat, n'est pas satisfaisante pour les personnels dont les conditions de travail sont difficiles. Elle fait honneur à leur conscience professionnelle.

### 3° LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

La Commission des Lois, dans le passé, a souvent marqué l'intérêt qu'elle portait au bon fonctionnement des tribunaux administratifs afin de raccourcir les délais dans lesquels interviennent les jugements. Cela dans l'intérêt des administrés comme dans celui de nos collectivités.

L'insuffisance des effectifs revêt un caractère très grave. Le volume des affaires contentieuses ne cesse de s'accroître, cependant que les magistrats doivent faire face à des obligations nouvelles en matière d'impôts, d'élections universitaires par exemple, et, plus récemment encore, d'élections aux commissions d'élus créées par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

Le budget 1972 porte création de seize postes de conseillers, mais sans nécessiter le vote de crédits nouveaux étant donné que la mesure prise ne fait que couvrir le surnombre existant actuellement.

L'effectif reste donc insuffisant. Il est de cent soixante-dix alors qu'au moins cinquante postes supplémentaires seraient indispensables pour que les tribunaux administratifs puissent assumer toutes les charges dont ils sont investis.

Nous devons ici signaler une disparité existant en matière indemnitaire entre les administrateurs civils et les membres des tribunaux administratifs alors que les uns et les autres sont recrutés par la voie de l'École nationale d'administration. Un crédit a été inscrit pour revaloriser l'indemnité forfaitaire spéciale mais il ne comble qu'une partie de la disparité constatée.

L'insuffisance des crédits porte préjudice à la situation des magistrats, ce qui ne saurait nous laisser indifférents, mais aussi au fonctionnement des tribunaux. La lenteur qu'on leur reproche parfois n'est en rien imputable à l'institution elle-même mais à l'insuffisance des moyens qui lui sont donnés.

#### IV. — La police nationale.

Durant l'année 1971, la police nationale a souvent attiré l'attention du Gouvernement, des élus et de l'opinion publique.

Votre Commission des Lois a, depuis plusieurs années, insisté sur l'état d'esprit des policiers et plus particulièrement des policiers en tenue qui présentaient des revendications fortement motivées. L'optimisme de M. le Ministre a été démenti par les faits : des mesures fragmentaires et une mise en place trop lente de la réforme ont fait que le malaise a éclaté au grand jour.

Aussi les propositions budgétaires portent-elles le reflet des préoccupations gouvernementales en face d'un problème dont la solution progressive au cours des exercices précédents aurait évité une crise dangereuse pour l'ordre public, déplaisante pour l'exécutif, angoissante pour l'opinion publique qui peut y discerner une faille de l'autorité et du régime et, enfin, éprouvante pour certains responsables dont on peut critiquer les méthodes mais dont on ne peut ignorer la forte personnalité.

\*

\* \*

La police nationale prend dans le budget 1972 une place très importante que justifient l'augmentation de la population, le développement des agglomérations urbaines, l'accroissement de la circulation automobile, sans omettre les caractères actuels des diverses formes de délinquance ou de criminalité.

Il a donc fallu renforcer les moyens de la police en effectifs, en crédits de fonctionnement et en crédits d'équipement.

Rappelons qu'ont été déjà créés :

— en 1969 : 3.922 emplois destinés principalement aux unités mobiles d'intervention ;

— en 1970 : 1.000 emplois de gradé et gardien et 200 emplois d'enquêteur ;

— en 1971 : 2.728 emplois dont 1.808 emplois de fonctionnaire en tenue et 480 emplois d'inspecteur en civil, soit en tout 7.850 emplois.

Pour 1972, il est envisagé de créer 2.704 emplois :

— 1.500 en tenue ;

— 680 en civil ;

— 395 emplois administratifs ;

— 5 emplois d'assistante sociale ;

— 100 emplois aux transmissions.

La création de 7.000 emplois supplémentaires a été décidée afin de renforcer en priorité les corps urbains tant en civil qu'en uniforme. 2.300 de ces emplois seront pourvus dès le 1<sup>er</sup> juillet 1972, ce qui pose de graves problèmes de logement, d'équipement, d'instruction et d'encadrement.

19 millions sont prévus pour les locaux et le matériel.

Les sections motocyclistes sont au nombre de 60 (à raison de 20 hommes par section). Il est envisagé d'en créer 10 nouvelles, ce qui entraînera une dépense pour le matériel de 3 millions 650.000 F.

Les besoins de formation des personnels de la police urbaine vont en augmentant par suite à la fois du nombre élevé de fonctionnaires qui atteignent la limite d'âge et du nombre d'emplois créés. Cette formation est assurée actuellement par le Centre d'application de Sens, anciennement affecté aux C. R. S.

Ce centre va être d'autant plus insuffisant qu'une formation permanente et une spécialisation du personnel vont être instituées. De plus, M. le Ministre de l'Intérieur souhaite régionaliser le recrutement dans l'espoir de susciter des candidatures.

Dans ce but, trois centres régionaux vont être créés qui nécessiteront 2.747.000 F et, en outre, 15 millions pour la construction de locaux.

Le parc automobile reçoit une augmentation de 3.700.000 F, reflet de la consommation accrue et de l'augmentation des prix, en particulier de celle de l'essence.

L'entretien des bâtiments est en hausse de 750.000 F.

L'équipement est aussi en nette augmentation : construction de locaux, commissariats et hôtels de police, cantonnements de C. R. S., écoles de police, etc. Il faut noter à ce sujet que de nombreux locaux sont inadaptés à l'usage qui en est fait et que de nouveaux secteurs requièrent l'implantation de la police (dans les départements de la région parisienne par exemple).

D'où des crédits d'investissement importants :

1970 : 17 millions ;

1971 : 34 millions ;

1972 : 50 millions (dont les 15 millions prévus pour les centres régionaux ci-dessus).

### *La réforme de la préfecture de police.*

Votre commission s'est préoccupée de la réforme de la préfecture de police en raison du découpage de la région parisienne.

La loi instituant les nouveaux départements avait maintenu au préfet de police ses attributions en ce qui concerne le maintien de l'ordre, la disposition des forces de police, la liberté et la sûreté de la voie publique sur les artères à grande circulation.

Peu à peu, les préfets des trois départements (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) ont été investis de l'ensemble des pouvoirs de leur fonction.

Ainsi, chaque préfet de ces départements aura des responsabilités analogues à celles de ses collègues. L'organisation des services de police partira de la direction départementale de la sécurité publique qui se divisera en circonscriptions de police.

A la base, comme en province, les commissariats de sécurité publique de plein exercice seront investis des prérogatives de police générale, de la prévention et de la recherche de la délinquance.

Cela pose des problèmes de répartition de personnel et de cadres, des problèmes de gestion et de matériel qui ne seront pas faciles à résoudre compte tenu des besoins sur le plan national. Il est à souhaiter que tout soit mis en place le plus rapidement possible pour aboutir à plus d'efficacité dans la protection des personnes et des biens.

### *Les problèmes statutaires.*

L'augmentation des effectifs, leur répartition, le matériel, les locaux ne sont pas seuls en cause pour un bon fonctionnement de la police.

Les représentants qualifiés du personnel, comme c'est leur mission, appellent une nouvelle fois notre attention sur leurs revendications concernant la durée du travail et l'amplitude de l'horaire, l'augmentation de l'indemnité pour heures de nuit. Ils souhaitent aussi le reclassement indiciaire avec un nouveau déroulement de carrière des gradés et gardiens, officiers de police et officiers de police adjoints.

Comme nous le soulignons plus haut, c'est une discussion d'ensemble qu'il faut avoir pour que l'on puisse aller de l'avant vers une sécurité publique bien assurée.

Et puis, il y a aussi à étudier la situation de ceux qui ont servi durant une longue carrière faite d'obéissance, de dévouement et de courage. Les retraités de la police nous demandent modestement de penser à eux et de transmettre à M. le Ministre de l'Intérieur et à M. le Ministre des Finances leur désir d'obtenir la parité indiciaire intégrale entre les personnels actifs et retraités, la transformation des indemnités en indices et le bénéfice pour tous des bonifications prévues par la loi du 8 avril 1957.

Les servitudes et sujétions auxquelles sont ou ont été astreints les fonctionnaires de la police méritent un examen bienveillant des vœux qu'ils ont exprimés.

## V. — La protection civile.

La protection civile, il est bon de le rappeler, est un service national. L'Etat en a donc la charge, mais nos départements et nos communes se trouvent dans l'obligation d'assumer une grande partie des frais. Votre commission, à de nombreuses reprises, a regretté la parcimonie des crédits et des moyens affectés à ce service.

Chacun de nous a en mémoire les drames dont l'opinion publique s'est vivement émue : incendies dans les villes, dans les forêts, dans les lieux publics, accidents, etc. Ce sont souvent les autorités locales qui se trouvent mises en cause. C'est dire combien nous devons être attentifs à tout ce qui concerne la protection civile.

Tout ne pouvant se faire en même temps, le budget 1972 apporte, dans une certaine mesure, quelques sujets de satisfaction.

### 1° LES DÉPENSES EN CAPITAL

Le budget de 1972 permettra d'acquérir notamment les matériels suivants :

a) Remplacement partiel des matériels automobiles et engins d'incendie affectés au détachement de la lutte contre les feux de forêts du camp de Brignoles (Var) :

— 4 camions CCF lourds à 124.000 F.....	496.000 F.
— 4 camions CCF moyens à 58.000 F.....	232.000
	<hr/>
	728.000 F.
	<hr/> <hr/>

b) Acquisition d'un hélicoptère Alouette III.. 2.000.000 F.

---

---

c) Equipement de la deuxième unité d'intervention de la protection civile (1<sup>re</sup> tranche) :

1° Matériel de service courant (habillement, couchage, campement, ameublement, ateliers)....	530.000 F.
2° Matériel d'instruction incendie.....	260.000
3° Matériel d'intervention.....	1.060.000
	<hr/>
	1.850.000 F.
	<hr/>

— Dotation de 16 équipes de sapeurs-forestiers en matériels d'incendie :

16 camions-citernes feux de forêts moyens à 90.000 F .....	1.440.000 F.
16 voitures de liaison radio à 18.000 F.....	288.000
Véhicules de service :	
3 V. L. ....	54.000
Engins de réserve :	
1 camion-citerne feux de forêts moyen.....	90.000
	<hr/>
	1.872.000 F.

Il convient d'y ajouter le renouvellement des matériels automobiles du service de déminage ainsi que les travaux d'infrastructure pour le stockage et la surveillance des munitions et des engins récupérés ainsi que des explosifs destinés à leur destruction.

Au Cannet-des-Maures, en pleine zone souvent menacée, une piste d'envol sera construite.

## 2° LES DÉPENSES ORDINAIRES

Dans le Sud-Est, le Ministère de l'Intérieur participera à l'effort remarquable consenti par les départements et les communes, effort qui, pour 1970, s'est élevé à 3.553.000 F sans préjudice des 31.167.000 F que leur a coûtés la lutte contre les feux de forêts. Un crédit de 598.800 F a été prévu au chapitre 41-91.

Le rôle du groupement aérien s'est accru tant dans la détection des feux, la lutte proprement dite contre les incendies de forêts et le sauvetage. Les crédits seront rajustés en conséquence.



Les études dans le domaine du feu, des feux de forêts, du transport de matières dangereuses se poursuivront de même que la mise en place et l'entretien du réseau d'alerte.

Il convient de faire une place plus importante que par le passé à l'organisation de la sécurité et des secours en montagne. A ce sujet, nous devons souligner la participation de la gendarmerie renforcée par des unités du contingent.

Le détachement « Feux de forêts » installé à Brignoles sera doté de nouveaux véhicules spécialisés et une deuxième unité, pourvue de puissants moyens, y sera implantée en 1972.

### 3° LE PERSONNEL

#### 1. — *Le personnel d'encadrement.*

Le budget 1972 prévoit la création de sept postes du cadre national des préfectures affectés à la protection civile. C'est un geste bien insuffisant et il conviendrait de faciliter et accélérer le recrutement et l'instruction des officiers de sapeurs-pompiers. Trente-trois seulement ont pu être nommés après le concours d'avril 1971.

#### 2. — *Les créations de postes à Paris.*

L'année 1972 verra la création de 250 emplois à la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. Le Ministère de l'Intérieur y participera ainsi qu'à l'équipement pour une somme de 8.408.000 F.

#### 3. — *Les sapeurs-pompiers professionnels.*

Pour la première fois, les sapeurs-pompiers professionnels, et en particulier les sapeurs-pompiers communaux ont exprimé leur mécontentement par une manifestation publique. C'est un signe du malaise qui existe. Il s'est atténué cependant car M. le ministre de l'Intérieur a pu prendre des mesures concernant la réforme des catégories C et D.

Ces mesures sont insuffisantes puisque la référence à la situation des ouvriers professionnels acquise en 1968 n'a fait l'objet d'aucune décision de rattrapage à la suite du décret du 27 janvier 1970.

Ce fait met en évidence la nécessité d'une revision générale du statut des personnels de la protection civile qui permettrait de ne pas se heurter à tout moment à des revendications catégorielles souvent justifiées mais toujours génératrices de malaise.

\*  
\* \*

Nous ne saurions terminer ce chapitre relatif à la protection civile sans appeler l'attention de nos collègues sur deux points qui nous paraissent très importants :

— l'affectation de certaines unités militaires à des missions de lutte contre l'incendie.

Douze unités (dont une de l'Armée de l'Air et une autre de la Marine) ont été désignées par le Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale au titre de l'article 13 de la loi n° 70-546 du 9 juillet 1970 pour accomplir ces missions.

C'est une initiative dont il sera intéressant de suivre le développement afin de juger de son efficacité ;

— la responsabilité qui pèse sur les autorités retombe trop souvent sur les élus municipaux et les maires qui n'ont cependant bien souvent à leur disposition aucun des moyens légaux ou pratiques de contrôler, d'agir et de sanctionner.

\*  
\* \*

En conclusion, votre Commission des Lois donne un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur.