

N° 30

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1966.

## 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 1967, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Jean Sauvage, Modeste Zussy, secrétaires ; Octave Bajeux, Paul Baratgin, Pierre Bourda, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jean Deguise, Emile Dubois, Michel Durafour, Fernand Esseul, Paul Favre, Pierre de Félice, Pierre Garet, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Baudouin de Hauteclocque, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcihacy, Paul Massa, Marcel Molle, Lucien De Montigny, Louis Namy, Jean Nayrou, Camille Vallin, Fernand Verdeille, Joseph Voyant.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 2044 et annexes, 2050 (tomes I à III et annexe 21), 2092 et In-8° 567.

Sénat : 24 et 25 (tomes I, II et III, annexe 21) (1966-1967).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget du Ministère de l'Intérieur, pour 1967, fait apparaître une augmentation globale des crédits de paiement de 13 % par rapport à celui de 1966. Les augmentations de dotations concernent principalement les investissements. Ainsi, au titre V, qui retrace les investissements exécutés par l'Etat, on relève une augmentation de 28 % des crédits de paiement et de 25 % des autorisations de programme. Quant aux subventions inscrites au titre VI, on note un relèvement de près de 50 % des crédits de paiement et une progression des autorisations de programme de 10 %. Le montant des mesures nouvelles, pour l'ensemble des crédits de paiement, s'élève à 92 millions.

Le tableau qui suit dégage l'évolution des crédits d'une année sur l'autre.

**Comparaison des crédits ouverts par la loi de finances de 1966 et des propositions formulées dans le projet de loi de finances pour 1967.**

SERVICES	1966	1 9 6 7				DIFFÉRENCE avec 1966.
		Mesures acquises.	Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
		(En francs.)				
<b>Crédits de paiement.</b>						
<i>Dépenses ordinaires :</i>						
TITRE III. — Moyens des services ...	2.273.296.090	+ 146.489.220	2.419.785.310	+ 37.856.104	2.457.641.414	+ 184.345.324
TITRE IV. — Interventions publiques.	258.228.100	+ 56.050.000	314.278.100	— 4.039.000	310.239.100	+ 52.011.000
<b>Totaux des dépenses ordinaires .....</b>	<b>2.531.524.190</b>	<b>+ 202.539.220</b>	<b>2.734.063.410</b>	<b>+ 38.817.104</b>	<b>2.767.880.514</b>	<b>+ 236.356.324</b>
<i>Dépenses en capital :</i>						
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat .....	59.000.000	+ 10.000.000	69.000.000	11.560.000	80.560.000	+ 21.560.000
TITRE VI. — Subventions d'investissement accordées par l'Etat .....	209.000.000	+ 61.380.000	270.380.000	47.170.000	317.550.000	+ 108.550.000
<b>Totaux des dépenses en capital .....</b>	<b>268.000.000</b>	<b>+ 71.380.000</b>	<b>339.380.000</b>	<b>58.730.000</b>	<b>398.110.000</b>	<b>+ 130.110.000</b>
<b>Totaux des crédits de paiement .....</b>	<b>2.799.524.190</b>	<b>+ 278.919.220</b>	<b>3.073.443.410</b>	<b>+ 92.547.104</b>	<b>3.165.990.514</b>	<b>+ 366.466.324</b>
<b>Autorisations de programme.</b>						
TITRE V. ....	25.550.000	»	»	»	35.660.000	+ 10.110.000
TITRE VI .....	341.700.000	»	»	»	389.050.000	+ 47.350.000
<b>Totaux des autorisations de programme .....</b>	<b>367.250 000</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>»</b>	<b>424.710.000</b>	<b>+ 57.460.000</b>

## PREMIERE PARTIE

### LES PERSONNELS

Depuis 1964, les personnels qui dépendent du Ministère de l'Intérieur sont réorganisés à la fois sur le plan national, régional et départemental. Les services essentiellement concernés en 1967 seront ceux de la police et de la région parisienne.

#### I. — Services de police:

La loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région de Paris avait déjà apporté des modifications substantielles à l'organisation de la police dans la région parisienne. C'est ainsi que la compétence du Préfet de Police a été étendue aux communes de l'ancienne Seine-et-Oise qui forment ce que l'on appelle maintenant « la couronne » des nouveaux départements qui enserrent la ville de Paris. La répartition exacte des compétences entre le Préfet de Police et les Préfets des nouveaux départements fait l'objet, à l'heure actuelle, de conversations qui ne sont pas encore terminées.

A la loi du 10 juillet 1964 est venue s'ajouter la loi du 9 juillet 1966, de portée plus générale puisqu'elle concerne l'ensemble des services de police. Aux termes de cette loi, tous les services qui, dans la région parisienne, relèveront du Préfet de Police, seront transformés en services d'Etat, alors qu'ils étaient, jusqu'à présent, municipaux. Cette transformation entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1968, date à laquelle démarrera officiellement la nouvelle organisation de la région de Paris.

On peut noter comme principale conséquence de ce texte que les personnels mis à la disposition du Préfet de Police relèveront du Ministère de l'Intérieur. Par ailleurs, les services spécialisés de

la Préfecture de Police deviendront des services extérieurs du Ministère de l'Intérieur. Il n'y aura, de ce fait, plus de superposition dans une même circonscription de deux autorités.

Les services de police parisiens seront soumis aux mêmes règles que les services analogues implantés sur le reste du territoire ; il seront cependant mis à la disposition du Préfet de Police.

## II. — Le Préfet de la région parisienne.

Par décret du 10 août 1966, un préfet de la région parisienne a été institué. Le titulaire de ce poste est M. Delouvrier. Le Préfet de région est en même temps délégué du district de la région de Paris. Il se distingue en outre de ses collègues provinciaux par le fait qu'il n'occupe pas de poste territorial.

## III. — Les personnels des préfectures de la région parisienne.

La situation des personnels des préfectures de la région parisienne a été sensiblement modifiée par la loi du 10 juillet 1964 qui a réorganisé la région de Paris et par la loi du 9 juillet 1966 qui a réformé la police. L'analyse préalable de ces deux textes en ce qui concerne les statuts des personnels est indispensable pour pouvoir en apprécier les conséquences budgétaires.

### I. — RAPPEL DU CONTENU DES LOIS DU 10 JUILLET 1964 ET DU 9 JUILLET 1966

#### EN CE QUI CONCERNE LES STATUTS DES PERSONNELS

On distinguera quatre catégories :

- les personnels actuels de la ville de Paris et du département de la Seine ;
- les personnels des services actifs de police ;
- les personnels des nouvelles préfectures ;
- les personnels des communes autres que la ville de Paris.

A. — *Personnels actuels de la ville de Paris  
et du département de la Seine*

*à l'exception des personnels des services actifs de police.*

Ces personnels sont actuellement en fonction à la préfecture de la Seine ou à la préfecture de police ; dans la nouvelle organisation, les personnels en fonction à la préfecture de la Seine se trouveront affectés à la nouvelle préfecture de la ville de Paris.

Avant que n'intervienne la loi du 10 juillet 1964, tous les personnels administratifs du département de la Seine et de la ville de Paris avaient la qualité de fonctionnaires des collectivités locales. Le décret n° 60-729 du 25 juillet 1960, pris en application de l'article 90 de la loi du 28 avril 1952 portant statut général du personnel des communes, avait fixé leur statut. La loi du 10 juillet 1964, dans ses articles 22 à 29, met fin à cette situation. Cependant, elle réserve un sort différent aux personnels de catégorie A et à ceux des catégories B, C et D.

a) Personnels de catégorie A :

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1965 les personnels de catégorie A ou assimilés, c'est-à-dire les administrateurs, les agents supérieurs et les attachés d'administration du département de la Seine et de la ville de Paris deviennent fonctionnaires d'Etat. Ils sont, à ce titre, non pas intégrés dans les corps existants d'administrateurs civils, d'agents supérieurs et d'attachés d'administration centrale, mais constitués en corps homologues, ce qui implique que les règles touchant notamment à la structure de carrière et au régime indiciaire de rémunération soient identiques. Les corps de l'inspection générale des services et du personnel supérieur des assemblées générale des services et du personnel supérieur des assemblées parisiennes deviennent également des corps de fonctionnaires d'Etat.

b) Personnels des catégories B, C et D :

Les fonctionnaires appartenant aux catégories B, C et D de la ville de Paris et du département de la Seine demeurent des fonctionnaires des collectivités locales. Toutefois, l'article 24 de la loi du 10 juillet 1964 prévoit que ces personnels pourront, dans des conditions à fixer par décret, accéder à des corps de fonctionnaires de l'Etat ; en outre ils pourront être placés en position de détachement dans un corps de fonctionnaires de l'Etat de niveau équivalent et, sur leur demande, être intégrés dans ce corps et titularisés dans leur emploi à l'expiration de la période de détachement.

B. — *Personnels des services actifs de police  
rattachés à la Préfecture de police.*

Les personnels des services actifs de la Préfecture de police étaient, avant la loi du 10 juillet 1964, des fonctionnaires de collectivités locales. L'article 26 de cette loi en avait fait des fonctionnaires de l'Etat constitués en corps homologues de ceux de la Sûreté nationale. Comme pour le personnel des services d'administration générale, on retrouvait le souci d'éviter toute intégration dans les corps nationaux existants. Toutefois, pour les personnels de police, cette solution n'était que l'amorce d'un processus qui devait conduire à la fusion. Ce fut l'objet de la loi du 9 juillet 1966, qui, abrogeant sur ce point la loi de 1964, a constitué un ensemble homogène sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur.

Cette dernière réforme doit entraîner la mise au point de nouveaux statuts, ce qui suppose des études détaillées et assez longues. C'est pour cette raison qu'un délai, expirant le 1<sup>er</sup> janvier 1968 — délai qui concorde avec celui de la mise en place de la nouvelle organisation de la région parisienne prévue par la loi du 10 juillet 1964 — a été inscrit dans la loi. On rappellera toutefois que les principes qui devront guider les travaux d'élaboration des nouveaux statuts ont été définis par l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi qui prévoit que « les conditions et les modalités de recrutement, de nominations, d'avancement et de congés de maladie des corps nouveaux seront définies en fonction de l'intérêt du service et en tenant compte du régime statutaire le plus favorable ». L'application de ces dispositions ne manquera pas de soulever certaines difficultés. Il serait intéressant de connaître notamment de quelle manière le Gouvernement entend faire application de la disposition qui vient d'être rappelée, en ce qui concerne les officiers de police adjoints.

La loi de 1966 prévoit en outre que le Gouvernement pourra prendre des décrets en vue de constituer, en corps d'extinction de fonctionnaires d'Etat, les corps des services actifs de la Préfecture de police n'ayant pas d'équivalent dans la Sûreté nationale. Depuis la suppression du corps spécial des Commissaires à la répression des fraudes, il n'existe plus qu'un corps de fonctionnaires des services actifs de police de la Préfecture de police qui n'ait pas d'équi-

valent à la Sûreté nationale. Il s'agit du corps des agents spéciaux de commissariat qui compte 108 unités et dont la mise en extinction ne paraît pas poser de problème particulier. Le remplacement ultérieur des intéressés par des fonctionnaires appartenant à une autre catégorie est actuellement examiné.

Enfin, votre Commission insiste de nouveau sur l'important problème du recrutement des gardiens de la paix. On sait qu'en province les agents des corps urbains proviennent exclusivement des Compagnies républicaines de sécurité, alors qu'à Paris un recrutement direct par concours permet de disposer d'agents plus jeunes. On doit regretter que le Ministre de l'Intérieur n'ait pas encore fait connaître s'il entendait maintenir le mode particulier de recrutement de la police parisienne.

### C. — *Personnels des nouvelles préfectures de la région parisienne.*

Les personnels des nouvelles préfectures de la région parisienne ont de plein droit le statut de fonctionnaires d'Etat par analogie avec les règles admises pour toutes les préfectures métropolitaines autres que celles de la Seine.

### D. — *Personnel des communes autres que la Ville de Paris.*

Les personnels des communes de la région parisienne autres que ceux de la Ville de Paris sont soumis aux règles de droit commun applicables aux personnels communaux. Toutefois, afin de faciliter l'application du statut du personnel communal, l'article 32 de la loi du 10 juillet 1964 prévoit l'affiliation obligatoire à un syndicat de communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, d'une part, des départements de l'Essonne, des Yvelines et du Val-d'Oise, d'autre part.

## II. — CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DES RÉFORMES DE 1964 ET 1966

Le budget du Ministère de l'Intérieur pour 1967 traduit les conséquences financières de la loi du 10 juillet 1964 en ce qui concerne aussi bien les créations d'emplois nécessaires pour assurer le fonctionnement des nouvelles préfectures que les modifications

apportées à la situation statutaire des personnels administratifs de catégorie A du département de la Seine et de la Ville de Paris. En revanche, les incidences budgétaires de la réforme concernant les personnels actifs de police n'y figurent pas ; elles seront inscrites dans le budget pour 1968.

#### IV. — Personnels des Préfectures.

Depuis des années le Parlement attire l'attention du Gouvernement sur la situation anormale de l'emploi dans les préfectures de province. Bien que ces préfectures soient des organismes d'Etat et assurent des services d'Etat, le personnel d'Etat qui sert dans leur cadre s'amenuise, notamment par défaut de recrutement.

Des concours pour le recrutement de commis ou d'attachés de préfecture étaient projetés ; aucun n'a eu lieu depuis deux ans. Comme il faut bien que le travail s'effectue, ce sont les conseils généraux qui, par le recrutement et la rémunération d'auxiliaires, assurent en fait le fonctionnement des préfectures. A l'heure actuelle, les préfets emploient 4.000 auxiliaires départementaux dans les services d'administration générale et 2.000 auxiliaires dans les services de l'Action sanitaire et sociale.

Le décret du 29 juin 1965, qui est le dernier en date des textes relatifs à la titularisation des auxiliaires d'Etat, ne concerne pas les auxiliaires départementaux.

L'ensemble de la situation de ces personnels est choquante à un double titre.

Au point de vue d'une bonne administration, il est regrettable que des tâches d'Etat soient remplies par des auxiliaires qui ne sont pas rémunérés sur le budget général.

Au point de vue humain, il y a une dureté certaine à utiliser des auxiliaires, qui tout en remplissant des fonctions de titulaires, et en général à la satisfaction des employeurs et des usagers, n'en reçoivent pas les avantages de carrière qui leur sont dus en toute justice. Comme cette situation dure depuis fort longtemps, beaucoup de ces agents ont une ancienneté appréciable ; ils devraient être intégrés dans les cadres des préfectures et y accomplir une carrière

normale. Le décret de 1965, auquel nous avons fait référence, ne pouvant pas s'appliquer à leur cas, il est nécessaire qu'un texte soit voté qui permettrait, comme cela a été fait en 1951, de titulariser au moins une bonne partie de ces auxiliaires.

## V. — Personnels de police.

Dans ce domaine également la situation est préoccupante.

Alors que la poussée démographique entraîne, entre autres conséquences, une augmentation naturelle des tâches de la police, les effectifs de celle-ci ne progressent nullement en proportion. Les maires de province, les commissaires urbains et, bien entendu, la population se plaignent d'une insuffisance d'effectifs qui atteint un point critique.

Les carrefours ne sont pas toujours gardés, les sorties d'écoles non plus, les rondes de nuit sont devenues impossibles. Pour la seule agglomération lyonnaise, il manque 1.000 gardiens de la paix. On a cité l'exemple d'une ville qui compte un corps urbain de 128 gardiens sur lesquels 17 seulement sont disponibles pour régler la circulation.

La situation est identique pour la police parisienne. Depuis 1960, 2.415 emplois seulement ont été créés malgré l'accroissement considérable des tâches confiées aux services actifs de police. Rien d'étonnant, alors, que dans les banlieues les habitants s'organisent en groupes de surveillance pour faire régner l'ordre en l'absence des rondes de police. C'est ainsi que l'on tire, la nuit, sur des voleurs de voitures.

Il est juste de reconnaître que le Ministre de l'Intérieur est sensible à l'anomalie de cette situation.

Il a donné l'assurance, à l'Assemblée Nationale, que 3.000 gardiens de la paix seraient recrutés l'an prochain, en soulignant que pour la première fois depuis longtemps, ce chiffre dépasserait celui des départs.

Nous avons, par ailleurs, appris récemment par la presse que le Ministre venait de mettre à la disposition des polices de banlieue six compagnies républicaines de sécurité. Il s'agit, au total, de 1.200 gradés et gardiens qui renforceront l'action des polices municipales.

En ce qui concerne la carrière des personnels de police divers problèmes demeurent sans solution. Il serait tout d'abord souhaitable que l'indice de début de carrière du corps des gardiens de la paix fût relevé pour tenir compte des dispositions du décret n° 66-715 du 28 septembre 1966, qui vient de fixer les nouveaux indices minimum et maximum des catégories C et D des fonctionnaires de l'Etat. En effet, le fait que les fonctionnaires de police aient été placés sous un régime spécial par la loi du 28 septembre 1948, ne doit pas les empêcher de bénéficier des améliorations de carrière apportées aux catégories types de la fonction publique.

Il paraît également indispensable de permettre aux gardiens et sous-brigadiers d'accéder aussi rapidement que possible à l'indice net 315. Ainsi les fonctionnaires de police bénéficieraient de la décision prise, pour la fonction publique en général, d'une promotion spéciale de 25 %. On pourrait réaliser cet objectif en transformant l'échelon exceptionnel en un échelon normal accessible après deux ans d'ancienneté dans le dixième échelon. S'il était maintenu, au moins pourrait-on faciliter l'accession à cet échelon au moyen de surnombres. Une autre préoccupation demeure : on doit en effet constater avec appréhension que de nombreux brigadiers refusent de tenter l'accession par concours au grade de brigadier chef car les inconvénients de cette promotion, qui s'accompagne d'une mutation, donc d'un changement de zone, dépassent les avantages indiciers et indemnitaires qui en résulteraient. Pour améliorer réellement la carrière des agents en uniforme, il serait souhaitable de porter l'indice terminal du brigadier au point 345 net ; cette réforme aurait pour conséquence de porter le brigadier chef au point 370 net.

Pour ce qui est des corps en civil, une remise en ordre indicière s'impose. En effet, la comparaison avec les catégories homologues de la fonction publique fait apparaître depuis plusieurs années un déclassement important des officiers de police et d'officiers de police adjoints. Les officiers de police adjoints de la Sûreté nationale posent d'ailleurs des problèmes particuliers, sur lesquels le Rapporteur a déjà attiré l'attention l'année dernière : les fonctionnaires de la Sûreté nationale qui appartiennent à ce corps connaissent, par rapport aux officiers de police adjoints de la Préfecture de Police, une situation défavorable pour l'accès au grade supérieur. Ainsi, alors qu'à la sûreté nationale, il y a environ

30 officiers de police pour 70 officiers de police adjoints, à la Préfecture de Police on dénombre 60 % d'officiers de police et 40 % d'officiers de police adjoints. Certes, l'application de la loi du 9 juillet 1966, qui prévoit que la fusion des corps de la Sûreté nationale et de la Préfecture de Police se fera compte tenu de la meilleure situation statutaire, peut laisser espérer une amélioration de cette situation, mais son entrée en vigueur n'est prévue qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1968. Aussi serait-il souhaitable qu'en tout état de cause, des débouchés raisonnables soient prévus dès maintenant pour les O. P. A. de la Sûreté nationale. On doit remarquer à cet égard que, bien qu'appartenant à la catégorie B, ceux-ci ne bénéficient pas, comme les instituteurs, d'un déroulement de carrière allant jusqu'à l'indice 390 net.

#### VI. — Personnels des communes.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a déposé deux amendements à la loi de finances, ayant pour objet d'aligner la rémunération des agents communaux sur celle des agents de l'Etat. Ces amendements ont été déclarés irrecevables en séance publique, en vertu de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances.

Si l'irrecevabilité est indiscutable, on ne peut que souhaiter que l'Assemblée Nationale suive le plus tôt possible la voie que lui trace sa Commission des Lois. En effet, les communes sont amenées à assurer des services de plus en plus complexes et de plus en plus diversifiés ; elles ont besoin, de ce fait, d'un personnel très qualifié. La compétence se paie, il est donc indispensable que les employés communaux puissent faire une carrière intéressante et que, de ce fait, la fonction communale attire des candidats de qualité.

## DEUXIEME PARTIE

### COLLECTIVITES LOCALES

Le problème essentiel qui se pose aux collectivités locales est celui du financement des équipements collectifs prévus par le V<sup>e</sup> Plan.

Bien que nos collègues en connaissent parfaitement les données, à la fois sur le plan théorique qui est celui des comptes de la Nation ou sur le plan pratique qui est celui de la commune ou du département dont ils ont la responsabilité financière, il est nécessaire de les rappeler brièvement.

Si le V<sup>e</sup> Plan ne prévoit, pour les cinq années qu'il couvre, qu'un accroissement de 24 % de la consommation des ménages, il prévoit en revanche un progrès de 54 % des différents types d'équipement.

Or, les collectivités locales seront maîtres d'œuvre de plus de 60 % des travaux à effectuer.

Sur 12.400 milliards d'anciens francs, un part de 5.400 milliards au minimum devra être supportée par les communes et les départements, soit au moyen de leurs ressources ordinaires, soit par les subventions qui leur seront accordées, soit par les emprunts qu'elles contracteront.

Selon nous, les collectivités locales ne pourront pas parvenir à accomplir un tel effort en l'état de leur fiscalité directe.

Depuis que le Plan a été voté, les techniciens vont répétant que les communes devront faire un gros effort fiscal. Qu'elles puissent faire un effort n'est pas niable, mais il paraît exclu qu'elles y parviennent entièrement, et de loin.

Notre opinion est simple : ou bien il faudra réviser en baisse les objectifs du Plan, ou bien il faudra donner aux collectivités locales une fiscalité directe à la fois souple et d'un fort rendement, adaptée aux buts poursuivis.

## Subventions.

Sans doute le Gouvernement fait-il, dans le présent budget, un effort appréciable pour aider les collectivités locales au moyen des subventions d'équipement.

### SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

#### a) Ensemble des équipements.

La masse totale des subventions d'équipement accordées par l'Etat aux collectivités continuera de croître au cours du V<sup>e</sup> Plan. Dans l'ensemble, une augmentation de 50 % est prévue. Déjà le budget de 1966 traduisait cette orientation, celui pour 1967 continue sur la voie ainsi tracée. Le tableau ci-après indique le montant, l'évolution et la répartition par budget des aides de l'Etat à l'équipement des collectivités locales.

**Evolution des autorisations de programme concernant l'aide de l'Etat à l'équipement des collectivités locales.**

SUBVENTIONS	1964	1965	1966	1967
Affaires culturelles.....	22.395	26.750	28.100	35.050
Agriculture .....	546.900	588.510	563.960	579.560
Construction. — Logement.....	7.000	5.000	3.000	3.000
Education nationale.....	1.257.360	1.614.000	1.545.000	1.769.500
Jeunesse et sports.....			323.000	313.500
Intérieur .....	262.650	294.000	341.700	389.050
Affaires sociales. — Santé publique.	447.515	476.300	504.720	536.850
Equipement. — Travaux publics....	42.000	34.900	48.675	60.810
Aviation civile.....	500	500	500	500
Fonds routier. — Tranches locales...	187.500	208.500	232.000	245.000
<b>Total des subventions....</b>	<b>2.773.820</b>	<b>3.248.460</b>	<b>3.590.655</b>	<b>3.932.820</b>
Prêts agricoles du Titre VIII.....	131.050	72.650	58.500	29.750
<b>Total général.....</b>	<b>2.904.870</b>	<b>3.321.110</b>	<b>3.649.155</b>	<b>3.962.570</b>

b) *Equipements de la compétence du Ministère de l'Intérieur.*

Les subventions d'équipement aux collectivités locales relevant du budget du Ministère de l'Intérieur augmenteront en 1967, en autorisations de programme, d'un peu plus de 47 millions de francs, chiffre qui est sensiblement identique à l'augmentation déjà intervenue l'année précédente. Encore convient-il de préciser que le projet de budget pour 1967, contrairement à celui de 1966, ne comporte plus le programme routier Languedoc—Roussillon, soit 10 millions de francs, la tranche 1967 de ce programme étant imputée sur les crédits du budget des Charges communes. Pour cette raison, la diminution du chapitre 63-50 — 2,2 millions de francs — n'est qu'apparente.

En ce qui concerne les crédits de paiement, un accroissement considérable a été prévu. Il est de 108 millions de francs, soit 50 % de plus que les dotations inscrites dans le budget de 1966.

Le tableau qui suit permet de dégager l'évolution pour chaque chapitre de subventions d'équipement du budget du Ministère de l'Intérieur.

**Subventions d'investissements accordées par l'Etat (titre VI).**

DESIGNATION	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967 (prévisions)
<i>Autorisations de programme.</i>							
Chap. 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale .....	4.200.000	4.500.000	34.500.000	35.600.000	39.600.000	55.300.000	53.100.000
Chap. 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.	81.800.000	130.000.000	148.000.000	159.200.000	178.000.000	200.000.000	221.350.000
Chap. 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain...	2.800.000	18.800.000	34.000.000	34.450.000	38.000.000	48.000.000	75.200.000
Chap. 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités .....	800.000	1.000.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	1.400.000	1.400.000
Chap. 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques .....	2.400.000	5.000.000	8.500.000	12.000.000	17.000.000	17.000.000	18.000.000
Chap. 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local .....	>	>	>	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000
<b>Totaux des autorisations de programme.</b>	<b>92.000.000</b>	<b>159.300.000</b>	<b>226.200.000</b>	<b>262.650.000</b>	<b>294.000.000</b>	<b>341.700.000</b>	<b>389.050.000</b>
<i>Crédits de paiement.</i>							
Chap. 63-50. — Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale .....	4.500.000	4.300.000	22.000.000	10.000.000	1.000.000	1.000.000	50.000.000
Chap. 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.	64.430.000	43.610.000	60.000.000	130.000.000	145.000.000	150.000.000	185.350.000
Chap. 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain...	1.140.000	4.050.000	9.500.000	25.000.000	14.000.000	40.000.000	57.000.000
Chap. 67-20. — Travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités locales....	620.000	710.000	120.000	500.000	600.000	1.000.000	1.400.000
Chap. 67-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques .....	2.900.000	1.000.000	3.000.000	6.000.000	7.000.000	7.000.000	8.800.000
Chap. 67-51. — Subventions pour travaux divers d'intérêt local .....	>	>	>	7.000.000	10.000.000	10.000.000	15.000.000
<b>Totaux des crédits de paiement .....</b>	<b>73.590.000</b>	<b>53.670.000</b>	<b>94.620.000</b>	<b>178.500.000</b>	<b>177.600.000</b>	<b>209.000.000</b>	<b>317.550.000</b>

Les majorations les plus importantes sont enregistrées par les chapitre des réseaux urbains (+ 21 millions) et de l'habitat (+ 27,2 millions). Seul le chapitre des constructions publiques enregistre une augmentation plus modeste (+ 1 million).

En ce qui concerne les grands ensembles, le tableau suivant regroupe les autorisations de programme et en fait ressortir l'évolution pour les années 1964 à 1967 :

**Subventions pour les grands ensembles.**  
(Autorisations de programme.)

DESIGNATION	1964	1965	1966	1967
	(En francs.)			
CHAPITRE 63-50. — Subventions d'équipement (sur la voirie départementale et communale).	30.000.000	35.000.000	50.000.000	47.000.000
CHAPITRE 65-50. — Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains..	33.000.000	35.000.000	35.000.000	40.000.000
CHAPITRE 65-52. — Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	27.000.000	30.000.000	40.000.000	68.000.000

Cependant, si la masse des subventions va en augmentant, les chiffres montrent que leur taux diminue.

En 1961, les subventions moyennes de l'Etat étaient de 30,3 % ; en 1965 de 28,5 % et on prévoit pour 1970 un taux réduit à 27 %.

### Emprunts.

Si l'on se tourne du côté des emprunts, on voit qu'il ne faut plus espérer que ce moyen fournisse l'énorme appoint nécessaire à la réalisation des objectifs du plan. En effet, les emprunts ont considérablement augmenté au cours des dernières années. Leur total atteignait 3 milliards 200 millions de francs en 1960 ; il atteint 5 milliards 600 millions de francs en 1965. Un tel rythme de progression ne peut être maintenu pour deux raisons principales.

La première concerne la masse des équipements de toute nature qui doivent être financés dans le cadre général du V<sup>e</sup> Plan. Il est clair que le marché du crédit n'étant pas extensible à volonté, une répartition doit être faite entre les besoins privés, ceux de l'Etat et ceux des collectivités locales.

L'aide fournie par la Caisse des dépôts a diminué car de nouvelles parties prenantes concurrencent les collectivités locales, c'est le cas notamment des personnes qui utilisent l'épargne-logement et de certains secteurs ayant fait l'objet de débudgétisation (opérations foncières, H. L. M.).

L'autre raison concerne le montant de l'endettement lui-même qui est devenu très important. En effet, pendant des années l'inflation a permis aux collectivités de supporter sans grand risque des charges d'investissement. En revanche, la relative stabilité qui s'est établie depuis 1959 a pour conséquence de faire apparaître dans les budgets locaux des charges d'investissements plus lourdes. Il faut donc s'attendre à ce que les possibilités d'emprunt des collectivités locales croissent à un rythme beaucoup plus lent que celui des dernières années, or pendant la période couverte par le V<sup>e</sup> Plan la production doit augmenter de 5 % et pendant le même temps les équipements collectifs devront progresser en volume de 8 à 9 % par an.

Comment combler l'écart entre ces deux proportions ? De 1955 à 1965, le produit des centimes communaux est passé de 812 millions à 3 milliards 812 millions de francs. Comment peut-on penser que les collectivités puissent emprunter auprès de la Caisse des dépôts au rythme accru de 20 à 25 % que nous enregistrons depuis deux ans, ce qui ferait doubler le montant de leurs prêts pendant la durée du plan ? On se tourne alors vers l'auto-financement qui passerait, de 7 à 8 % actuellement, à 20 ou 23 % par an. Cela nous paraît absolument irréalisable.

Il y a quelques années, les collectivités locales ne consacraient pas 10 % de leurs ressources ordinaires à la charge des emprunts. En 1972, si la tendance actuelle se poursuit, elles y consacreront 24 %. Il résulte de ces chiffres que les communes voient sans cesse diminuer la part des ressources ordinaires qu'elles peuvent affecter aux dépenses d'équipement et de gros entretien.

En 1961, elles pouvaient affecter 25 % de ces ressources ordinaires à l'équipement ; en 1963, ce pourcentage est tombé à 12 % et, l'an dernier, il n'était plus que de 8 %. Cela signifie tout simplement que, pour l'essentiel, les ressources ordinaires des communes servent à financer seul le budget de fonctionnement et à couvrir la charge de la dette.

C'est dans ces conditions que se pose l'alternative que nous indiquions au début : il faut reviser le plan ou changer la fiscalité locale directe. En effet, il n'est pas concevable d'envisager que les collectivités pourront trouver sur les ressources ordinaires de quoi autofinancer de 17 à 23 % de l'effort d'équipement qui leur est demandé par le Plan. Il faudrait, pour cela, tripler en franc constant les impôts directs d'ici à 1970. Or, depuis sept ans, ces mêmes impôts directs ont déjà triplé, on aboutirait donc à les multiplier par neuf depuis 1955, ce qui est une proportion impensable dans l'hypothèse sur laquelle repose le plan d'une hausse du pouvoir d'achat des ménages de 4,5 % par an. *Ceci rend une réforme de la fiscalité directe indispensable* car on ne saurait attendre de la fiscalité indirecte qu'elle comble les différences. Les impôts indirects ont un rendement très lié à l'évolution de la consommation des ménages, laquelle dépend de l'évolution du pouvoir d'achat fixé à 4,5 %. Ainsi, la baisse progressive du taux de subvention, la difficulté d'accès aux caisses de crédit public et l'impossibilité, devant l'essoufflement de la progression des recettes fiscales, de faire face aux nécessités d'autofinancement telles qu'elles sont pourtant prévues, poseront très bientôt aux collectivités locales un problème strictement insoluble dans la situation actuelle.

## TROISIEME PARTIE

### PROTECTION CIVILE

Une somme de 3 millions de francs est affectée au Régiment des sapeurs-pompiers de Paris (chapitre 35-51). Ces crédits sont destinés au recrutement de 600 gradés et sapeurs-pompiers en 1967.

En effet, la loi du 10 juillet 1964 réorganisant la région parisienne a chargé cette unité de la défense contre l'incendie dans les nouveaux départements dits de « la couronne » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968.

Votre Commission se félicite de cette mesure, car, depuis de longues années déjà, elle émettait le vœu de voir les communes de banlieue protégées du feu par les pompiers de Paris.

En ce qui concerne les incendies de forêts, les chapitres 34-32 et 57-30 traduisent l'effort fait qui se matérialise par l'achat d'avions largueurs d'eau. Après les expériences de 1965, le service national de la protection civile a utilisé en 1966 des avions amphibies « Catalina » comme bombardiers d'eau. L'expérience semble avoir été très intéressante et le Gouvernement veut la poursuivre en achetant des appareils plus modernes.

Au cours des travaux de votre Commission, notre collègue, M. Le Bellegou, élu du Var, a confirmé qu'en effet les avions largueurs d'eau donnaient des résultats intéressants, à la condition toutefois qu'ils puissent intervenir dès le début de l'incendie. Dès qu'un feu a pris de l'ampleur, par contre, l'action des appareils spécialisés ne produit que des résultats insignifiants.

M. Le Bellegou a souligné que c'est bien davantage vers l'équipement des forêts qu'il faudrait faire porter l'effort. Il a rappelé à ce sujet qu'après l'été désastreux de 1965 M. Pisani,

alors Ministre de l'Agriculture, s'était rendu dans le Var et avait donné l'assurance aux élus locaux que l'Etat interviendrait pour aménager des voies de pénétration à l'intérieur des forêts et pour transformer celles-ci, notamment par la plantation d'essences moins sensibles au feu que les pins.

M. Le Bellegou a regretté et votre Commission également qu'aucune des promesses faites ne se soit matérialisée depuis.

\*

\* \*

Telles sont les observations que votre Commission des Lois m'a chargé de formuler en ce qui concerne les crédits du Ministère de l'Intérieur.