

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 1^{er} décembre 1959.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1960, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ, PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, EN PREMIÈRE LECTURE, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CRÉDITS
ET DES DISPOSITIONS SPÉCIALES

ANNEXE N° 15

INTÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Jacques MASTEAU

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, *vice-présidents* ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, *secrétaires* ; Marcel Pellenc, *rapporteur général* ; André Armengaud, Fernand Auberger, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, Fernand Malé, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Guy Petit, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 300, 328 (annexe 15), 368, in-8° 68.

Sénat : 65 (1959-1960).

SOMMAIRE

	Pages.
CHAPITRE I^{er}. — Les dépenses de fonctionnement.....	4
I. — L'analyse des crédits.....	4
II. — Les moyens des services.....	6
A. — L'administration centrale.....	6
B. — Le corps préfectoral.....	8
C. — Les tribunaux administratifs.....	10
D. — La Sûreté nationale.....	13
E. — Le service des transmissions.....	14
F. — Les dépenses nées des événements d'Algérie.....	14
III. — Les interventions publiques.....	15
CHAPITRE II. — Les dépenses en capital.....	20
I. — La protection civile.....	22
II. — L'équipement de la Sûreté nationale et du service des transmissions.....	23
III. — Les subventions d'équipement aux collectivités locales.....	24
CHAPITRE III. — Le fonds spécial d'investissement routier.....	32
Dispositions spéciales.....	37
Amendement proposé par la commission.....	39

Mesdames, Messieurs,

Les grandes masses du projet de budget du Ministère de l'Intérieur pour 1960 s'élèvent à :

— dépenses de fonctionnement (titres III et IV). 1.513.459.178 NF

— dépenses en capital :

Autorisations de programme..... 100.000.000 NF

Crédits de paiement..... 83.060.000 NF

chiffres auxquels il convient d'ajouter les crédits concernant les différentes tranches locales du Fonds routier qui, bien que gérées par le Ministère de l'Intérieur, figurent cette année à un compte spécial du Trésor, par suite de la disparition au budget général du titre « Dépenses sur ressources affectées ». Ces crédits sont les suivants :

Autorisations de programme..... 100.000.000 NF

Crédits de paiement..... 65.000.000 NF

CHAPITRE I^{er}

LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

I. — L'analyse des crédits.

Les dépenses de fonctionnement s'élevaient
en 1959 à 1.408.743.170 NF

L'augmentation apparente sur 1960 ressort donc à 104.716.008
nouveaux francs, soit 36.248.265 NF au titre des services votés et
68.467.743 NF au titre des autorisations nouvelles.

Le crédit de 36.248.265 NF demandé au titre des services
votés, résulte essentiellement de majorations dont les plus impor-
tantes consistent en :

a) L'inscription, au budget du Ministère de l'Intérieur, des cré-
dits correspondant à l'augmentation des traitements des fonction-
naires à compter du 1^{er} février 1959 et qui étaient précédemment
ouverts au budget des charges communes, soit 40.357.182 NF

b) La traduction, en année pleine, des crédits
prévus pour six mois en 1959 au titre de la qua-
trième et dernière tranche de parité de rémuné-
rations entre les personnels de la Sûreté Natio-
nale et ceux de la Préfecture de Police 6.926.320 NF

c) L'ajustement du crédit pour le paiement
des allocations compensatrices de pertes de re-
cettes résultant de l'exonération fiscale en faveur
de constructions nouvelles 15.050.000 NF

d) L'ajustement du crédit inscrit pour les
subventions d'intérêt général 1.050.000 NF

e) La revalorisation du crédit pour l'allocation
logement 5.000.000 NF

En contrepartie, certaines suppressions ou diminutions de crédits sont proposées, dont :

a) Non-reconduction et aménagement du crédit des élections municipales.....	18.000.000 NF
b) Non-reconduction des crédits destinés aux C. R. S. déplacées en Algérie.....	8.306.370 NF
c) Aménagement des crédits de subventions exceptionnelles	5.624.580 NF
d) Aménagement des crédits de subvention pour faits de guerre.....	1.057.080 NF

Au titre des autorisations nouvelles, la majoration de 68.467.743 nouveaux francs correspond :

— à des créations et transformations d'emplois pour un montant de.....	3.778.701 NF
— à la réforme statutaire et indiciaire des personnels de police qui doit prendre effet du 1 ^{er} janvier 1960	37.733.020 NF
— à des mesures diverses de personnel (ajustement de salaires ou d'indemnités).....	118.820 NF
— à diverses mesures concernant les chapitres de matériel, soit.....	6.218.934 NF
dont 4.595.314 NF au titre des hausses de prix et 516.000 NF pour la réinstallation des services dans l'ancien immeuble de la Société Saint-Gobain.	
— à l'ajustement de subventions de fonctionnement	1.798.800 NF
dont 1.039.500 NF au titre de la participation de l'État aux dépenses de la Ville de Paris et 703.000 nouveaux francs au titre de la participation de l'État aux dépenses du département de la Seine.	
— à l'inscription d'un crédit de.....	250.000 NF
destiné à subventionner les travaux urgents de remise en état de la Mosquée de Paris.	
— enfin, à l'ajustement des crédits concernant les Centres d'assignation à résidence.....	17.509.140 NF
et le Commissariat à l'Aide et à l'Orientation des Français rapatriés	1.060.328 NF

*
* *

Cette brève analyse permet de constater que si les revalorisations de traitements et indemnités correspondent à 37 % de la majoration globale (services votés et autorisations nouvelles), et que si les mesures intéressant la Sûreté Nationale, compte tenu de celles se rapportant aux Centres d'assignation à résidence, interviennent à concurrence de 44 % environ, les subventions de fonctionnement aux collectivités locales ne sont majorées que de 14 %.

L'examen de votre Commission des finances a porté plus particulièrement sur les questions suivantes.

II. — Les moyens des services.

A. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

Au cours des débats devant l'Assemblée Nationale, de nombreuses questions de personnel ont été évoquées, concernant essentiellement l'Administration préfectorale, les Tribunaux administratifs, la Police et les Préfectures.

Par contre, rien n'a été dit sur l'Administration centrale. Ce silence a retenu l'attention de votre Commission, qui s'est demandée si l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur ne posait plus aucun problème.

Or, il ne semble pas qu'il en soit ainsi. Nous constatons, au contraire, un malaise certain qui se manifeste :

— d'une part, par le départ des Administrateurs civils les plus récemment recrutés (provenant de l'E. N. A.) vers des carrières offrant des avantages et des perspectives d'avenir qu'ils ne trouvent plus au Ministère de l'Intérieur. Ce rythme s'est accéléré, au cours des dernières années, au point de devenir alarmant. C'est ainsi que 13 Administrateurs civils provenant de l'E. N. A. ont quitté le Ministère depuis le 1^{er} janvier 1958, sur un effectif de 24 :

— d'autre part, par l'insuffisance du recrutement : sortis de l'E. N. A., les jeunes administrateurs se détournent du Ministère de l'Intérieur. La relève des cadres n'est donc pas préparée. Ces derniers semblent condamnés à disparaître sans avoir accédé aux responsabilités auxquelles leur vocation et leur expérience les appellent normalement, ni assuré la formation d'une génération suivante : en huit ans, de 1978 à 1986, 82 Administrateurs civils

prendront leur retraite, sans qu'il puisse être pourvu à leur remplacement.

L'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur apparaît ainsi comme vidée progressivement de sa substance et à peine suffisante pour faire face aux missions nouvelles qui se proposent à elle.

Cette désaffection semble tenir à deux causes principales :

1° *Le statut des Administrateurs civils.*

Les créateurs du cadre l'avaient assorti, à sa naissance, d'avantages financiers appréciables. Le traitement de fin de carrière (300.000 francs), sensiblement à égalité avec celui d'un Préfet de 3^e classe, triplait presque le traitement de début (105.000 francs), alors qu'il le double maintenant, soit une amputation de 50 %, et alors que le Préfet de 3^e classe est classé « hors échelle B », l'indice de fin de carrière d'un Administrateur civil demeure fixé à 630.

De la situation reconnue alors au corps des Administrateurs civils, il ne reste que le privilège redoutable de constituer une catégorie « pilote ».

Au moment même où sont réglés les problèmes concernant le Corps préfectoral, les cadres supérieurs de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur éprouvent l'impression d'un déclassement profond et continu.

2° *Le problème de l'avancement.*

Le Ministère de l'Intérieur, plus qu'aucun autre, a subi l'incidence des étatisations de personnels qui appartenaient avant guerre aux collectivités locales (Police, Préfecture).

De ce fait, ce département qui administrait en 1939 moins de 10.000 fonctionnaires, en gère aujourd'hui huit fois plus.

Dans ces conditions, il a été nécessaire de renforcer les effectifs de l'Administration centrale, et le personnel d'encadrement a été, dans sa grande majorité, recruté au lendemain des mesures d'étatisation.

Il en résulte que près de 80 % des Administrateurs civils ont le même âge, remplissent des conditions d'ancienneté à la même

époque, d'où un avancement extrêmement difficile, aggravé, par surcroît, du fait que les Sous-Directeurs sont relativement jeunes et ne sont pratiquement jamais promus au grade de Directeur. A titre d'exemple, il convient de signaler que l'âge moyen des Sous-Directeurs est quarante-six ans, celui des Administrateurs civils de classe exceptionnelle cinquante ans, celui des Administrateurs civils de 1^{re} classe quarante-trois ans. Toutes les possibilités ont été épuisées en classe exceptionnelle, alors qu'en 1961 une trentaine d'Administrateurs auront vocation à ce grade ; quant aux dernières vacances de 1^{re} classe, elles seront absorbées en 1960.

Nous avons, depuis plusieurs années, appelé l'attention du Ministre de l'Intérieur sur la situation de l'Administration centrale de son Département, dont le rôle ne doit pas être méconnu.

Au moment où, à s'en tenir aux termes d'une réponse faite par M. le Ministre de l'Intérieur concernant la suppression du poste de Secrétaire général du Ministère, il semble qu'une réforme de structure de l'Administration centrale soit en cours, nous croyons devoir souligner que cette réforme ne pourra avoir les résultats favorables escomptés que dans la mesure où les cadres supérieurs retrouveront, dans tous les domaines, une situation correspondant à l'importance de leurs responsabilités et de leurs fonctions.

Nous pensons qu'un premier pas pourrait être fait dans ce but en facilitant des débouchés au sein même du Ministère de l'Intérieur et en assouplissant largement les pyramides d'effectifs.

B. — LE CORPS PRÉFECTORAL

La situation du Corps Préfectoral est une question qui revient traditionnellement dans tous les débats concernant le Ministère de l'Intérieur.

En raison des nombreuses difficultés rencontrées dans la gestion du Corps Préfectoral et tenant notamment à l'insuffisance des possibilités d'avancement et au nombre très élevé des Préfets au regard des postes territoriaux, le Gouvernement avait été amené ces dernières années à proposer au Parlement diverses mesures qui devaient, selon lui, permettre un assainissement de la situation de ce corps.

Citons pour mémoire :

Au titre du budget de 1955 :

— l'augmentation des classes personnelles civiles des Préfets et des Sous-Préfets, qui devaient être majorées, à partir de 1956, de 20 % chaque année et jusqu'en 1960, pour être ensuite ramenées par paliers au pourcentage de 25 %.

Au titre du budget de 1956 :

— la transformation des secrétariats généraux des préfectures les plus importantes (Nord, Seine-et-Oise, Rhône, Bouches-du-Rhône et Pas-de-Calais) dont les secrétaires généraux auraient désormais, en traitement, équivalence de Préfet de 3^e classe ;

— la « cristallisation » des postes de préfets et de sous-préfets en surnombre en postes de préfets et de sous-préfets « hors cadres » (création de 11 emplois de préfets et de 4 postes de sous-préfets hors cadres) ;

— l'admission à la retraite, sur leur demande, des membres du Corps Préfectoral réunissant au moins 25 ans de services valables pour pension et cinquante ans d'âge et de la résorption, dans un délai de 4 ans, des surnombres qui existaient dans le cadre des Préfets ainsi que des postes « hors cadres » nouvellement créés ;

— l'abaissement temporaire de la limite d'âge des Préfets et Sous-Préfets (ordonnance du 23 décembre 1958) ;

— les mises à la retraite d'office prononcées en vertu des dispositions de l'ordonnance du 4 février 1959.

Ces mesures démontrent bien le souci du Gouvernement de réduire l'encombrement du Corps Préfectoral, mais il n'apparaît pas qu'elles aient eu les résultats attendus.

Force nous est de constater que la qualité de Préfet ou de Sous-Préfet est atteinte par la multiplicité des détachements. Signalons qu'actuellement, 103 Sous-Préfets et 48 Préfets font l'objet d'un détachement.

Une nouvelle réforme du Corps Préfectoral vient à nouveau d'être amorcée par l'intervention du décret du 1^{er} octobre 1959.

Les dispositions les plus essentielles de ce texte sont les suivantes.

Choisis dans la proportion de 4 nominations sur 5 parmi les Sous-Préfets âgés de moins de cinquante-deux ans, les Préfets seront désormais, lors de leur nomination, obligatoirement affectés à un poste territorial. A ces classes territoriales sont substituées une classe unique, comportant sept échelons, et une hors-classe,

celle-ci étant réservée aux Préfets qui occupent effectivement d'importants postes territoriaux. Le nombre des Préfets placés hors cadres, en service détaché ou en disponibilité avec traitement, ne peut excéder 70.

A ces mesures proprement statutaires viennent s'ajouter des dispositions transitoires qui semblent, dans l'esprit des auteurs, permettre la réduction volontaire du nombre des Préfets : il s'agit de la création d'une position de congé spécial dans laquelle, pendant un délai d'un an, peuvent demander à être placés les Préfets comptant au moins 15 ans de services civils et militaires valables pour la retraite. Dans cette position, les intéressés conservent le bénéfice de leur traitement.

A l'expiration du congé, ils obtiendront une pension d'ancienneté ou proportionnelle à jouissance immédiate. Ni le traitement perçu pendant la période de congé, ni la retraite, ne sont soumis aux règles relatives aux cumuls de retraites, de rémunérations ou de fonctions.

Jusqu'à présent, 9 Préfets ont demandé leur mise en congé spécial.

En réponse à une question posée par la Commission, M. le Ministre de l'Intérieur a précisé que ce nouveau texte n'entraînera pas, dans l'immédiat, une dépense supplémentaire appréciable, ajoutant qu'il est trop récent pour en déterminer avec précision l'incidence financière.

C. — LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Nous croyons qu'il est nécessaire d'attirer tout spécialement votre attention sur les Tribunaux administratifs, juridictions dont il a été question devant vous à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme fiscale. Les dispositions de ce projet qui les concernent constituent une nouvelle et importante étape dans la suite de textes qui, avec une remarquable continuité, ont progressivement accru leur compétence.

Créés en l'An VIII, les Conseils de Préfecture départementaux, dotés par la loi du 22 juillet 1889 d'une procédure satisfaisante, ont été profondément remaniés par le décret-loi du 6 septembre 1926, qui leur a substitué vingt-deux Conseils interdépartementaux.

Le décret-loi du 5 mai 1934 a étendu leur compétence à la presque totalité du contentieux des collectivités locales.

Puis, un décret du 17 juin 1938 les a chargés de connaître de tous les contrats comportant occupation du domaine public.

Enfin, la grande réforme du contentieux administratif introduite par le décret du 30 septembre 1953 a transformé les Conseils interdépartementaux en Tribunaux administratifs, juges de droit commun en matière administrative.

Aujourd'hui est envisagée une nouvelle réforme, toujours dans le sens du renforcement de leurs pouvoirs, mais dans le domaine fiscal jusqu'ici négligé : institution du référé fiscal, présidence par un conseiller de la commission départementale des contributions directes, conduite de l'instruction, améliorations des règles de l'expertise, etc.

Cependant, parallèlement à ces extensions de tâches et de compétence, il ne semble pas que des mesures toujours suffisantes aient été prévues pour que ces juridictions puissent y faire face dans les meilleures conditions.

Depuis le décret du 5 mai 1934 (qui a d'ailleurs réduit à trois le nombre des conseillers de la majorité des Conseils de Préfecture interdépartementaux, nombre fixé uniformément à quatre en 1926), les effectifs des Tribunaux administratifs de province n'ont pas varié, malgré la surcharge provenant de la réforme de 1953.

Nous voyons dans le présent projet de budget, au chapitre 31-11, la création de huit nouveaux emplois, dont cinq seront répartis entre les Tribunaux de province les plus chargés.

Les trois autres sont réservés au Tribunal administratif de Paris (augmenté de deux sections depuis 1953) qui supporte la charge la plus lourde de la réforme du contentieux administratif (12.705 affaires actuellement en instance).

Or, nous avons le sentiment que ces créations d'emplois ont été prévues pour pallier les besoins les plus pressants, en raison des circonstances et opportunités actuelles, et en dehors d'un plan d'ensemble.

Il est incontestable, en effet, que les tâches des juridictions administratives sont inégalement réparties, le nombre et l'importance des affaires traitées variant considérablement d'un tribunal à un autre.

Votre Commission des finances donne un avis favorable aux créations d'emplois demandées. Celles-ci paraissent opportunes, la réforme du contentieux fiscal devant se traduire par un apport nouveau d'affaires.

De plus, cette extension de compétence ne saurait être réalisée de façon pleinement satisfaisante que si les magistrats de l'ordre administratif sont assurés d'une situation correspondant à l'importance de leurs fonctions. Or, un malaise certain se manifeste parmi les membres des Tribunaux administratifs, dont le statut prête à critique, ainsi que l'a noté très justement M. le Rapporteur de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

En effet, l'article 101 de la loi de finances du 31 décembre 1928 disposait que les traitements des membres des Conseils de Préfecture interdépartementaux correspondaient, pour les conseillers de 1^{re}, 2^e et 3^e classes aux traitements des juges des Tribunaux civils des classes équivalentes, et, pour les Présidents, aux traitements des Présidents des Tribunaux de 1^{re} classe.

En 1951, le Gouvernement avait adopté un projet de loi n° 10-313, dont l'article 15 prévoyait que les Conseillers des Tribunaux administratifs seraient assimilés, au point de vue indiciare, aux Administrateurs civils (indices 300-630) et les Présidents de province, ainsi que les Conseillers de Paris, aux Chefs de service des Administrations centrales des ministères (indice 700).

Toutefois, la réforme réalisée en 1953, par décret, en exécution des dispositions de l'article 7 de la loi du 11 juillet 1953, a remplacé les avantages indiciars prévus ci-dessus par des indices inférieurs : Conseillers : 300-600 ; Présidents : 630-650 (675 pour le cinquième de l'effectif). Ces indices correspondaient à ceux dont bénéficiaient les magistrats de l'Ordre judiciaire. Parallèlement, l'article 7 de la loi du 3 avril 1955 dispose que les membres des Tribunaux administratifs doivent bénéficier, à traitement égal, des mêmes indemnités que les magistrats de l'Ordre judiciaire.

La réforme judiciaire du 22 décembre 1958 ayant accordé à ces derniers des avantages importants, aussi bien sur le plan des traitements que sur celui des indemnités, votre Commission des finances a demandé à M. le Ministre de l'Intérieur de lui préciser ses intentions en ce qui concerne la réalisation de la parité établie par la loi. M. le Ministre de l'Intérieur a fait savoir qu'un projet de décret étendant aux membres des Tribunaux administratifs les avantages accordés aux magistrats de l'Ordre judiciaire avait été soumis, en mars 1959, à l'avis de M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre des Finances et du Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction Publique.

Nous demandons à M. le Ministre de l'Intérieur et à M. le Ministre des Finances de bien vouloir poursuivre la mise en place de ce texte.

D. — LA SÛRETÉ NATIONALE

Au cours des débats devant l'Assemblée Nationale, celle-ci s'est préoccupée plus spécialement de deux questions, celle de la parité de rémunération entre les personnels de la Préfecture de Police et de la Sûreté Nationale et celle de la réforme indiciare des personnels de police.

Nous ne reviendrons pas sur le problème de la parité qui est maintenant achevée et, comme nos collègues de l'Assemblée Nationale, nous approuvons la proposition du Gouvernement de procéder à une révision du classement indiciare des personnels de police à compter du 1^{er} janvier 1960.

Il serait souhaitable cependant que cette révision puisse s'accompagner d'une réforme des structures mêmes de la Police qui ne semblent plus adaptées aux exigences actuelles nées en particulier de l'accroissement de la population, du trafic automobile, ou encore de l'intervention récente du nouveau code de procédure pénale.

Beaucoup d'administrateurs locaux se plaignent de l'insuffisance des effectifs des Corps urbains mis à leur disposition. Alors que les tâches ont considérablement augmenté, ces effectifs demeurent stationnaires et souvent même sont inférieurs à ceux des anciennes polices municipales. Nos collègues MM. Paul Chevallier et Joseph Raybaud sont intervenus en ce sens. M. Guy Petit, appuyé par M. Raybaud, a spécialement signalé la nécessité de mettre un personnel de renfort à la disposition des villes classées stations balnéaires ou climatiques durant les périodes d'affluence.

En conclusion, il apparaît indispensable de prévoir le renforcement des effectifs de la police aux fins précisées. Il serait bon également de procéder à une remise en ordre de la situation de personnels qui souvent sont détournés de leur vocation active. Près de 2.400 fonctionnaires de police sont, aux dires mêmes du Ministre de l'Intérieur, occupés à des tâches sédentaires qui ne leur incombent pas.

C'est pourquoi nous approuvons la création de 375 emplois administratifs de la Sûreté Nationale proposée cette année, sous réserve qu'elle permette la mise en service actif d'une partie des personnels susvisés.

Par contre, la Commission n'a pas accepté la création de 496 emplois d'agents contractuels devant être affectés aux Centres d'assignation à résidence, ne voulant pas que ceux-ci soient étendus.

Elle vous propose donc de supprimer les crédits correspondant à cette mesure, soit :

- 3.028.319 NF au chapitre 31-41 ;
- 420.000 NF au chapitre 31-42.

E. — LE SERVICE DES TRANSMISSIONS

Lors de l'examen des projets de budgets antérieurs du Ministère de l'Intérieur, le Sénat avait manifesté son désir de voir intervenir des mesures tendant à assurer une parité entre le régime statutaire des fonctionnaires du Service des Transmissions du Ministère de l'Intérieur et celui des agents de l'Administration des P. T. T exerçant des fonctions équivalentes.

Il s'agit d'une question d'équité, car la qualification des agents de ce Service n'est pas inférieure à celle des techniciens des P. T. T. qu'ils sont, au surplus, appelés à suppléer le cas échéant.

C'est pourquoi nous sommes surpris de voir que ce problème n'est pas encore réglé et qu'aucune disposition n'affirme le principe de cette parité.

Sans doute, certains textes ont-ils apporté quelques aménagements au statut actuel des personnels en cause, tels le décret du 31 août 1955 assouplissant les conditions d'intégration des ingénieurs, ou encore celui du 26 août 1958 permettant des nominations exceptionnelles aux grades d'ingénieurs des travaux et de contrôleurs.

Mais il ne s'agit là que de mesures fragmentaires et nous demandons que l'œuvre entreprise soit poursuivie jusqu'à la réalisation complète de la parité.

F. — LES DÉPENSES NÉES DES ÉVÉNEMENTS D'ALGÉRIE

Les événements d'Algérie ont entraîné la création de plusieurs postes de dépenses au budget du Ministère de l'Intérieur.

C'est ainsi que nous voyons cette année un nouveau chapitre 31-93 : « Conseillers techniques pour les Affaires musulmanes. — Traitements et indemnités », doté d'un crédit de 490.587 NF.

Il s'agit de la prise en charge, par le budget de l'Intérieur, de 30 postes de Conseillers techniques pour les Affaires musulmanes précédemment rémunérés sur le budget de l'Algérie.

L'importance croissante des différents problèmes posés par la migration musulmane algérienne en Métropole a conduit le Ministre de l'Intérieur à mettre en place, dès 1952, tant à l'échelon central que dans les départements, des fonctionnaires particulièrement au fait des Affaires musulmanes.

Choisis en fonction de leurs qualités professionnelles et de leur sens social parmi les administrateurs des services civils d'Algérie ayant effectué au moins dix ans de service en poste territorial, les Conseillers techniques pour les Affaires musulmanes — dont l'effectif qui était de cinq en 1952 a été porté à vingt-cinq en 1957 et à trente en 1959 — font partie du Service des Affaires musulmanes et de l'Action sociale qui est rattaché au Cabinet du Ministre de l'Intérieur et est placé, d'autre part, « en tant que de besoin », à la disposition du Premier Ministre (Secrétariat général pour les Affaires algériennes), par application du décret n° 58-1148 du 1^{er} décembre 1958.

Qu'ils appartiennent à l'Administration centrale ou qu'ils soient placés auprès des Préfets ou des Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire, ces fonctionnaires participent tous à l'action d'ensemble exercée par le Service des Affaires musulmanes et de l'Action sociale.

M. Montaldo a souhaité que la prise en charge de ce personnel soit assurée par un seul budget, celui du Secrétariat général des Affaires algériennes.

III. — Les interventions publiques.

Le problème des subventions est lié étroitement à la vie des collectivités locales, et à ce titre nous lui avons donné toute notre attention.

Le Ministère de l'Intérieur consacre, sur un total de 1.596.519.178 NF, 546.896.000 NF aux collectivités locales, dont 118.210.250 NF sous forme de subventions de fonctionnement.

Nous avons vu cependant que celles-ci ne sont majorées que de 14 % par rapport à l'année dernière, et nous aurions aimé retrouver, en cette matière, l'accroissement consenti aux autres postes du budget.

Le tableau ci-dessous nous donne l'état de ces diverses subventions.

Subventions prévues au budget de fonctionnement.

	1959	1960	DIFFERENCES	
			En plus.	En moins.
			(En nouveaux francs.)	
<i>Chapitre 41-31.</i>				
Incendies et calamités.....	1.540.000	1.540.000	»	»
Equipement	4.500.000	4.500.000	»	»
Subventions allouées aux collectivités locales et à divers organismes.	542.600	542.600	»	»
Total	6.582.600	6.582.600	»	»
<i>Chapitre 41-51.</i>				
Ville de Paris. — Regroupement des emprunts	43.350	43.350	»	»
Intérêt général, départements, communes (dépenses)	40.950.000	42.000.000	1.050.000	»
Responsabilité civile communes...	250.000	250.000	»	»
Collectivités locales, faits de guerre.	4.957.080	3.900.000	»	1.057.080
Administration des cultes d'Alsace-Lorraine	82.400	82.400	»	»
Pertes de recettes.....	19.000.000	34.450.000	15.050.000	»
Total	65.282.830	80.325.750	16.100.000	1.057.080
<i>Chapitre 41-52.</i>				
Subventions exceptionnelles (autres qu'aux D. O. M.)	13.424.500	13.176.500	»	248.000
Subventions exceptionnelles D. O. M.	9.500.000	4.000.000	»	5.500.000
Départements pauvres	699.999	700.000	10	»
Aide aux trois départements d'Alsace-Lorraine	200.000	200.000	»	»
Remboursement des frais d'entretien des tombes des internés administratifs	10.000	10.000	»	»
Assistance aux œuvres des D. O. M..	20.000	20.000	»	»
Total	23.854.580	18.106.500	10	5.748.000
<i>Chapitre 41-53.</i>				
Organismes de secours et d'assistance aux Français musulmans...	3.828.400	4.165.400	337.000	»
Sonacotral	9.030.000	9.030.000	»	»
Total	12.858.400	13.195.400	337.000	»

On notera qu'à l'exception de celles intéressant les dépenses d'intérêt général des départements et des communes, ou attribuées aux communes éprouvant des pertes de recettes du fait des exonérations dont bénéficient les constructions neuves, toutes sont maintenues au même niveau ou, parfois, sont en régression.

Nous devons, une fois de plus, déplorer la sous-estimation des charges croissantes des collectivités locales.

*
* *

Dans le domaine, en particulier, de l'équipement en matériels d'incendie et de secours des corps communaux de sapeurs-pompiers, nous observons que les crédits destinés à subventionner les dépenses correspondantes, qui représentaient jusqu'en 1953 un montant annuel de 800 millions de francs actuels environ, ont subi une réduction massive de plus de 40 % successivement au cours de l'exercice 1953 et des exercices suivants : ils sont maintenus depuis 1957 à une dotation annuelle de 450 millions de francs actuels seulement.

Cette réduction a eu une double répercussion :

- retard dans un équipement adapté aux besoins nouveaux,
- retard dans le remplacement des matériels usés.

Elle a, de plus, obligé le Ministère de l'Intérieur à échelonner sur plusieurs années le versement des subventions.

Le résultat d'une telle politique est connu : les collectivités locales se trouvent devant l'obligation impérieuse de passer les commandes et de faire l'avance de sommes importantes avec des moyens de trésorerie insuffisants, avec l'espoir hypothétique que l'Etat les remboursera elles-mêmes dans cinq ans.

*
* *

Nous avons, d'autre part, remarqué au chapitre 41-51 du projet de budget du Ministère de l'Intérieur (subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales) un crédit de 42.000.000 NF destiné à subventionner les dépenses d'intérêt général assurées par les collectivités locales. Le crédit ouvert en 1959 était alors de 40.950.000 NF, soit une augmentation de 1.050.000 NF.

Cette participation comportait initialement (loi du 14 septembre 1941) une attribution aux communes de 25 francs actuels par habitant augmentée ou diminuée de 1 franc actuel par point de différence entre la valeur de leur centime pour cent habitants et la valeur moyenne de référence établie pour les diverses catégories de communes classées suivant leur population.

Elle comportait également une majoration de subvention calculée d'après le nombre des élèves inscrits dans les écoles primaires élémentaires publiques et privées. Cette majoration variait de 25 à 250 francs actuels par élève, suivant la population communale.

Ces chiffres ont été doublés par l'ordonnance du 2 novembre 1945.

En ce qui concerne les départements, cette participation — qui comportait initialement une attribution de 20 francs actuels par habitant, corrigée également en fonction de la valeur du centime (loi du 14 septembre 1941), et qui a été doublée également par l'ordonnance du 2 novembre 1945 — a été supprimée par l'article 11 de la loi du 30 mars 1947 à la suite du doublement des taxes départementales sur les mutations. Mais la loi du 22 décembre 1947 a prévu l'octroi d'une subvention compensatrice au profit des départements pour lesquels le doublement des taxes précitées ne compensait pas la moins-value résultant de la suppression de la participation de l'Etat.

Il est incontestable que les taux de la participation de l'Etat, qui n'ont été que doublés depuis 1941 alors que les dépenses d'intérêt général correspondantes ont augmenté dans une proportion beaucoup plus considérable, sont désormais nettement insuffisants.

Le Gouvernement tente de justifier le crédit inscrit au budget par le fait que, depuis la loi du 24 septembre 1951, les communes reçoivent par l'intermédiaire de caisses départementales scolaires, des attributions relativement importantes au titre de leurs dépenses scolaires.

Or, nous nous devons de souligner qu'il s'agit là de charges à caractère national qui résultent d'une politique arrêtée et définie par les pouvoirs publics et qui ne doivent pas être reportées sur les collectivités locales, alors qu'elles ne peuvent participer à leur élaboration.

*

* *

Un autre point a retenu l'attention de votre Commission des finances, la diminution opérée sur les crédits des subventions exceptionnelles aux collectivités territoriales autres que celles des départements d'outre-mer.

Le crédit voté pour 1959 s'élevait à 13.424.590 NF.

Sur ce chiffre a été opéré :

1° Un abattement de 124.590 NF que l'on retrouve en « services votés » sous la forme suivante :

a) Suppression d'une partie du crédit..... — 124.580 NF.

b) Virement de l'article 1^{er} à l'article 3 (départements pauvres) — 10 NF

pour arrondir à 700.000 NF le montant de cet article.

2° D'un abattement de crédit figurant aux « mesures nouvelles » et destiné à gager pour moitié une dépense de matériel de la Préfecture de Police (remise en service de l'ancien central téléphonique), soit — 123.500 NF.

Soit une réduction globale de..... 248.090 NF.

Le crédit total demandé pour 1960 s'élève ainsi à 13.176.500 NF.

Or, ce crédit correspond d'abord au versement obligatoire à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales d'une somme de 7.800.000 NF, ce qui ne laissera réellement disponible, pour le versement de subventions exceptionnelles aux collectivités locales de la Métropole, qu'une somme de 5.376.500 NF.

Il est bien évident que ce disponible sera nettement trop faible pour satisfaire aux demandes de subventions exceptionnelles que ne manqueront pas de présenter les nombreuses collectivités qui éprouveront de graves difficultés du fait de la suppression des garanties de recettes.

CHAPITRE II

LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les autorisations de programme et les crédits de paiement que nous trouvons sous la rubrique des dépenses en capital du Ministère de l'Intérieur s'appliquent à des opérations diverses, qui peuvent être classées en deux groupes :

1° L'équipement des services administratifs : Protection civile, Sûreté nationale et Service des Transmissions ;

2° Les subventions d'équipement aux collectivités locales pour la voirie, les réseaux et l'habitat urbains et les constructions publiques, et pour la réparation d'ouvrages publics endommagés par les inondations dans les Alpes et dans les Cévennes.

*
* *

Le tableau suivant, relatif aux autorisations de programme, fait ressortir les différences entre les dotations de 1959 et celles de 1960 :

POSTES DE DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		
	1959	1960	Différence.
	(En milliers de nouveaux francs.)		
TITRE V			
<i>Investissements exécutés par l'Etat.</i>			
Protection civile. — Dépenses d'équipement...	1.500	2.450	+ 950
Equipement de la sûreté nationale.....	6.000	9.750	+ 3.750
Equipement en matériels de transmissions.....	2.500	3.400	+ 900
Totaux pour le titre V.....	10.000	15.600	+ 5.600

POSTES DE DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		
	1959	1960	Différence.
	(En milliers de nouveaux francs.)		
TITRE VI			
<i>Subventions d'investissements accordées par l'Etat.</i>			
Subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.....	1.500	4.000	+ 2.500
Subventions d'équipement pour la réparation d'ouvrages publics endommagés par les inondations des Alpes.....	»	»	»
Subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains.....	50.000	76.000	+ 26.000
Subventions d'équipement aux collectivités pour l'habitat urbain.....	500	2.000	+ 1.500
Travaux de grosses réparations des édifices culturels appartenant aux collectivités locales.	500	700	+ 200
Subventions d'équipement aux collectivités pour les constructions publiques.....	1.000	1.700	+ 700
Totaux pour le titre VI.....	53.500	84.400	+ 30.900
Totaux pour l'intérieur.....	63.500	100.000	+ 36.500

Nous constatons ainsi, par rapport à l'année dernière, une augmentation sensible des autorisations de programme de l'ordre de 57 %, alors que les investissements civils prévus au budget général progressent de 3 % seulement.

Cette augmentation, qui intéresse tous les services, est particulièrement sensible pour les travaux d'investissement des collectivités locales, notamment la voirie départementale et communale et les réseaux urbains, et votre Commission des finances ne peut que s'en féliciter. Est-ce à dire que le montant des crédits prévus soit suffisant pour faire face aux besoins ? Nous ne le pensons pas, et l'examen détaillé des différentes rubriques montre, hélas ! que nous en sommes encore loin.

I. — La Protection civile.

Depuis des années, votre Commission des Finances réclame vainement la définition, par le Gouvernement, d'une doctrine générale de Protection civile. Cette année encore, elle ne peut que regretter l'incertitude qui règne en ce domaine et que dénote l'extrême modicité des crédits prévus au chapitre 57-30.

Si, en effet, les autorisations de programme s'élèvent à 2.450.000 NF, contre 1.500.000 NF en 1959, soit une augmentation de 950.000 NF ; il n'est pas sans intérêt de noter qu'elles s'élèvent également à 1.500.000 NF en 1958, à 14.500.000 NF ramenés, après économies, à 8.940.000 NF en 1957, à 14.500.000 NF en 1956 et à 15.000.000 NF en 1955.

Il ne semble malheureusement pas que les besoins soient inférieurs à ceux de l'année 1955, et que la dotation de 1960 puisse permettre de combler le retard que la France connaît dans ce domaine particulièrement important pour sa sécurité.

Tout au plus, permettra-t-elle de réaliser des opérations de détail dont l'urgence est particulièrement évidente et dont l'analyse est donnée ci-après :

	AUTORISATIONS de programme.	CRÉDITS DE PAIEMENT	
		1960	1961
(En milliers de nouveaux francs.)			
Alerte	600	200	400
Protection des populations contre les bombardements	»	»	»
Unités de secours. — Sauvetages et déblaiement	200	50	150
Protection contre les gaz	»	»	»
Protection contre la radioactivité ..	1.050	650	400
Stockage des matériels de protection civile	100	100	»
Hélicoptères	500	500	»
Protection contre l'incendie	»	»	»
Protection par éloignement	»	»	»
Ecole nationale de la protection civile	»	»	»
Totaux	2.450	1.500	950

II. — L'équipement de la Sûreté Nationale et du Service des Transmissions.

Les autorisations de programme demandées concernent :

- le matériel de la Sûreté Nationale, pour.. 9.750.000 NF.
- celui du Service des Transmissions, pour.. 3.400.000 NF.

Les crédits affectés à la Sûreté Nationale se trouvent donc, par rapport à 1959, en augmentation de 3.750.000 NF et concernent les opérations nouvelles suivantes :

(En nouveaux francs.)

1° Services actuellement installés dans des baraquements. — Acquisition d'immeubles ou de terrains et travaux de construction..... 800.000 (+ 200.000)

2° Services actuellement installés dans des immeubles occupés sans droit ni titre ou en vertu d'une décision de maintien dans les lieux. — Eaux venant à expiration incessamment. — Acquisition d'immeubles ou de terrains et travaux de construction 2.000.000 (+1.200.000)

3° Services actuellement installés dans des immeubles vétustes et insalubres et autres problèmes urgents. — Acquisition d'immeubles ou de terrains et travaux de construction 6.950.000 (+2.350.000)

Il est bon qu'un effort soit fait pour permettre la réalisation d'opérations immobilières dont nous souhaitons qu'elles puissent permettre de mettre fin à des occupations sans titre encore trop nombreuses ou reloger des services mal installés.

A ce propos, il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'Administration de la Sûreté Nationale est l'une de celles où les mutations sont les plus fréquentes et, par suite, où les difficultés nées de la crise du logement sont les plus sensibles.

Or, aucune disposition particulière n'a été prise en sa faveur et celles prévues, d'une manière générale, pour l'ensemble des fonctionnaires n'ont eu aucun résultat tangible pour cette Adminis-

tration. En particulier, le décret du 10 novembre 1954, instituant des mesures destinées à faciliter le logement des fonctionnaires, n'a pratiquement pas été appliqué à la Sûreté Nationale.

Un aspect important de ce problème est le logement de service des fonctionnaires des C. R. S. analogue à celui qui se pose pour les gendarmes. Mais, alors que le Ministère de la Défense Nationale a pu le résoudre, tout au moins partiellement, par le logement des familles dans les casernements, aucune solution n'a été apportée par le Ministère de l'Intérieur.

Nous demandons à ce Département de bien vouloir accélérer les études qu'il n'a sans doute pas manqué d'entreprendre à ce sujet et de définir à l'égard de ses personnels une politique de logement.

*
* *

Les possibilités d'équipement du Service des Transmissions sont accrues de 900.000 NF par rapport à 1959. Il est apparu à la Commission que cette augmentation doit permettre au Service de continuer à assurer, dans des conditions convenables, la réalisation des programmes arrêtés.

III. — Les subventions d'équipement aux collectivités locales.

Au cours de ces cinq dernières années, les crédits de subventions d'équipement aux collectivités locales ont subi d'importantes fluctuations.

Le tableau, ci-dessous, nous montre l'évolution des autorisations de programme :

	1955	1956	1957	1958	1959	1960
	(En millions de nouveaux francs.)					
Voirie départementale et communale (chapitre 63-50)	12,9	3,5	2,15	1	2,5	4
Réseaux urbains (chapitre 65-50).	4,3	46,25	56,14	46,9	50	76
Habitat urbain (chapitre 65-52).	13,5	21,5	3,15	»	0,5	2
Constructions publiques (chapitre 67-50)	6	6	4,68	1,4	1	1,7

On peut déduire immédiatement de ces chiffres que les crédits de subvention ont été déterminés seulement suivant des circonstances et des impératifs budgétaires, sans qu'il soit tenu compte des besoins réels des collectivités locales. Il est bien

évident, par exemple, qu'en matière de voirie départementale et communale, le volume des travaux à entreprendre en 1960 ne saurait représenter le tiers de celui réalisé en 1955.

C'est pourquoi il nous paraît essentiel que l'Etat précise, dans le domaine de l'équipement des collectivités locales, quel peut être son effort sur plusieurs années consécutives et garantisse un certain volume de crédits pour une période déterminée, cinq ans par exemple. De cette manière, les travaux des collectivités locales, engagés sur plusieurs gestions budgétaires, pourraient bénéficier d'une véritable sûreté de financement.

L'examen des divers chapitres de subventions a donné lieu aux remarques suivantes :

Chapitre 63-50. — *Voirie départementale et communale.*

Jusqu'à l'institution du Fonds Routier, les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale étaient imputées sur le chapitre 63-50 du budget du Ministère de l'Intérieur.

Depuis l'institution de ce Fonds, ce chapitre a vu ses dotations progressivement réduites, mais il a été jugé opportun de le maintenir, puisqu'il était, par ailleurs, destiné à faciliter les opérations de nature particulière (désenclavements, liaisons côtières) et, pour 1960 : réparation d'ouvrages publics endommagés par les inondations des Alpes et des Cévennes.

D'autre part, les crédits de ce chapitre peuvent servir à des opérations exceptionnelles de construction de chemins vicinaux.

En effet, les tranches communales du Fonds Routier servent à l'amélioration du réseau et ce terme a été interprété comme excluant, en ce qui concerne les voiries vicinales et rurales, la construction de nouveaux chemins.

Or, ces opérations sont d'une utilité incontestable et le nombre de constructions nouvelles implique la nécessité de doter ce chapitre des crédits suffisants pour y faire face.

A propos de ce chapitre, votre Commission des finances souhaiterait savoir, ainsi que l'a demandé M. Paul Chevallier, comment se ventilent les dotations figurant à l'article 4 (nouveau) : « Inondations des Alpes de juin 1957 et des Cévennes d'octobre 1958 ».

*

* *

Chapitre 65-50. — *Subventions d'équipement pour les réseaux urbains.*

La dotation de 76.000.000 NF d'autorisations de programme est en augmentation sensible par rapport à l'année 1959 et il en résultera une amélioration de la situation bien que cette dotation reste en dessous des prévisions du III^e Plan de Modernisation et d'Equipement qui a été approuvé par décret du 19 mars 1959.

Il faudra encore, en 1960, subventionner par priorité des opérations en cours, mais il est vraisemblable qu'il sera possible de retenir un certain nombre d'opérations nouvelles.

Les 76.000.000 NF seront, en principe, affectés aux travaux d'alimentation en eau et d'assainissement. Toutefois, il a été prévu de prélever sur cette dotation 500.000 NF pour les réseaux divers (éclairage public surtout) et 500.000 NF pour l'assainissement des voies privées ouvertes à la circulation publique.

L'attention de la Commission s'est portée plus particulièrement sur les crédits prévus pour les travaux d'adduction d'eau. Les autorisations de programme ouvertes à ce titre ont évolué comme suit au cours des cinq dernières années :

1955	9.000.000 NF.
1956	9.000.000 NF.
1957	9.750.000 NF.
1958	10.900.000 NF.
1959	10.000.000 NF.
1960	12.500.000 NF.

Le Ministère de l'Intérieur a procédé, à diverses reprises, à l'évaluation des besoins.

En dernier lieu, une enquête a été effectuée, en 1955, et dépouillée par le Commissariat Général au Plan et le Ministère de l'Intérieur en vue de la préparation du III^e Plan de Modernisation et d'Equipement.

Les *besoins recensés* se sont élevés, pour l'alimentation en eau, à 1,57 milliard NF pour la période 1957-1961, soit une moyenne annuelle de 0,314 milliard NF de travaux. Il n'a pas été possible de retenir l'ensemble des demandes recensées.

Dans le III^e Plan de Modernisation et d'Equipement, approuvé par décret du 19 mars 1959, les *travaux à engager* pendant la

période 1958-1961 ont été évalués, pour l'alimentation en eau, à 500 millions NF (non compris les investissements nécessaires pour assurer l'approvisionnement en eau de la région parisienne).

Les crédits de subvention sont donc encore loin de correspondre à l'ampleur des besoins. Cependant, afin de permettre aux communes qui veulent entreprendre leurs travaux d'adduction d'eau sans subvention, de trouver les concours financiers nécessaires, le Ministère de l'Intérieur est, nous le savons, intervenu auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations qui a bien voulu accepter de financer de tels projets dans la limite des ressources qui apparaîtront disponibles.

Le Ministère de l'Intérieur espère qu'un crédit de 100 millions NF sera dégagé à cette fin.

Nous souhaitons vivement que de telles possibilités puissent être effectivement données, mais nous nous devons de souligner qu'elles ne constituent qu'un palliatif.

Les communes urbaines continuent à participer au financement des adductions d'eau rurales par la taxe de 2 francs actuels par mètre cube — dont le montant sera porté à 3 francs actuels — versée au Fonds national des adductions d'eau et qui ne bénéficie qu'aux seules communes rurales.

Il est donc paradoxal qu'au même titre que ces dernières, elles ne puissent recevoir de subventions de l'Etat.

Par ailleurs, en ce qui concerne les subventions accordées pour l'assainissement, M. Raybaud a fermement souhaité que le taux de 40 % soit dans tous les cas respecté, notamment pour la subvention allouée sur crédits mis à la disposition des Préfets.

*
* *

Chapitre 65-52. — *Habitat urbain.*

Les subventions d'équipement attribuées en capital sur le chapitre 65-52 aux collectivités locales concernent :

— la création de groupes d'habitations et de lotissements à usage d'habitation (habitations à gérer par un Office d'H. L. M., une Régie municipale ou une Société d'économie mixte) ;

— des opérations de destruction d'îlots insalubres.

1° Lotissements et travaux de viabilité des nouveaux quartiers d'habitation.

Les autorisations de programme ouvertes au chapitre 65-52, article 1^{er}, ont varié comme suit :

1957.....	3,15 millions NF.
1958.....	»
1959.....	0,5 millions NF.

En 1960, une dotation de 2 millions NF est prévue.

Le Gouvernement justifie la diminution des crédits budgétaires consacrés à l'habitat urbain depuis 1957 par l'établissement d'un programme d'emprunt bonifié par le Fonds national d'aménagement du territoire.

Le Ministère des Finances a fixé, comme suit, le volume des emprunts à bonifier :

1957	50 millions NF.
1958	60 —
1959	80 —

Les opérations retenues par le Comité de gestion du F. N. A. T. concernent essentiellement des aménagements de zones d'habitation, des travaux de viabilité nécessaires pour équiper les nouveaux quartiers d'habitation et des grands collecteurs d'assainissement.

Or, il convient de rappeler que le nombre des logements terminés est passé de 210.000 en 1955 à 300.000 (prévus) en 1959. Il convient également de signaler que les travaux d'équipement, comme tous les autres travaux publics, ont vu leur coût majoré, depuis cinq ans, de 20 à 30 % au moins. C'est dire que les autorisations de programme prévues, à ce titre, même si leur insuffisance se trouve compensée, dans une certaine mesure, par la possibilité d'obtenir des emprunts bonifiés, sont loin de couvrir l'intégralité des besoins.

2° Destruction des îlots insalubres.

Aucune autorisation de programme n'a été ouverte au chapitre 65-52, article 2, depuis 1957. A partir de 1957, le Ministère de l'Intérieur, conformément aux orientations fixées par le III^e Plan de Modernisation et d'Équipement, a donné une nette priorité, dans le programme d'équipement urbain, aux travaux d'alimentation en

eau et d'assainissement des agglomérations. En 1958 et 1959, les autorisations de programme ont été affectées à ces derniers travaux en quasi-totalité.

Le Gouvernement a donné les précisions suivantes :

« S'il a paru possible de sacrifier provisoirement les travaux de destruction d'îlots insalubres, c'est qu'il existe d'autres possibilités de financement que les subventions du Ministère de l'Intérieur.

« Bien que les dénominations soient différentes, les opérations de rénovation d'îlots urbains (Ministère de la Construction) ou de destruction d'îlots insalubres (Ministère de l'Intérieur) sont de nature identique.

« Il s'agit essentiellement d'acquérir à l'amiable ou par voie d'expropriation des immeubles insalubres, de les démolir, d'aménager les terrains ainsi libérés.

« Lorsque les crédits le permettent, le Ministère de l'Intérieur peut subventionner en capital les opérations de destruction d'îlots insalubres entreprises par les collectivités locales par imputation sur le chapitre 65-52, article 2. Ces mêmes opérations peuvent bénéficier d'avances et de bonifications d'intérêt du Fonds National d'Aménagement du Territoire (circulaire du 24 janvier 1956 du Ministre de la Reconstruction et du Logement). En outre, les autres organismes publics (à l'exception des collectivités locales) et les organismes privés peuvent obtenir des subventions en capital sur le budget du Ministère de la Construction et même, dans certains cas, des bonifications d'intérêt. »

Les collectivités locales étant désavantagées par l'absence de subventions en capital, le Ministère de l'Intérieur envisage de demander une modification de l'article 79 (1°) du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation en vue de permettre aux communes de bénéficier des subventions en capital prévues par ce texte.

*
* *

Chapitre 67-50. — *Constructions publiques.*

Rappelons que les crédits figurant à ce chapitre concernent notamment les subventions pour les mairies, préfectures, sous-préfectures, les cités administratives, les palais de justice communaux

et départementaux, les bâtiments consacrés aux Services de secours et de lutte contre l'incendie, les halles et marchés, etc.

Les autorisations de programme ont évolué comme suit :

1956	6	millions NF.
1957	4,68	—
1958	1,4	—
1959	1	—
1960	1,7	—

En réponse à une question posée par votre Commission des finances, le Ministère de l'Intérieur a précisé que la diminution massive des autorisations de programme consacrées aux constructions publiques depuis 1958 est conforme aux orientations prévues dans le III^e Plan de Modernisation et d'Équipement qui a été approuvé par décret du 19 mars 1959.

En effet, en ce qui concerne l'équipement urbain, le III^e plan indique notamment ce qui suit :

« Les travaux à engager pendant la période 1958-1961 s'élèvent à 232 milliards. Ils correspondent à une augmentation moyenne d'un tiers par rapport au rythme des années précédentes. Mais cet accroissement se répartit très différemment selon les secteurs. Il atteint 80 % pour l'eau et 60 % pour l'assainissement, cependant que la rubrique « Bâtiments administratifs » subit une réduction considérable. »

Votre Commission craint que ce crédit ne se révèle trop faible pour financer les opérations nouvelles car les besoins dans ce domaine sont très importants.

Notons, à titre d'exemple, que la réforme judiciaire réalisée par ordonnance du 22 décembre 1958 nécessitera la construction et l'aménagement de nombreux Palais de justice. Nous insistons donc pour que ces besoins soient pris en considération.

*
* *

Pour terminer, votre Commission s'est penchée sur un problème qui a déjà fait l'objet de ses préoccupations les années précédentes.

Il s'agit de la création d'une Caisse d'équipement aux collectivités locales que plusieurs orateurs ont réclamée, avec insistance, lors des débats de l'Assemblée Nationale:

Les collectivités locales pour une large part de leurs dépenses sont dans l'obligation d'avoir recours à l'emprunt. Or, les départements et les communes éprouvent les plus grandes difficultés à trouver les fonds nécessaires, l'Etat drainant à son profit toute l'épargne disponible qui recherche avant tout sa sécurité.

Sans doute la stabilité financière a-t-elle accru le volume des dépôts dans les Caisses d'Epargne, mais ces organismes ne peuvent faire face à la totalité des demandes.

Nous estimons que le seul remède véritable aux difficultés qu'éprouvent les départements et les communes consisterait en une réforme des finances locales assortie d'une révision des rapports entre l'Etat et les collectivités qui mettrait à la disposition de celles-ci les ressources qui leur sont nécessaires, et transférerait, au budget général, toutes les dépenses se rapportant à des services d'intérêt national sur lesquels les Assemblées locales n'ont aucun pouvoir d'action.

Nous pensons cependant que sans attendre cette réforme complète, une solution partielle pourrait être apportée — nous l'avons dit souvent — par la création d'une caisse de crédit aux départements et aux communes et par la recherche d'une diminution du taux d'intérêt et de l'allongement de l'amortissement des emprunts.

CHAPITRE III

LE FONDS SPECIAL D'INVESTISSEMENT ROUTIER

Bien que les crédits du Fonds routier figurent désormais à un compte spécial du Trésor, ils continuent à être gérés par le Ministère de l'Intérieur et votre Commission des finances a estimé opportun d'en effectuer l'examen au titre du budget de ce Département.

La loi n° 51-1480 du 30 décembre 1951 a créé le Fonds spécial d'investissement routier à compter du 1^{er} janvier 1952. Les Ministres des Travaux publics et de l'Intérieur devaient établir deux plans d'amélioration du réseau routier métropolitain, l'un pour le réseau routier national, l'autre pour les réseaux routiers départementaux.

La loi n° 52-1 du 3 janvier 1952, article 20, a étendu l'application du Fonds d'investissement routier aux chemins vicinaux.

La loi du 19 juillet 1952 a ouvert deux comptes spéciaux du Trésor gérés, l'un par le Ministre des Travaux Publics pour le réseau national et l'autre par le Ministre de l'Intérieur pour les réseaux départemental et vicinal.

La loi n° 55-352 du 3 avril 1955, relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1955, a créé (art. 52) une tranche urbaine du Fonds d'investissement routier destinée à remédier, dans les villes, à la congestion des voies urbaines supportant une circulation importante et à financer la reconstruction des ponts détruits par faits de guerre sur la voie urbaine. La même loi (art. 50), a prévu l'imputation sur les crédits du Fonds routier des dépenses de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre pour les exercices 1955, 1956 et 1957 en ce qui concerne les tranches nationale, départementale, vicinale, rurale

et urbaine et a fixé ainsi, pour 1957, le prélèvement effectué sur le produit des droits intérieurs sur les carburants routiers au profit du Fonds d'investissement routier :

- 14 % pour la tranche nationale,
- 2,5 % pour la tranche départementale,
- 1,5 % pour la tranche urbaine,
- 1 % pour la tranche rurale.

Actuellement, au budget de 1959 du Ministère de l'Intérieur (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958), les quatre tranches du Fonds d'investissement routier — départementale, vicinale, urbaine et rurale — figurent au titre VIII. — Dépenses effectuées sur ressources affectées, chapitres 86-51, 86-53, 86-54 et 86-55.

L'évolution des crédits d'autorisations de programme et des crédits de paiement des tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier ressortent du tableau ci-après :

Autorisations de programme et crédits de paiement ouverts au budget de 1952 à 1958.

ANNEES	TRANCHE DEPARTEMENTALE		TRANCHE VICINALE		TRANCHE URBAINE		TRANCHE RURALE	
	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
	(En millions de nouveaux francs.)							
1952.....	70	15,6	35	15,6	»	»	»	»
1953.....	»	28	30	23	»	»	»	»
1954.....	35	41,27	30	41,20	»	»	»	»
1955.....	85	35,65	85	42,45	25	19,3	10	9,65
1956.....	20	52,95	20	52,93	63	31,5	21	21
1957.....	65,45	39,5	62,75	65,5	27,25	»	20,7	18
1958.....	»	1	»	13	»	2	»	1

Depuis le mois d'août 1957, une décision du Gouvernement a bloqué tous les crédits disponibles sur les tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier et, depuis cette époque, il n'a pratiquement pas été ouvert de crédits nouveaux sur ces tranches.

En l'absence d'autorisations de programme nouvelles, l'année 1958 a été marquée par la poursuite et, dans de nombreux cas, l'achèvement des opérations lancées au titre du premier plan quinquennal départemental, de la tranche de démarrage du plan urbain, et des plans dressés par les conseils généraux en matière vicinale et rurale.

La même observation vaut pour 1959 sauf que, à la suite d'un arbitrage de la Présidence du Conseil, une partie des autorisations de programme bloquées en août 1957 a pu être utilisée, à concurrence de 6 millions NF pour la tranche départementale et de 44 millions NF pour la tranche urbaine. Ces sommes ont servi, par priorité, à la poursuite des opérations prévues aux programmes antérieurs et à l'engagement des opérations qui, inscrites sur les listes approuvées par les décrets n^{os} 59-604 et 59-605 du 24 avril 1959 (J. O. des 7 mai et 23 juin) ont été jugées, à des titres divers, comme présentant un caractère d'indiscutable et immédiat intérêt.

Faute de crédits neufs, aucune dotation n'a pu être affectée à la reconstruction des ponts sinistrés par faits de guerre en 1958 et 1959. Les seules opérations qui ont pu être engagées au cours de cette période l'ont été, pour des motifs de nécessité et d'urgence et notamment de sécurité, par imputation sur les dotations qui, transférées du budget de l'Intérieur à celui des Travaux publics, s'étaient trouvées bloquées du fait de la décision susvisée d'août 1957.

*
* *

Pour 1960, le projet de budget prévoit l'ouverture de 100 millions NF d'autorisations de programme et de 65 millions NF de crédits de paiement. Les autorisations de programmes comprennent, à concurrence de 70 millions NF en chiffres ronds, le solde des autorisations bloquées en 1957.

Compte tenu de l'intervention de l'ordonnance n^o 59-115 du 7 janvier 1959, relative à la voirie des collectivités locales, la répar-

tition des crédits entre les diverses tranches locales du Fonds routier se présente ainsi qu'il suit :

	Autorisations de programme.	Crédits de paiement.
	(En milliers de nouveaux francs.)	
Exécution du plan d'amélioration du réseau routier départemental.....	27.000	13.200
Tranche communale voies communales et chemins ruraux.....	30.000	19.100
Exécution du plan urbain d'amélioration du réseau routier.....	43.000	32.700
	100.000	65.000

Quant à la reconstruction des ponts sinistrés par faits de guerre, elle pourra bénéficier, en 1960, de 20 millions NF en chiffres ronds d'autorisations de programme qui, provenant d'exercices antérieurs et figurant au budget du Ministère des Travaux publics, n'ont pu être utilisés à ce jour par suite de la décision de blocages susvisés et, par suite de la non-couverture en crédits de paiement des autorisations de programme non encore utilisées lors de la prise en charge des opérations de l'espèce par le Fonds routier. Les paiements seront assurés par imputation aux conditions habituelles sur les 65 millions NF de paiement susvisés.

Votre Commission des finances note les crédits ouverts au titre du Fonds routier, en regrettant que ce Fonds spécial ne reçoive pas les dotations qui doivent lui revenir et que les réalisations à poursuivre par cette source de financement qui sont de première importance et très souvent de première urgence ne puissent être intégralement assurées.

Pour remédier à cette situation, la Commission des finances proposera une modification de l'article 71 du projet de loi de finances, afin de restituer à ce Fonds — et spécialement aux tranches locales — les ressources qui devraient légalement lui revenir.

Dispositions spéciales.

Article 84.

Frais de fonctionnement du comité du Fonds de péréquation de la taxe locale.

Texte. — Est abrogé l'article 2 de l'ordonnance n° 58-833 du 9 septembre 1958 relative à la garantie de recettes en matière de taxe locale sur le chiffre d'affaires et aux frais de fonctionnement du comité du Fonds national de péréquation de la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Commentaires. — L'article 84 du projet de loi de finances dispose que les frais de fonctionnement du Comité du Fonds National de péréquation de la taxe locale sur le chiffre d'affaires seront imputés directement sur le budget du Ministère de l'Intérieur.

Cette disposition, qui répond à un souci de simplification administrative, recueille *l'approbation* de votre Commission des finances.

Mais à ce propos, elle a été amenée à observer que les droits des communes, au titre du reliquat du Fonds National de péréquation, n'ont pas encore été réglés ni pour 1957, ni pour 1958. Le retard apporté à cette répartition est particulièrement gênant pour les collectivités locales qui éprouvent de grandes difficultés dans l'établissement du budget supplémentaire de 1959.

Votre Commission des finances a cru devoir demander à M. le Ministre de l'Intérieur des explications à ce sujet.

Pour 1957, un chiffre global d'attributions de péréquation de 34.196 millions de francs actuels a été notifié, à titre prévisionnel, aux préfets, soit 7.375 millions aux départements et 26.821 millions aux fonds communs départementaux, destinés à être sous-répartis entre les communes de chaque département par le Conseil Général.

Une circulaire du 23 novembre 1957 a prévu la possibilité de verser des acomptes s'élevant à 85 % des attributions notifiées.

Les opérations de régularisation du Fonds de péréquation (notification des chiffres définitifs et versement du solde des attributions de péréquation) sont subordonnées à la liquidation du compte annexe institué par le décret du 30 avril 1955 sur lequel sont imputées les garanties de recettes au titre de la nouvelle taxe locale prévue par ce décret (108 % des recettes de 1954 et 70 % de la plus-value par rapport à 1954).

En effet, la fixation définitive, tant des attributions complémentaires destinées à assurer le minimum garanti par habitant que des attributions de péréquation proprement dites, ne peut intervenir qu'après la détermination du montant des droits de chaque collectivité au titre des attributions directes de la taxe locale servant de base au calcul des attributions complémentaires et de péréquation.

Pour 1958, il a été notifié, à titre prévisionnel, un chiffre global d'attributions de péréquation de 36.841 millions de francs actuels dont 9.883 millions aux départements, et 26.958 millions aux fonds communs départementaux.

Une circulaire du 22 décembre 1958 a autorisé les préfets à verser des acomptes pouvant atteindre 85 % des chiffres notifiés.

Les opérations de régularisation du Fonds de péréquation (notification des chiffres définitifs et versement du solde des attributions de péréquation) sont subordonnées à la liquidation définitive des attributions différentielles de 1958 ayant pour but d'assurer aux collectivités une recette au moins égale à 112 % des recettes de 1954.

Ces attributions différentielles doivent, en effet, être prélevées par préciput sur le Fonds de péréquation qui reçoit en contrepartie une contribution de l'Etat de 1 milliard de francs actuels et l'excédent éventuel du compte annexe de 1957.

Le Ministère de l'Intérieur nous assure que la liquidation des opérations de 1957 et 1958 est actuellement en cours dans les diverses Préfectures, mais que leur complexité n'a pas permis jusqu'ici la centralisation de tous les résultats.

Nous mesurons les difficultés auxquelles se heurte ce Département, mais nous lui demandons de comprendre également celles qu'éprouvent les collectivités locales, et nous serions heureux que, dans cet esprit, M. le Ministre de l'Intérieur veuille bien adresser à ses Services les instructions nécessaires pour que les communes puissent recevoir les attributions auxquelles elles ont droit.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article 27.

(Etat F.)

Amendement. — Dans l'état F annexé au projet de loi, réduire le montant des crédits s'appliquant au Titre III du budget de l'Intérieur de..... 3.448.319 NF.
et le ramener ainsi à..... 65.622.224 NF.

Réduire également le total de l'état F et, en conséquence, le chiffre récapitulatif figurant à l'article 27, de 3.448.319 NF.

*
* *

Sous réserve des observations formulées dans le présent rapport ainsi que de l'amendement proposé, votre Commission des finances vous demande de voter le budget du Ministère de l'Intérieur pour 1960.