

N° 31

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 novembre 1965.

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 1966, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,
Sénateur,
Rapporteur général,

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 16

INTERIEUR

Rapporteur spécial: M. Jacques MASTEAU.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, André Dulin, André Fosset, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, François Schleiter, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1577 et annexes, 1588 (tomes I à III et annexe 15), 1633 et in-8° 423.

Sénat : 30 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Les grandes masses du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1966 s'élèvent à :

— Dépenses de fonctionnement (titres III et IV).	2.531.524.190 F.
— Dépenses en capital :	
— Autorisations de programme.....	367.250.000
— Crédits de paiement.....	268.000.000

chiffres auxquels il convient d'ajouter les crédits des différentes tranches locales du Fonds routier qui continuent à être gérées par le Ministère de l'Intérieur bien que figurant à un compte spécial du Trésor.

Ces crédits se montent :

— en autorisations de programme à.....	232.000.000 F.
— en crédits de paiement à.....	180.000.000

En 1965, les crédits correspondants étaient les suivants :

— Dépenses de fonctionnement.....	2.498.390.844 F.
— Dépenses en capital :	
— Autorisations de programme.....	514.000.000
— Crédits de paiement.....	217.400.000

Nous constatons ainsi une majoration de 33.133.346 F des dépenses de fonctionnement, une réduction de 146.750.000 F (qui provient d'une différence de dotation du chapitre 57-50 concernant l'équipement administratif de la région parisienne) des autorisations de programme et une augmentation de 50.600.000 F des crédits de paiement.

Cette évolution apparaît dans le tableau ci-après.

Budgets de 1965 et de 1966.

NATURE des dépenses.	1965		1966		DIFFERENCES	
	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
	(En francs.)					
Dépenses de fonctionnement	»	2.498.390.844	»	2.531.524.190	»	+ 33.133.346
Dépenses en capital..	514.000.000	217.400.000	367.250.000	268.000.000	- 146.750.000	+ 50.600.000
Fonds routier.....	208.500.000	190.000.000	232.000.000	180.000.000	+ 23.500.000	- 10.000.000

Nous adopterons la distinction devenue traditionnelle entre les dépenses concernant l'Administration générale, les Collectivités et la Sécurité pour l'examen des crédits prévus au titre de l'Intérieur seulement.

La même division sera suivie pour l'analyse des grandes masses de crédits qui figurent dans le tableau ci-après.

Différences entre les crédits de 1965 et de 1966.

NATURE des dépenses.	DEPENSES de fonctionnement.	DEPENSES EN CAPITAL		FONDS ROUTIER	
		A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
	(En francs.)				
Administration générale	- 66.544.648	»	+ 750.000	»	»
Collectivités locales..	+ 30.751.800	- 147.000.000	+ 29.600.000	+ 23.500.000	- 10.000.000
Sécurité	+ 68.926.194	+ 250.000	+ 20.250.000	»	»
Totaux	+ 33.133.346	- 146.750.000	+ 50.600.000	+ 23.500.000	- 10.000.000

CHAPITRE I

LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Par rapport à 1965, ces dépenses ne se trouvent augmentées que de 33.133.346 F, alors qu'entre les deux années précédentes nous avons enregistré une majoration de 201 millions de francs. La simple comparaison de ces deux chiffres montre combien les moyens mis à la disposition du Ministère de l'Intérieur sont limités pour le prochain exercice.

*
* *

I. — L'Administration générale.

Pour le secteur de l'Administration générale du pays, le Ministère de l'Intérieur disposera en 1966 d'un crédit global en dépenses de fonctionnement inférieur de 66.544.648 F à celui de 1965.

Ce chiffre se décompose comme suit :

Services votés 1966.....	— 66.188.847 F.
Mesures nouvelles 1966.....	— 355.801 F.

Le chiffre des services votés 1966 (— 66.188.847 F) est le résultat de la contraction entre, d'une part, un crédit de + 15.000.154 F destiné à l'amélioration des rémunérations et d'une somme de + 2.741.073 F relative à l'application de textes et, d'autre part, un ajustement de crédits évaluatifs (— 54.103.000 F) et de transferts de crédits (— 29.827.074 F), en particulier au budget de la santé publique et de la population.

En ce qui concerne les mesures nouvelles, le solde négatif de 355.801 F est le résultat de la contraction entre des mesures nouvelles proprement dites, des abattements et des économies.

Les économies affectent en particulier le Service des affaires musulmanes pour un montant de 2.865.500 F.

Les mesures nouvelles proprement dites concernant le secteur de l'Administration générale entraînent une majoration de crédits de 2.586.964 F.

L'année dernière nous avons fait quelques développements concernant la réforme administrative, nous nous bornerons cette année à en dire un mot.

La réforme départementale est pratiquement mise en place.

Les préfectures s'y sont adaptées mais le complément indispensable de cette réforme, à savoir la déconcentration, semble être abandonné, ce qui est profondément regrettable. En effet, trop d'affaires départementales sont traitées à Paris et échappent ainsi à la décision des préfets alors qu'il conviendrait de rechercher, au contraire, un règlement plus rapide et plus proche des réalités locales.

En ce qui concerne la réforme régionale, il ne semble pas qu'on puisse faire preuve du même optimisme que sur le plan départemental. Sans doute les Commissions de développement économique régional ont fonctionné pour l'élaboration du V^e Plan, mais sur le plan régional, le préfet semble maintenu dans un cadre trop rigide. Il serait, d'autre part, souhaitable que des contacts plus étroits soient prévus avec les représentants élus des collectivités territoriales.

*
* *

L'attention de votre Commission s'est portée par ailleurs sur certaines questions particulières.

A. — *L'Administration centrale.*

Sous cette rubrique n'apparaissent que deux mesures nouvelles concernant le chapitre 34-95.

La première est une inscription de crédit de 25.000 F destiné à permettre au haut fonctionnaire chargé de la défense de faire effectuer des études particulières par des spécialistes.

La deuxième consiste en une augmentation de 500.000 F de la dotation du service de la mécanographie, en vue de réaliser le remplacement des machines à cartes perforées du centre mécanographique de l'administration centrale par un ensemble électronique.

Votre Commission des Finances a donné son accord à l'inscription de ces crédits.

A noter qu'aucune autre mesure n'est proposée en ce qui concerne l'administration centrale.

B. — *L'Administration préfectorale.*

Sous cette rubrique apparaissent quatre mesures nouvelles.

Un chapitre 34-15 nouveau comporte une dotation de 400.000 F destinés au paiement des dépenses de déplacement des chargés de mission auprès des préfets de région.

Les trois autres mesures concernent le chapitre 34-11. Il s'agit :

— d'une inscription de crédits de 12.500 F pour le remboursement des frais exceptionnels de représentation des cinq préfets des nouveaux départements de la région parisienne ;

— d'une augmentation de 54.500 F de la dotation inscrite au titre des indemnités d'uniforme des préfets ;

— d'un ajustement aux besoins de 100.000 F de la dotation relative aux dépenses de représentation des préfets.

A la suite d'une longue discussion au cours de laquelle sont notamment intervenus MM. Pellenc, Chochoy, Driant, Dulin, Monichon et Raybaud, votre Commission des Finances, sans s'opposer à l'inscription de ces crédits, tient à affirmer une fois de plus qu'elle est fermement attachée au maintien des prérogatives, compétences et pouvoirs des assemblées départementales qui ne doivent, selon elle, subir aucune atteinte du fait de l'action des organismes régionaux dont la vocation est d'attribution et non de compétence générale.

M. Edouard Bonnefous a spécialement appelé l'attention de votre Commission sur l'urgence qu'il y a à ce que soit connu le calendrier de mise en place de l'équipement administratif et de l'organisation des nouveaux départements de la région parisienne.

Votre Commission s'est également préoccupée d'un certain nombre de questions concernant le corps préfectoral.

La situation des effectifs fait ressortir encore une vingtaine de surnombre par rapport à l'effectif normal. Cette situation n'est pas saine pour un corps qui comporte 124 postes budgétaires. Certes, une légère amélioration est à noter par rapport à l'an dernier, mais il conviendrait, qu'en accord avec les autres membres du Gouvernement, M. le Ministre de l'Intérieur parvienne, quatre ans après les événements d'Algérie, à régler ce problème.

Cette mesure s'impose pour améliorer l'avancement dans ce corps, puisque de nombreux sous-préfets espèrent légitimement obtenir leur promotion et d'autant plus que le tour extérieur pour les nominations de préfets est plus ouvert.

C. — *Les tribunaux administratifs.*

Nous trouvons au chapitre 31-12 l'inscription d'un crédit de 311.000 F destiné à aménager le régime indemnitaire des membres des tribunaux administratifs.

Cette mesure que nous avons laissé espérer dans notre précédent rapport permettra d'accorder à ces magistrats une indemnité fixée à 10 % du traitement budgétaire moyen et aux présidents une indemnité forfaitaire de 1.200 F.

Votre Commission a donné son accord sur ce point, en soulignant la nécessité de ne pas perdre de vue les autres problèmes qui préoccupent ces juridictions (effectifs, débouchés...).

D. — *Le personnel des préfectures.*

En ce qui concerne les préfectures, nous trouvons au projet de budget du Ministère de l'Intérieur une inscription de crédits de 995.577 F destinés à la création de 45 emplois pour les nouvelles préfectures de la région parisienne.

Votre Commission a donné son accord à l'inscription de ce crédit.

En regrettant par ailleurs qu'aucune mesure de création d'emplois n'ait été prévue pour les autres départements, elle s'est penchée sur quelques problèmes concernant ces personnels.

Les diverses réformes administratives intervenues depuis un an et demi (réformes du 1^{er} mars 1964 et réforme de l'action sanitaire et sociale) ont prouvé les facultés d'adaptation des fonctionnaires du cadre national des préfectures. Il est de notre devoir de leur rendre hommage et de formuler certaines suggestions à l'égard des problèmes qui concernent leurs statuts et le contexte administratif dans lequel ils évoluent.

Sur ce point, nous constatons depuis des années que les moyens des préfectures sont quantitativement insuffisants aux niveaux des cadres A et B et qu'ils ne permettent de faire face aux besoins, en ce qui concerne les cadres C et D, que par l'appoint d'auxiliaires rémunérés sur des crédits départementaux. Réévaluer les effectifs nous paraîtrait une solution de sagesse.

Peut-être pourrait-on, par ailleurs, s'inspirer de la récente réforme de l'action sanitaire et sociale pour procéder à l'amélioration du statut du cadre « A » des préfectures. Quelle que soit la référence retenue, il est devenu indispensable de s'intéresser à l'avenir de ce cadre, et d'aligner tout d'abord les chefs de division, dont les qualités de compétence et de dévouement ne sont plus à souligner, sur les autres directeurs départementaux.

E. — *Les personnels municipaux.*

L'administration municipale s'adapte de façon satisfaisante aux exigences du service public contemporain.

Cette adaptation est facilitée par l'Association nationale d'études municipales qui a pu concrétiser des projets formés depuis des années, tant par les maires que par le Ministère de l'Intérieur et la Commission nationale paritaire du personnel communal, en provoquant la création de centres universitaires régionaux d'études administratives municipales implantés dans un certain nombre d'universités et mis ainsi à la disposition des maires.

Le problème du recrutement et ceux de la formation professionnelle et du perfectionnement ayant enfin retenu l'attention, il est nécessaire d'aborder les questions également très importantes que pose l'aménagement de la hiérarchie des emplois communaux.

Régulièrement depuis des années nous évoquons ici la nécessité de procéder à un examen du classement indiciaire d'un certain nombre de ces emplois dont les titulaires jouent un rôle essentiel auprès des maires pour assurer dans les meilleures conditions la gestion de services très diversifiés dans les grandes villes, plus simples peut-être mais non moins indispensables dans les communes rurales.

Nous demandons au Gouvernement de se pencher sur l'ensemble de ces questions qui ont d'ailleurs fait l'objet de délibérations de la commission nationale paritaire du personnel communal.

F. — *Les personnels techniques.*

A ce titre, il est proposé au chapitre 31-15 de créer quatorze emplois nouveaux en raison de l'accroissement des tâches du service de la mécanographie.

Votre Commission a donné son accord à l'inscription de ce crédit.

Elle a également noté avec satisfaction que le nouveau statut, qu'elle avait réclamé lors du précédent budget, des cadres techniques des transmissions et du matériel a fait l'objet de deux décrets du 14 avril 1965 qui s'accompagnent d'un relèvement indiciaire de la carrière des intéressés.

Cependant, ces dispositions qui tendent à aligner les intéressés sur des techniciens d'autres administrations ne semblent pas avoir tenu compte que ces personnels, assurant un service de sécurité, sont soumis à des sujétions particulières et devraient ainsi bénéficier d'avantages propres.

*
* *

II. — **Les collectivités locales.**

Cette rubrique comprend essentiellement les crédits qui figurent aux chapitres :

- 36-52 « Contribution de l'Etat aux dépenses des personnels administratifs du département de la Seine » ;
- 41-51 « Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales » ;
- 41-52 « Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes »,

ainsi que plusieurs dépenses concernant des comités ou organismes dont l'action intéresse les collectivités locales (commission nationale paritaire, conseil national des services publics départementaux et communaux, comité technique de la voirie départementale et communale, fonctionnement du fonds de péréquation, etc.), pour la plupart inscrites au chapitre 34-95 « Services divers, matériels ».

Nous constatons avec beaucoup de regret qu'en matière de dépenses de fonctionnement aucune mesure nouvelle ne figure au projet de budget pour 1966 en ce qui concerne les collectivités locales.

Seuls des ajustements de crédits apparaissent au titre des mesures acquises.

Le chapitre 41-51 (art. 2), relatif aux dépenses d'intérêt général des départements et communes, présente une très légère augmentation en services votés correspondant aux augmentations de population dont bénéficieront certaines communes et à la majoration du nombre des élèves inscrits dans les écoles primaires, ces deux éléments servant à calculer la participation de l'Etat.

L'article 6 du même chapitre fait également apparaître, en services votés, une augmentation de la subvention aux communes éprouvant une perte de recettes du fait des exonérations dont bénéficient les constructions nouvelles.

Enfin, au chapitre 41-52, le crédit destiné à l'octroi de subventions exceptionnelles aux collectivités territoriales, autres que celles des D. O. M., est porté de 9.500.000 F à 11 millions de francs en services votés.

Par contre, non seulement aucune dotation n'a été prévue en faveur des collectivités locales atteintes par faits de guerre, mais l'article 4 (ancien) du chapitre 41-51 a été supprimé, ainsi que le confirme l'article 67 du projet de budget de 1966. Ce dernier crédit, qui avait déjà été fortement réduit l'année dernière, se trouve supprimé par suite, nous a-t-il été indiqué, de l'achèvement de l'ensemble des travaux de reconstruction dans les régions sinistrées.

M. Raybaud et M. le Président Roubert ont également appelé l'attention de la Commission sur l'article 4 de ce même chapitre 41-51 concernant les subventions à des communes de l'ancien Comté de Nice pour faire face à l'accroissement des impôts qu'elles payent à l'Italie pour leurs biens communaux.

Aucun crédit n'a été ouvert ces dernières années sur cet article qui figure pour mémoire au budget de l'Intérieur. Il est cependant nécessaire, non seulement de maintenir cet article, mais encore de le doter puisqu'il s'agit, en fait, d'une subvention de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales.

Par ailleurs, il est regrettable qu'aucune mesure nouvelle ne soit proposée au titre de la participation de l'Etat aux dépenses des services d'incendie et de secours.

Le chapitre 41-31, en effet, est doté en 1966 de la même somme qu'en 1965 ce qui aura pour conséquence, ainsi que l'ont souligné plusieurs de nos collègues, en particulier MM. Chevallier et Chochoy, de réduire à un taux très faible les subventions accordées aux collectivités locales pour le fonctionnement des services d'incendie et de secours et de faire pratiquement disparaître tout concours pour l'achat de matériel et pour leur équipement.

Votre Commission a été unanime à regretter l'insuffisance des subventions accordées aux collectivités locales en général dont le problème de l'équilibre financier est un des plus graves qui soit.

Les départements et communes ont, en effet, à supporter de plus en plus des charges d'intérêt général à l'élaboration desquelles ils ne sont d'ailleurs pas toujours conviés à participer.

Or, en ce qui concerne le problème du transfert à l'Etat de certaines charges assumées par les collectivités locales, le budget de 1966 est bien décevant. Les mesures prévues à cet effet ne sont que le prolongement de décisions déjà prises, essentiellement la poursuite de la politique de nationalisation et d'étatisation des établissements d'enseignement du second degré (nationalisation de trente-cinq lycées municipaux et de soixante collèges d'enseignement secondaire, étatisation de cinq lycées municipaux). Pour l'exercice 1966, ce transfert atteint 5.178.888 F et s'élèvera à 17.755.000 F en année pleine.

Rappelons simplement que le chiffre du budget précédent était de l'ordre de 40 millions de francs et que la Commission d'études des problèmes municipaux avait conclu dès 1962 à la nécessité d'un transfert à l'Etat de l'ordre de 100 millions de francs.

Nous demandons à M. le Ministre de l'Intérieur de ne pas perdre de vue les conclusions de cet organisme et de prévoir, à l'avenir, une accélération importante des transferts de charges.

*
* *

III. — La sécurité.

Cette rubrique comprend les dépenses de la Sûreté nationale, celles de la Préfecture de police au titre desquelles l'Etat verse une contribution de 75 % et celles de la Protection civile.

A. — La police.

Le budget de la Sûreté nationale montre une tendance à la compression des effectifs mais révèle un léger accroissement des moyens en matériel des services.

En ce qui concerne les personnels, il faut essentiellement signaler la suppression de 600 emplois de gardiens de C. R. S.

Il nous a été précisé que cette opération ne devait entraîner aucune modification dans le nombre et la structure des compagnies et qu'elle n'aurait pas d'incidence appréciable sur l'efficacité d'intervention de ces unités.

Sur le plan indiciaire, certaines satisfactions qu'avait laissé espérer le budget de 1965, ont pu être accordées à diverses catégories de personnels.

Il s'agit :

- de la création, dans la limite de neuf emplois, d'un échelon fonctionnel doté de l'indice net 640 au profit des commissaires divisionnaires de classe exceptionnelle occupant des postes particulièrement importants ;
- du relèvement de 185 à 205 de l'indice net de début de carrière des officiers de police adjoints ;
- de la suppression de la limitation du pourcentage de 25 % pour accession à la classe exceptionnelle de directeur adjoint, sous-directeur et contrôleur général des services actifs de police.

Votre Commission prend acte avec satisfaction de l'aboutissement de ces mesures, qu'elle avait, à plusieurs reprises,

réclamées dans le passé et souhaite que M. le Ministre de l'Intérieur continue à se pencher sur les problèmes intéressant d'autres catégories de personnels.

En ce qui concerne les crédits de matériel, nous relevons une majoration des dotations relatives aux dépenses de déplacements, de transport (550.000 F) et d'habillement (1.500.000 F).

D'autre part, une somme de 700.000 F est prévue pour l'équipement automobile de la police routière rendu nécessaire par la surveillance accrue des voies à grande circulation et la mise en service de nouvelles autoroutes.

Votre Commission a approuvé ces diverses mesures.

B. — *La protection civile.*

Le budget de fonctionnement de la Protection civile apparaît comme un simple budget de reconduction puisque les crédits pour 1966 ont été strictement limités au montant des services votés pour 1965.

A noter un ajustement de crédit de 50.000 F qui apparaît au titre des mesures acquises à l'article 46-92 et qui est destiné aux pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers et anciens agents de la défense passive). Cette majoration est la conséquence de la mise en application du décret du 18 juin 1965 relatif à l'extension des assurances sociales aux sapeurs-pompiers volontaires titulaires d'une pension d'invalidité.

Votre Commission des Finances souhaite que la plus grande diligence soit apportée à l'application de cette mesure.

Les années précédentes, un important débat sur la Protection civile s'était engagé lors des discussions budgétaires devant le Parlement qui estimait cette dépense inopérante car elle ne permettait pas d'amorcer la moindre politique sérieuse de protection civile.

Plusieurs orateurs, notamment MM. Edouard Bonnefous, Chochoy et Raybaud, avaient devant notre Assemblée examiné cette situation et dénoncé l'insuffisance des crédits prévus pour ce secteur.

Or, il n'apparaît pas que cette année la situation soit redressée.

Nous insistons donc pour que le Gouvernement, au cours d'un large débat devant le Parlement, définisse une véritable politique de protection civile.

Il conviendra d'augmenter considérablement les moyens de lutte contre les incendies en raison de l'importance et des conséquences particulièrement graves des incendies de forêts qui ont ravagé ces derniers mois le littoral méditerranéen.

Il est également nécessaire d'envisager de façon efficace la protection des populations contre les dangers atomiques et nous souhaitons que dans ce domaine comme dans les autres missions de la Protection civile, une collaboration étroite s'établisse avec les pays voisins.

CHAPITRE II

LES DEPENSES 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, elles aussi, être analysées selon la distinction adoptée pour les dépenses ordinaires.

Le détail des crédits prévus pour 1966 figure dans le tableau ci-après :

Dépenses d'équipement.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT		
	1965	1966	Différence.	1965	1966	Différence.
	(En francs.)					
Administration générale....	3.100.000	3.100.000	»	2.000.000	2.750.000	+ 750.000
Collectivités locales.....	495.900.000	348.900.000	- 147.000.000	207.400.000	237.000.000	+ 29.600.000
Sécurité	15.000.000	15.250.000	+ 250.000	8.000.000	28.250.000	+ 20.250.000
Totaux	514.000.000	367.250.000	- 146.750.000	217.400.000	268.000.000	+ 50.600.000

Dans le secteur des collectivités locales, nous constatons une diminution globale des autorisations de programme de 146.750.000 F (provenant du chapitre 57-50, Equipement administratif de la région parisienne), une majoration de 250.000 F pour la sécurité alors que le crédit destiné à l'Administration générale est maintenu au niveau de l'année précédente.

Nous examinerons successivement ces trois groupes de dépenses.

I. — L'Administration générale.

Ce premier groupe n'intéresse que le secteur des transmissions dont les autorisations de programme sont maintenues à 3.100.000 F.

Elles doivent permettre la continuation de l'équipement téléphonique du Ministère de l'Intérieur.

*
* *

II. — Les collectivités locales.

Il s'agit essentiellement pour ce chapitre des subventions versées par l'Etat aux collectivités locales pour leurs différents équipements et leur programme de travaux en matière de voirie départementale et communale, de réseaux urbains, d'habitat urbain, de constructions publiques, de grosses réparations aux édifices culturels et de travaux divers d'intérêt local.

Les autorisations de programme prévues pour 1966 s'élèvent à 348.900.000 F contre 495.900.000 F en 1965, soit une diminution apparente de 147.000.000 F.

En effet, ce chiffre provient de ce que le chapitre 57-50 (région parisienne) est doté de 6 millions de francs de crédit au lieu de 201 millions de francs l'année dernière, soit une différence négative de 195 millions de francs. Mais il faut noter que les autres chapitres d'imputation des dépenses d'équipement comportent une majoration globale de 48 millions de francs.

L'examen de ces chapitres a donné lieu à plusieurs observations.

A. — Chapitre 57-50.

Ce chapitre, qui est apparu pour la première fois l'année dernière au budget du Ministère de l'Intérieur, concerne l'équipement administratif de la région parisienne et se trouve doté d'une autorisation de programme de 6 millions de francs destinés au financement des installations provisoires des services extérieurs de l'Etat dans les nouveaux départements de la région parisienne.

Il nous a été précisé que la mise en œuvre, aussi rapide que possible, de la loi du 10 juillet 1964 ne pouvant s'accommoder des délais nécessaires à la construction des nouvelles cités administratives, il a semblé indispensable de prévoir l'aménagement d'installations provisoires pour permettre au premier échelon administratif de fonctionner.

Compte tenu de ces précisions, votre Commission a donné son accord à l'inscription des crédits demandés.

B. — *La voirie départementale et communale.*

Le chapitre 63-50 est traditionnellement réservé à l'octroi des subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale.

Depuis l'institution du Fonds routier (loi du 30 décembre 1951), ce chapitre se caractérise par de très modestes dotations qui sont destinées au financement d'opérations très particulières : départements pauvres, désenclavements, liaisons côtières et calamités publiques.

Mais depuis 1963, ce chapitre comporte un article 5 (Grands ensembles) dont la dotation, fixée à 34 millions de francs l'année dernière, passe à 50 millions de francs cette année, de sorte que le chapitre se trouvera doté de 55.300.000 F contre 39.600.000 F dans le précédent budget.

Bien que cette majoration soit à noter, il apparaît que l'article 5 servira à des opérations spécifiques bien déterminées :

- 7 millions pour les Jeux olympiques de Grenoble ;
- 10 millions pour l'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon.

Si l'on retranche ces crédits de la dotation de l'article 5, on s'aperçoit que les subventions aux autres collectivités ne sont pas augmentées par rapport à l'an dernier.

Il en est de même pour les quatre autres articles du chapitre qui sont maintenus soit au même niveau que dans le précédent budget, soit diminués par rapport à celui-ci, comme par exemple la voirie communale, dont le crédit est ramené à 1.100.000 F contre 1.400.000 F.

Nous ne pouvons donc que maintenir les observations formulées au cours de nos rapports antérieurs et déplorer que les dotations de ce chapitre soient incontestablement trop modestes.

En effet, les crédits ouverts aux articles 1 à 4 du chapitre 63-50 s'élevèrent à 5.300.000 F alors que l'année dernière ils atteignaient 5.600.000 F.

Ces dotations sont très insuffisantes si l'on veut bien considérer qu'il existe encore des villages non desservis par des routes carrossables et qu'à la suite des sinistres et calamités qui se sont abattus sur le territoire national depuis 1957 l'aide de l'Etat représente à peine aujourd'hui 40 p. 100 des dommages recensés.

Ainsi, en face des besoins qui croissent de façon continue, et compte tenu du coût augmenté des travaux, les crédits alloués aboutissent en définitive à une diminution des possibilités offertes.

Au 1^{er} septembre 1965, les dommages recensés en matière de calamités publiques s'élevaient en chiffres ronds à 214 millions de francs et les subventions allouées à 70 millions de francs, soit un taux moyen de 33 % alors que le décret du 5 octobre 1949 autorise l'octroi d'un taux exceptionnel de 80 %.

S'il avait été fait une stricte application de ce texte, les collectivités intéressées auraient du recevoir 56 millions de francs de plus.

En tout état de cause, ainsi que l'ont souligné, en particulier, MM. Pellenc et Dulin à l'issue d'un large débat, la dotation du chapitre 63-50 demeure nettement insuffisante eu égard aux besoins.

C. — *Les réseaux urbains.*

La dotation de 200 millions inscrite au chapitre 65-50 est en augmentation de 22 millions de francs par rapport à 1965.

Cette majoration affecte les subventions aux collectivités locales au taux maximal de 40 % pour la construction d'usines de traitement des ordures ménagères et l'exécution de projets d'assainissement.

A noter que cette année, un article nouveau apparaît à ce chapitre et se trouve doté de 10 millions de francs. Il sera consacré aux subventions pour les stations d'épuration des eaux usées afin de mieux mettre en évidence les besoins et les conditions de financement, alors que la loi sur la pollution des eaux nécessite un accroissement des réalisations.

Votre Commission approuve cette mesure qu'elle avait demandée dans ses rapports antérieurs, mais observe que les autres articles de ce chapitre (adduction d'eau, éclairage public, chauffage urbain...) sont très insuffisamment dotés.

En effet, la dotation destinée aux subventions aux collectivités locales au taux maximal de 30 % pour la réalisation de réseaux d'adduction d'eau potable de communes urbaines reste fixée au même niveau que l'année dernière.

Il en est de même pour les crédits relatifs aux subventions au taux maximal de 30 % pour l'exécution de travaux de premier établissement d'assainissement et de mise en état total ou partiel des voies privées ouvertes à la circulation publique ainsi que pour ceux concernant l'exécution de réseaux divers (éclairage public, chauffage urbain).

Or, plusieurs de vos collègues, et notamment MM. Coudé du Foresto, Driant, Maroselli, Raybaud et Ribeyre, ont tout spécialement insisté sur le fait que dans ce domaine il reste beaucoup à faire et que les crédits prévus sont trop faiblement calculés, eu égard à l'augmentation du prix des travaux et à l'étendue des besoins constatés.

D. — *L'habitat urbain.*

Le chapitre 65-52 voit sa dotation passer de 38 millions de francs en 1965 à 48 millions de francs en 1966. Il comprend les subventions aux collectivités locales au taux maximal de 30 % du montant des travaux de mise en état de viabilité de lotissements communaux, des aménagements de zones d'habitation, de l'infrastructure publique des zones à urbaniser par priorité et des grands ensembles d'habitations ainsi que les subventions pour la destruction des îlots insalubres.

Nous constatons que la majoration de 10 millions n'affecte que les crédits pour les grands ensembles, dont 40 millions de francs sur 47 sont bloqués.

E. — *Les constructions publiques.*

Les crédits figurant au chapitre 67-50, dont la dotation reste au même niveau que l'année dernière (17 millions), 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 des secours et de lutte contre l'incendie, les halles et marchés, etc.

Cette énumération suffit à faire mesurer l'ampleur des besoins à satisfaire et il est évident que la dotation de ce chapitre ne permettra pas de faire face à l'immensité des besoins en ce domaine.

Il faut souligner, en effet, qu'aucune facilité nouvelle n'est prévue en faveur des collectivités locales pour l'édification de bâtiments destinés aux services de secours et de lutte contre l'incendie.

M. Chochoy a, en particulier, appelé l'attention de la Commission sur ce problème et il est certain que le maintien du même crédit que l'année dernière aboutira en réalité à une diminution de la participation de l'Etat et par conséquent à une diminution des réalisations alors que, dans le même temps, le Gouvernement demande aux collectivités locales de développer les services de secours et de lutte contre l'incendie.

F. — *Chapitres 57-00, 67-20 et 67-51.*

Le chapitre 57-00 concernant les études pour l'équipement des départements et des communes voit sa dotation portée en autorisations de programme de 900.000 F en 1965 à 1.200.000 F en 1966.

Ce crédit doit permettre à la Direction générale des collectivités locales de poursuivre et d'amplifier les études sur l'appréciation de la capacité financière des communes, sur l'établissement de normes et directives techniques facilitant l'établissement des projets, sur la définition des conditions d'exploitation des services à caractère industriel et commercial, enfin sur la mise au point de statistiques relatives aux équipements des collectivités locales.

Votre Commission, après avoir entendu les observations présentées notamment par MM. Edouard Bonnefous, Descours Desacres, Dulin et Raybaud, n'a pas voulu refuser ce crédit bien que pensant que beaucoup d'études de même nature ont déjà été réalisées. Elle a eu le souci de donner tous les moyens de travail demandés mais elle souhaite très vivement que ces études aboutissent à des conclusions précises et de pleine efficacité, pouvant être tenues pour définitives.

Les chapitres 67-20 et 67-51 concernent respectivement les travaux de grosses réparations aux édifices culturels et les subventions pour travaux divers d'intérêt local. Leurs dotations restent fixées au même montant qu'en 1965, soit 1.400.000 F et 20 millions de francs.

*
* *

Nous venons de voir que, malgré quelques majorations, dont la plupart d'ailleurs sont affectées à la part bloquée des grands ensembles, de nombreuses insuffisances demeurent dans le projet de budget de 1966 en ce qui concerne les crédits de subventions d'équipement.

La plupart des dotations restant au même niveau que l'an dernier, sous réserve de quelques actions spécifiques décidées à l'avance et déjà affectées, il en résultera pour l'ensemble des autres collectivités une diminution des possibilités offertes, en raison notamment de la variation continue en hausse de deux facteurs : d'une part, les besoins sans cesse accrus par l'évolution démographique et le développement des progrès techniques ; d'autre part, les prix des travaux dont l'indice est en augmentation certaine. Cette insuffisance de crédits va à l'encontre d'une politique de soutien aux régions et de maintien des populations sur leur territoire, dès l'instant où on les prive des équipements et aménagements indispensables à la vie moderne.

Or, le problème posé aux collectivités locales par le financement de leur équipement est un des plus graves qui soit.

Rappelons que la Commission d'études chargée d'examiner cette question a formulé un certain nombre de conclusions dans un rapport déposé en juin 1963 sur le bureau des Assemblées.

Nous aimerions qu'elles ne soient pas perdues de vue et notamment que soit créé l'institut pour le financement des travaux des départements et des communes.

*
* *

III. — La sécurité.

Sous cette rubrique apparaissent les dépenses d'équipement de la Sécurité nationale, celles concernant la protection civile étant comprises dans le budget des charges communes.

Les crédits inscrits au projet de budget (chapitre 57-40) pour 1966 s'élèvent à 15 millions de francs, soit au même chiffre qu'en 1965 et 1964. Cette dotation correspond à un rythme particulièrement lent des réalisations du programme initialement prévu.

Pour la première fois, cette année nous trouvons au chapitre 57-30 du budget de l'Intérieur, Protection civile, dépenses d'équipement, un crédit de 250.000 F en autorisations de programme.

Cette dotation est destinée, sous l'égide du centre scientifique et technique du bâtiment (C. S. T. B.), à des recherches de laboratoire pour déterminer en particulier la résistance au feu des matériaux et éléments de construction.

Votre Commission, tout en craignant qu'il y ait double emploi avec des expériences déjà faites, n'a pas cru devoir aller jusqu'au rejet du crédit.

CHAPITRE III

FONDS SPECIAL D'INVESTISSEMENT ROUTIER

Bien que l'examen des crédits du Fonds spécial d'investissement routier trouve normalement sa place à l'occasion de la discussion des comptes spéciaux du Trésor, l'étude du budget du Ministère de l'Intérieur ne serait pas complète s'il n'était dit un mot de la situation des trois tranches locales que gère ce département ministériel.

Comme l'an dernier, une ligne spéciale apparaît au chapitre 1^{er} réservé à la tranche nationale du Fonds routier pour faire face à la reconstruction des ponts sinistrés par faits de guerre.

Le crédit ouvert en 1966 accuse une légère augmentation par rapport à celui de 1965 puisqu'il est porté de 15 millions à 17 millions de francs.

Votre Commission a noté cette majoration qu'elle avait maintes fois réclamée par le passé. Elle a cependant observé qu'il reste encore à reconstruire sur les voiries locales 508 ponts dont 281 sur les chemins départementaux et 227 sur les voiries communales correspondant à un volume de travaux de l'ordre de 196 millions dont 145 à la charge exclusive de l'Etat.

Il est certain que sur la base des crédits accordés, la reconstruction des ponts sinistrés par faits de guerre demandera encore plusieurs années.

*

* *

A. — La tranche départementale.

Le montant des travaux inscrits au plan approuvé par le décret n° 59-604 du 24 avril 1959, qui ressortait à 406 millions de francs, a été porté, compte tenu d'une liste complémentaire d'opérations approuvée par le décret n° 63-1377 du 31 décembre 1963, à 674 millions de francs en chiffres ronds alors que celui de la subvention globale initialement prévue reste fixé à 270 millions de francs.

Il en résulte que le taux moyen de la subvention est passé de 67 % à moins de 40 %.

C'est pourquoi la décision a été prise d'établir un nouveau plan dans le cadre des objectifs du V^e Plan de développement économique et social dans le but de réaliser des itinéraires continus et homogènes. L'aide du Fonds spécial d'investissement routier ne sera en effet accordée qu'à condition que les travaux se concentrent sur des axes de développement économique, sur des liaisons d'intérêt affirmé et sur des tracés visant soit à desservir des zones encore trop isolées, soit à alléger des routes saturées, soit enfin à satisfaire aux exigences du tourisme.

En face de ces buts que nous ne pouvons qu'approuver, il faut mettre la dotation inscrite au budget de 1966, et il est permis de se demander quels besoins pourront être réellement satisfaits.

En ce qui concerne la tranche départementale, nous constatons que le crédit ouvert en autorisations de programme est de 45 millions de francs alors que celui de l'année dernière était de 44.500.000 F, si bien que l'augmentation de 500.000 F apparaît dérisoire eu égard aux immenses besoins à satisfaire et à l'augmentation indiscutable du coût des travaux.

*
* *

B. — La tranche urbaine.

Les dotations de la tranche urbaine ont atteint, en 1964, 68 millions de francs et, en 1965, 89 millions de francs, l'augmentation de 21 millions constatée ayant été affectée au financement de la voie sur berges à Paris si bien que le budget de 1965 reconduisait celui de 1964.

En 1966, la dotation est passée à 110 millions de francs auxquels il convient d'ajouter 50 millions de francs mis en réserve sur le budget des charges communes pour financer à concurrence de 30 millions de francs le boulevard périphérique à Paris et de 20 millions de francs l'équipement routier des métropoles d'équilibre et régionales. Le total des crédits de 1966 ressort donc à 160 millions de francs, dont 100 millions de francs à affecter aux opérations de la ville de Paris (boulevard périphérique, voie sur berges et

accessoirement axe Nord-Sud et « radiale Vercingétorix ») et 60 millions destinés à la province et aux villes de la région parisienne autres que Paris.

La part réservée à la région parisienne représente, en chiffres ronds, 65 % des dotations affectées à la décongestion de la circulation dans les centres urbains.

Cette constatation a amené votre Commission des Finances, à la suite notamment des interventions de MM. Edouard Bonnefous, Raybaud et Ribeyre, à se pencher sur le problème de la répartition des dotations de la tranche urbaine.

Il ne faut pas oublier en effet que la suppression de la catégorie juridique des voies urbaines n'a pas eu pour conséquence de résoudre les problèmes que pose aux municipalités la décongestion de la circulation.

Votre Commission estime donc que n'importe quelle collectivité dès lors que s'y pose un problème aigu de circulation est en droit de bénéficier des crédits de la tranche urbaine. Mais il lui faut bien constater qu'en dehors de l'agglomération parisienne et des grands centres urbains, principaux bénéficiaires, la part restant pour les autres collectivités territoriales est trop faible.

*
* *

C. — La tranche communale.

En ce qui concerne la tranche communale, les autorisations de programme prévues pour 1966 seront du même montant qu'en 1965, soit 60 millions de francs, chiffre identique à celui des budgets de 1964, 1963 et de 1962.

A signaler cependant qu'aucun prélèvement ne sera plus effectué à partir de 1966 sur les dotations de cette tranche alors qu'antérieurement des prélèvements étaient opérés, soit pour les ponts sinistrés par faits de guerre (5 millions de francs en 1961), soit pour les dommages causés par le gel (10 millions de francs en 1963), soit pour les incitations financières en faveur du regroupement des communes (5 millions de francs en 1964 et 5 millions de francs en 1965).

Malgré cette légère amélioration, il n'est pas douteux qu'en présence du nombre de parties prenantes, puisque toutes les communes de France ont à résoudre des problèmes de voirie, la procé-

dure de répartition ne peut avoir d'efficacité que dans la mesure où la tranche communale se trouvera largement dotée. Votre Commission a insisté pour une majoration substantielle.

*
* *

Une fois encore nous demandons que le Gouvernement dégage les ressources nécessaires pour que le Fonds routier reçoive les crédits indispensables pour faire face aux immenses besoins des divers réseaux.

Il suffit en effet d'évoquer la longueur d'un réseau qui compte 280.000 km de chemins départementaux, 420.000 km de voies communales et 710.000 km de chemins ruraux, soit au total 1.400.000 km de voies, pour prendre la mesure de l'effort financier que les départements et les communes doivent s'imposer pour satisfaire aux exigences sans cesse accrues de la circulation.

CONCLUSION

Au terme de cet examen, le projet de budget du Ministère de l'Intérieur laisse apparaître une tendance à la réduction des dépenses de fonctionnement alors que les crédits d'équipement, malgré quelques actions spécifiques, ne s'accroissent que dans une très faible mesure.

Cette politique présente à notre sens un double danger.

D'une part, la compression des dépenses ordinaires dans de trop fortes proportions risque de nuire au bon fonctionnement des services.

D'autre part, les dépenses d'équipement et particulièrement celles concernant les collectivités locales augmentent surtout dans des domaines spécifiques bien précis et représentant des opérations décidées antérieurement (Jeux olympiques, Languedoc-Roussillon). La part d'accroissement restante s'avère faible et manifestement insuffisante eu égard aux besoins justifiés.

Pour la première année du V^e Plan, il est à craindre que le budget de l'Intérieur soit nettement trop modeste. Bien des objectifs du IV^e Plan n'ont pu être atteints faute d'avoir su soutenir un effort suffisant. Nous redoutons que ceux fixés dans le V^e Plan soient encore plus difficiles à réaliser et nous croyons que de nouvelles modalités de financement devront être recherchées.

Nous demandons au Gouvernement que ces procédures soient mises en œuvre avec la collaboration des représentants élus des collectivités territoriales et en plein accord avec eux.

Les travaux préparatoires du V^e Plan ont principalement mis en lumière l'étendue des besoins en équipements collectifs et le retard constaté dans ce domaine.

Ils ont également souligné l'importance croissante de la part qui reviendra aux collectivités territoriales dans la vie du pays au cours des prochaines années.

En effet, suivant les estimations produites de 1965 à 1970, la production nationale passera de l'indice 100 à l'indice 127,5. Mais dans le même temps les dépenses de logement atteindront

l'indice 135 et celles des équipements collectifs 155 ; parmi ces derniers, l'équipement urbain s'élèvera jusqu'à l'indice 180.

Nous mesurons ainsi l'intensité de l'effort qui devra être consenti par les collectivités locales et nous soulignons par voie de conséquence le très sensible accroissement de l'aide que l'Etat devra accorder à ces collectivités pour éviter une surcharge fiscale qui, sur le plan local, deviendrait intolérable.

Nous aimerions à ce sujet connaître les intentions du Gouvernement.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose l'adoption du projet de budget de l'Intérieur pour 1966.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 67.

Suppression de subventions automatiques aux collectivités locales atteintes par faits de guerre.

Texte. — Est abrogée, à compter du 1^{er} janvier 1966, l'ordonnance n° 45-1762 du 8 août 1945, relative aux subventions susceptibles d'être accordées par l'Etat aux collectivités locales atteintes par faits de guerre.

Commentaires. — L'ordonnance du 8 août 1945 — que le présent article propose d'abroger — a institué, en faveur des collectivités locales atteintes par faits de guerre, une subvention destinée à compenser la perte de recettes fiscales (contribution mobilière et contribution foncière bâtie) résultant de la destruction des propriétés bâties. Cette subvention, de caractère automatique, est calculée en fonction des quotités de centimes votées par les assemblées locales et de la diminution des principaux fictifs de la contribution foncière bâtie et de la contribution mobilière. Cette diminution est appréciée par différence entre la valeur de ces principaux fictifs avant les destructions et celle de l'année de l'attribution de la subvention.

Compte tenu de la reconstruction des immeubles détruits par faits de guerre, on pourrait penser que cette subvention n'est plus accordée. Elle continue cependant à être servie car d'autres causes que les hostilités ont pu diminuer les principaux fictifs. Ainsi, en 1965, un crédit de 1.392.505 F avait été prévu à ce titre au chapitre 41-51 du budget de l'Intérieur.

Le Gouvernement estime que son maintien ne se justifie plus. L'Assemblée Nationale a partagé son avis et votre Commission des Finances, tout en faisant quelques réserves sur les conséquences de cet article pour certaines communes, ne croit pas devoir s'opposer à son adoption.