

N° 23

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1964.

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 1965, 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, Jacques Richard, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1097 et annexes, 1106 (tomes I à III et annexe 15), 1122 et in-8° 266.

Sénat : 22 (1964-1965).

Mesdames, Messieurs,

Les grandes masses du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1965 s'élèvent à :

- Dépenses de fonctionnement (Titres III et IV)..... 2.498.390.844 F ;
- Dépenses en capital :
 - Autorisations de programme..... 514.000.000 F ;
 - Crédits de paiement..... 217.400.000 F,

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..... 208.500.000 F ;
- en crédits de paiement à..... 190.000.000 F.

En 1964, les crédits correspondants étaient les suivants :

- Dépenses de fonctionnement..... 2.297.408.873 F ;
- Dépenses en capital :
 - Autorisations de programme..... 281.650.000 F ;
 - Crédits de paiement..... 190.900.000 F.

Nous constatons ainsi une majoration de 200.981.971 F des dépenses de fonctionnement, de 232.350.000 F des autorisations de programme et de 26.500.000 F des crédits de paiement.

Cette évolution apparaît dans le tableau ci-après.

Budgets de 1964 et de 1965.

	1964		1965		DIFFERENCES	
	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
	(En francs.)					
Dépenses de fonctionnement	»	2.297.408.873	»	2.498.390.844	»	200.981.971
Dépenses en capital.	281.650.000	190.900.000	514.000.000	217.400.000	+232.350.000	+ 26.500.000
Fonds routier.....	187.500.000	184.600.000	208.500.000	190.000.000	+ 21.000.000	+ 5.400.000

D'une façon générale, le budget du Ministère de l'Intérieur laisse apparaître une tendance à la compression de certaines dépenses.

Dans l'examen du fascicule de ce budget nous serons amenés à constater à regret, au-delà des apparences comptables si l'on fait le bilan économique des mesures proposées, que certaines dépenses d'équipement ont été écartées et qu'un concours insuffisant est apporté aux collectivités locales, malgré l'intérêt certain que M. le Ministre de l'Intérieur apporte à l'examen des graves problèmes qui assaillent de toutes parts les administrations responsables.

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.

Nous adopterons la même division pour l'analyse des grandes masses de crédits qui figurent dans le tableau ci-après.

Différences entre les crédits de 1964 et de 1965.

	DEPENSES de fonctionnement.	DEPENSES EN CAPITAL		FONDS ROUTIER	
		A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
	(En francs.)				
Administration générale....	— 9.867.279	»	+ 500.000	»	»
Collectivités locales.....	+ 44.016.885	+ 232.350.000	+ 28.000.000	+ 21.000.000	+ 5.400.000
Sécurité	+ 166.832.365	»	— 2.000.000	»	»
Totaux	+ 200.981.971	+ 232.350.000	+ 26.500.000	+ 21.000.000	+ 5.400.000

CHAPITRE I^{er}

LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Ces dépenses s'analysent comme suit (1) :

NATURE DES DEPENSES	BUDGET voté 1964.	MESURES acquises.	MESURES nouvelles.	TOTAUX
	(En francs.)			
Titre III.				
Moyens des services....	2.103.390.123	+ 166.649.537	— 3.600.071	2.266.439.589
Titre IV.				
Interventions publiques..	194.018.750	+ 44.500.000	— 6.567.495	231.951.255
Totaux	2.297.408.873	+ 211.149.537	— 10.167.566	2.498.390.844

(1) Compte non tenu du transfert effectué par voie d'amendement gouvernemental devant l'Assemblée nationale.

I. — L'Administration générale.

Nous constatons que pour le secteur de l'Administration générale du pays, le Ministère de l'Intérieur disposera, en 1965, d'un crédit global en dépenses de fonctionnement inférieur de 9.867.279 F à celui de 1964.

En réalité, sur ce chiffre, 8.873.333 F correspondent à des services votés non reportés en 1965 et 993.946 F seulement aux mesures nouvelles. Encore faut-il observer que ce dernier chiffre est lui-même le résultat d'une contraction entre des mesures nouvelles proprement dites, des transferts de crédits et des économies.

Les économies affectent pour 4 millions de francs le Service des Affaires musulmanes, pour 50.000 F le Service des Transmissions et enfin pour 15.000 F les crédits de presse et d'information.

Votre Commission des Finances a estimé que cette imputation, compte tenu de la situation des chapitres, était justifiée.

D'autre part, nous voyons cette année la suppression d'un crédit de 23.000 F destiné à l'indemnisation du Commissariat général aux monuments commémoratifs dont votre Commission des Finances avait déjà souligné les années passées qu'il ne devait pas figurer au budget de l'Intérieur.

Les mesures nouvelles proprement dites entraînent en réalité une augmentation des crédits de 2.588.934 F.

*
* *

Parmi ces mesures, les plus importantes qui ont retenu particulièrement l'attention de votre Commission des Finances sont l'inscription d'un crédit de 1.367.495 F correspondant à la création des nouvelles Préfectures de la région parisienne, d'un autre de 516.000 F pour l'attribution d'indemnités aux membres des missions

auprès des Préfets de région, enfin d'un crédit de 160.000 F pour le fonctionnement des Commissions de développement économique régional (1).

Devant l'Assemblée Nationale ce dernier crédit a été porté à 400.000 F, par voie d'amendement gouvernemental, et en contrepartie une réduction d'égal montant a été opérée au chapitre 41-51 « Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales ». Cette mesure n'a pas soulevé d'objection de la part de votre Commission des Finances.

Il convient d'observer à ce propos que le secteur de l'Administration générale du budget du Ministère de l'Intérieur est placé, cette année, sous le signe de la réforme administrative dont nous ne parlerons que pour en expliciter certains aspects. Mais il nous a paru nécessaire de faire le point de la situation.

*
* *

L'organisation des services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale a fait l'objet de trois décrets du 14 mars 1964 et de deux instructions générales du Premier Ministre et du Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative en date des 26 mars et 24 avril 1964.

Ces textes ont été pris au vu des résultats des expériences qui ont été réalisées dans les « Préfectures pilotes » de la Seine-Maritime, de la Vienne, de la Corrèze, de l'Eure et de l'Isère.

La généralisation de cette expérience a pris effet à dater du 15 avril dernier, mettant ainsi fin à l'expérience elle-même.

L'objet essentiel de cette expérience et partant de cette réforme, sur laquelle votre Commission a déjà présenté ses observations qu'elle confirme en tous points, était de permettre d'une part, le renforcement des pouvoirs et des moyens d'action du Préfet sur l'ensemble de l'administration départementale, le Préfet devenant pour l'avenir, seul délégataire des pouvoirs détenus par les Ministres, et d'autre part, la redistribution des tâches entre les préfectures et les services extérieurs selon des critères qui devaient éviter les doubles emplois et aboutir éventuellement à des fusions de services.

(1) D'autres mesures (création de 10 emplois de la Protection civile et de 5 emplois de contractuels pour le Fonds spécial d'investissement routier) seront examinées ultérieurement.

Pour la mise en œuvre de cette réforme, le ministre de l'Intérieur a adressé aux Préfets, le 3 avril dernier, une circulaire définissant la nouvelle structure des Préfectures tenant compte essentiellement du rôle d'animation et de coordination à l'égard des administrations civiles de l'Etat qui doit être celui du Préfet dans son département ; elle doit permettre au Préfet de disposer :

— d'une part, de services administratifs appelés à exercer des attributions traditionnelles qui demeurent confiées aux préfetures en matière d'administration générale, de contrôle des collectivités locales et de finances,

— d'autre part, de nouvelles cellules de travail (section économique, bureau du courrier et de la coordination) appelées à assister le Préfet dans cette mission d'impulsion et de coordination.

L'application de cette nouvelle circulaire se poursuit actuellement.

D'autre part, un conseil ministériel avait décidé en juin 1963 la création de nouvelles directions départementales de l'action sanitaire et sociale par regroupement des divisions ou bureaux d'aide sociale des préfetures, des directions départementales de la santé et de la population, enfin des services médico-sociaux du Ministère de l'Education nationale.

Cette nouvelle réforme a été réalisée par une série de décrets du 30 juillet 1964 et a eu pour conséquence, dans une première étape, de transformer 38 emplois de chefs de division de Préfecture en postes de directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale.

Des chefs de division en nombre sensiblement équivalents ont été nommés en qualité de directeurs départementaux à compter du 1^{er} septembre 1964. D'autres transformations d'emplois et intégrations dans les nouveaux cadres interviendront, nous dit-on, dans les mois à venir.

Il est à remarquer que la circulaire du 3 avril n'apporte que peu de précisions sur les compétences respectives des sections économiques et de la nouvelle direction de la comptabilité administrative de l'Etat, des finances et de l'administration départementale.

Il est à craindre que l'aspect dynamique que doit nécessairement revêtir cette deuxième direction dans l'exercice de ses

compétences à l'égard des collectivités locales n'ait pas été suffisamment souligné et que, de ce fait, la tutelle des collectivités locales n'échappe en partie aux services préfectoraux.

Votre Commission des Finances, à ce propos, a exprimé sa volonté expresse de voir l'autorité préfectorale continuer, à titre exclusif et dans les mêmes conditions, à assurer la tutelle des collectivités locales.

Nous avons observé également que le décret relatif à l'organisation des services d'Etat dans les circonscriptions d'action régionale ne crée pas à proprement parler un échelon régional puisque la compétence reconnue aux préfets de région est d'ordre strictement économique. En instituant ainsi une compétence d'attribution, il maintient le département comme cadre territorial de droit commun et nous nous en félicitons.

Mais nous ne pouvons émettre que des réserves en ce qui concerne le fonctionnement des commissions de développement économique régional créées par le décret du 14 mars 1964 dans chaque région de programme.

Dès 1964 les conférences interdépartementales, alors devenues conférences administratives régionales, ont été appelées à intervenir dans l'élaboration des programmes d'équipement du Ministère de l'Intérieur en actualisant les propositions faites au titre des tranches opératoires.

Dans la limite des crédits régionalisés par la loi de finances de 1964, soit 140 millions de francs au total pour l'équipement urbain, les conférences devaient proposer les opérations à financer en 1964.

Pour les crédits non régionalisés, soit 65,65 millions de francs au total pour l'équipement urbain de 1964, les régions devaient établir des propositions complémentaires classées dans l'ordre d'urgence et concernant essentiellement les grands ensembles et les incitations financières au regroupement des communes.

Or, les collectivités locales ne sont pratiquement pas appelées à participer aux travaux des commissions d'équipement, pas plus que de la commission régionale, et il est absolument impensable que dans un domaine qui touche essentiellement à la vie de la commune, qui reste la cellule de base de l'activité économique du pays, ses représentants élus ne puissent utilement intervenir.

Cette réforme ne nous apparaît pas complète si elle ne s'accompagne pas d'une déconcentration plus poussée de l'Administration au profit de l'échelon départemental, permettant ainsi plus de rapidité dans l'action au bénéfice des administrés.

Il n'est pas exagéré de dire que la réforme sera un échec si on ne rend pas à l'échelon local les pouvoirs effectifs qui ont été aspirés par les administrations centrales.

En tout état de cause, il convient de souligner que l'échelon régional ne peut être organisé que s'il hérite d'attributions déconcentrées, sinon cet échelon sera constitué aux dépens du département et n'aura donc pour conséquence que de créer un écran supplémentaire entre l'administration centrale et l'administration locale.

La déconcentration est du reste également nécessaire au niveau du département et même au niveau de l'arrondissement.

Dans le passé, de grands espoirs étaient nés et de grandes promesses avaient été faites, mais cette question semble actuellement être en sommeil.

Nous demandons à M. le Ministre de l'Intérieur de conserver le souci de donner aux échelons locaux les pouvoirs réels qui leur sont nécessaires pour faire face à leurs tâches d'interlocuteur des collectivités locales.

Je dirai un mot enfin sur une dernière réforme, celle de la réorganisation de la Région parisienne.

Elle entraîne au budget de l'Intérieur, pour 1965, l'inscription d'un crédit de 1.367.495 F, correspondant à la création de 60 emplois (5 préfets, 10 sous-préfets et 45 agents de préfecture), qui permettront la constitution à bref délai des états-majors des nouveaux départements.

Le Parlement ayant donné son accord aux mesures de réorganisation de la Région parisienne, votre Commission des Finances ne la remet nullement en cause. Elle s'est toutefois étonnée, après un long débat auquel ont notamment pris part, MM. Pellenc, Rapporteur général, Bardol, Chochoy et Raybaud, qu'il ait fallu créer de nouveaux emplois car les titulaires des postes de la Région parisienne pouvaient fort bien être choisis parmi les fonctionnaires en surnombre de l'administration préfectorale.

L'attention de votre Commission s'est portée par ailleurs, plus particulièrement, sur certaines questions de personnels.

*
* *

A. — LE CORPS PRÉFECTORAL

En ce qui concerne le corps préfectoral, la situation des effectifs ne s'est pas améliorée par rapport à l'an dernier.

Nous connaissons, certes, les difficultés que le Ministre de l'Intérieur rencontre pour résorber les surnombres dus au retour massif des préfets qui avaient été affectés en Algérie. Mais il semble bien que ce problème soit avant tout un problème de débouchés et il paraîtrait nécessaire que le Gouvernement prenne une décision d'ensemble pour reclasser ces hauts fonctionnaires qui ont rendu bien des services au pays.

Il n'est pas douteux, en effet, qu'un cadre qui comporte d'aussi nombreux surnombres ne peut être géré sainement ; il convient donc d'améliorer cette situation à bref délai.

En ce qui concerne les sous-préfets, leur statut, que votre Commission des Finances avait demandé les années précédentes, a été défini par le décret n° 64-260 du 14 mars 1964.

*
* *

B. — LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Le décret n° 63-1336 du 30 décembre 1963 portant nouveau statut des membres des tribunaux administratifs a eu pour objet de mettre en œuvre les dispositions du décret n° 62-1276 du 31 octobre 1962, pris sur avis favorable du Conseil supérieur de la fonction publique et prévoyant en faveur de ces fonctionnaires un déroulement indiciaire inspiré de celui des administrateurs civils.

Il en résulte une amélioration certaine sur le plan statutaire de la situation des magistrats des tribunaux administratifs dont la carrière est alignée sur celle des administrations centrales et la mise au point d'un nouveau système indemnitaire est actuellement à l'étude.

En ce qui concerne l'avenir, un certain nombre de problèmes restent à résoudre et nous demandons à M. le Ministre de l'Intérieur d'y apporter son attention.

L'un d'eux concerne les effectifs, l'accroissement constant de l'activité des tribunaux administratifs justifiant une augmentation du nombre des conseillers.

Diverses raisons peuvent être à ce sujet invoquées : le développement de l'activité purement contentieuse (affaires de contentieux général et fiscal), l'extension des compétences extrajuridictionnelles des tribunaux administratifs dont les membres participent à de nombreuses commissions administratives et en assurent le plus souvent la présidence, le nombre de plus en plus important d'avis demandés par les préfets sur des questions de droit.

Il s'ensuit que l'effectif des tribunaux à trois conseillers devrait être porté à quatre, ces augmentations partielles tendant à une nouvelle fixation de l'effectif global des conseillers.

D'autre part, de nouveaux congés spéciaux devraient pouvoir être accordés pour le corps des tribunaux administratifs où les titulaires des grades supérieurs ne sont atteints par la limite d'âge qu'à 70 ans, de façon à pallier, dans une certaine mesure, les inconvénients d'un trop long déroulement de carrière.

*
* *

C. — LE PERSONNEL DES PRÉFECTURES

Il est incontestable qu'un profond malaise, teinté d'inquiétude, règne dans le cadre national des préfectures dont la situation fait l'objet d'un examen attentif par votre Commission des Finances depuis plusieurs années.

L'examen du projet de budget ne fait apparaître qu'une mesure : la création de 45 emplois pour amorcer la mise en place des nouvelles préfectures de la région parisienne.

Mais, il conviendrait de mettre d'urgence un terme à l'incontestable déclassement dont souffrent ces personnels.

Nous savons, et nous nous en félicitons, que les attachés et attachés principaux ont bénéficié ces dernières années d'un relèvement indiciaire tendant à rapprocher leur situation de celle de

leurs homologues des services extérieurs des Finances et des P. T. T., mais la parité intégrale n'a pas été obtenue alors que l'accroissement des tâches et les nouvelles attributions, en matière économique notamment, des préfectures le justifieraient amplement.

Cette observation est encore plus valable pour les chefs de division, dont la compétence et les qualités devraient entraîner leur alignement sur les autres directeurs des services extérieurs dans les départements.

Certes, le décret du 27 août 1964 a aménagé le déroulement de leur carrière pour éviter les chevauchements avec les attachés et attachés principaux promus chef de division depuis le relèvement indiciaire dont ceux-ci ont bénéficié, mais le problème de leur reclassement n'a pas été résolu pour autant.

Nous devons par ailleurs nous étonner de ce que l'examen d'attaché principal ait pris, pratiquement dès sa mise en œuvre, la rigueur d'un véritable concours en raison du peu de postes à offrir aux nombreux candidats. Peut-être une autre formule devrait-elle être recherchée en ce domaine.

L'attention de votre Commission s'est enfin portée sur l'importante question de la titularisation des auxiliaires départementaux en nombre croissant dans les préfectures et qui occupent des emplois correspondant à des besoins permanents comportant un service à temps complet et qui devraient être tenus par des fonctionnaires titulaires de l'Etat.

Plus encore que les années passées, nous insistons pour que la situation du cadre national des préfectures soit améliorée, pour tenir compte des réalités nouvelles, et nous demandons très fermement à M. le Ministre de l'Intérieur de proposer toutes mesures nécessaires à cet effet.

*
* *

D. — LES PERSONNELS MUNICIPAUX

Au cours de l'examen des précédents budgets, votre Commission des Finances avait attiré tout spécialement l'attention du Gouvernement sur les personnels municipaux parmi lesquels régnait incontestablement un certain mécontentement du fait que

les revisions indiciaires accordées au personnel de l'Etat et qui devraient normalement, dans la plupart des cas, avoir des incidences sur leur situation, ne sont pas appliquées, ou ne le sont qu'avec un retard allant parfois jusqu'à plusieurs années.

Aussi, nous félicitons-nous de ce que, après avoir achevé en 1963 la remise en ordre du classement indiciaire des emplois communaux d'exécution qui ont bénéficié des avantages consentis par l'Etat en mai 1962 à des fonctionnaires des catégories C et D situés au même niveau hiérarchique, le Ministère de l'Intérieur se penche sur le sort des personnels occupant des fonctions d'encadrement et de direction au sein des services administratifs techniques, sociaux et d'hygiène municipaux, mais les arrêtés des 14 et 28 mai 1964 qui ont revalorisé le classement de certains de ces personnels en ont déçu bien d'autres et l'action amorcée devrait être complétée d'urgence, pour une amélioration substantielle de la situation des fonctionnaires de rang élevé qui se trouvent manifestement déclassés.

Il serait souhaitable en particulier que soit effectuée une réduction du nombre des catégories de villes servant à la détermination des traitements, à l'exemple de ce qui existe dans les autres pays européens.

Il conviendrait également que l'activité du Ministère de l'Intérieur se porte plus que jamais vers les problèmes de formation, de recrutement et de perfectionnement des agents communaux, en liaison avec l'Association Nationale d'Etudes Municipales pour la promotion de la fonction communale, dont nous devons relever le concours.

Ainsi que l'ont notamment souligné M. le Président Roubert, Mlle Rapuzzi, MM. Chevallier, Marrane, Monichon et Raybaud, il importe que les maires puissent disposer de personnel de valeur apte à faire face aux lourdes et multiples tâches auxquelles l'Administration municipale doit répondre. Pour ce faire, il importe d'organiser une carrière communale qui puisse apporter au personnel intéressé et aux administrés les garanties qu'ils sont en droit d'attendre de l'administration municipale.

*
* *

E. — LES PERSONNELS TECHNIQUES

Les mesures nouvelles qui figurent au chapitre 31-15 du budget de l'Intérieur concernent le service national de la Protection civile et seront examinées sous la rubrique « sécurité ».

Aucune disposition particulière n'apparaît pour l'ensemble des autres personnels techniques.

Mais, votre Commission s'est cependant penchée sur le problème des statuts des cadres techniques des transmissions et du matériel qui n'ont pas encore été publiés. Elle souhaite que les discussions en cours aboutissent favorablement et dans les meilleurs délais.

Elle a estimé, par ailleurs, qu'il serait équitable de faire bénéficier les fonctionnaires des cadres techniques du matériel d'une indemnité pour sujétions spéciales, analogue à celles qui ont été attribuées à d'autres corps techniques, en faveur d'agents qui sont appelés à effectuer des travaux se prolongeant au-delà des heures normales de service, souvent les dimanches et jours fériés et parfois la nuit.

Peut-être conviendrait-il également d'envisager en faveur des ouvriers réglementés une mesure d'avancement analogue à celle qui a été instituée pour les cadres C et D (promotion à l'échelle de rémunération supérieure au titre des 25 %), cette mesure pouvant être subordonnée à la passation avec succès d'un essai professionnel.

II. — Les collectivités locales.

Sous cette rubrique sont compris les crédits figurant 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 (comité national 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. — Matériel ».

En ce qui concerne plus particulièrement les subventions, le tableau ci-dessous fait apparaître l'état des crédits prévus à cet effet.

Subventions aux collectivités locales.

NATURE DES DEPENSES	1964	1965	DIFFERENCES	
			En plus.	En moins.
		(En francs.)		
Chapitre 41-51.				
Ville de Paris. — Regroupement des emprunts.....	43.350	43.350	»	»
Dépenses d'intérêt général, départements, communes....	40.800.000	41.400.000	600.000	»
Participation de l'Etat, frais de contentieux.....	250.000	250.000	»	»
Collectivités locales, faits de guerre	3.000.000	1.632.505	»	1.367.495
Administration des cultes d'Alsace-Lorraine	82.400	82.400	»	»
Pertes de recettes.....	116.000.000	157.000.000	41.000.000	»
Total	160.175.750	200.408.255	41.600.000	1.367.495
Chapitre 41-52.				
Subventions exceptionnelles (autres qu'aux D. O. M.)....	9.000.000	9.500.000	(1) 500.000	»
Départements pauvres.....	1.300.000	1.300.000	»	»
Aide aux trois départements d'Alsace-Lorraine	180.000	180.000	»	»
Remboursement des frais d'entretien des tombes des internés administratifs.....	10.000	10.000	»	»
Documentation communale....	85.000	85.000	»	»
Subventions à l'A. N. E. M....	150.000	150.000	»	»
Total	10.725.000	11.225.000	500.000	»

(1) Soit : services votés + 1.000.000 ; mesures nouvelles — 500.000.

Nous constatons certes avec satisfaction un relèvement de 41 millions de francs des services votés des crédits de subvention aux communes éprouvant une perte de recettes du fait des exonérations dont bénéficient les constructions nouvelles et de 600.000 F de la participation de l'Etat aux dépenses d'intérêt général des départements et des communes.

Par contre, toutes les autres subventions se trouvent soit maintenues à leurs chiffres de 1964, soit en diminution.

En particulier au chapitre 41-51 du projet de budget, se trouvent diminués de 1.367.495 F, les crédits destinés à subventionner les collectivités locales atteintes par faits de guerre, et au chapitre 41-52 les subventions exceptionnelles aux collectivités territoriales autres que celles des D. O. M. sont réduites de 500.000 F, au titre des mesures nouvelles.

La première réduction n'appelle pas d'observation particulière de la part de votre Commission compte tenu du rythme d'avancement des travaux de reconstruction dans les régions sinistrées. Nous rappelons simplement qu'une nouvelle réduction de ce crédit a été effectuée par le Gouvernement par voie d'amendement pour alimenter la dotation ouverte au titre des dépenses de fonctionnement des commissions de développement économique régional.

Mais il n'en est pas de même de la deuxième. En application de l'article 7 de la loi du 14 septembre 1941 des subventions exceptionnelles peuvent être allouées aux collectivités locales qui éprouvent, à la suite de circonstances anormales, des difficultés particulières pour faire face à des dépenses indispensables à l'aide de leurs ressources propres.

Or, il est certain que dans nombre de communes la situation financière est précaire. Les dépenses ont tendance à croître plus rapidement que les recettes rendant malaisée la réalisation de l'équilibre budgétaire. Des communes qui bénéficiaient jusqu'alors de l'aide de l'Etat vont voir leur situation se dégrader davantage et nous estimons qu'il eût été préférable de faire porter sur d'autres secteurs les économies opérées ici.

Nous devons souligner également que les départements et les communes se trouvent de plus en plus dans l'obligation de supporter des charges d'intérêt général à l'élaboration desquelles ils ne sont pas conviés à participer.

Ainsi que l'a souligné M. Raybaud, il est normal que l'Etat prenne à son compte certaines dépenses actuellement supportées par les collectivités en contrepartie des responsabilités que celles-ci assument au lieu et place de l'Etat, notamment en matière de logement et d'équipement.

La Commission d'étude des problèmes municipaux instituée en octobre 1959 a consacré à cette importante question l'essentiel de ses travaux et elle avait conclu dès 1962 à la nécessité d'un transfert substantiel à l'Etat de certaines charges assumées par les collectivités locales.

Si la loi de finances pour 1963 avait prévu la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses d'enseignement pour un montant de 37 millions de francs, le budget de 1964 réduisait ce chiffre de près de la moitié puisque les transferts atteignaient cette année-là 20 millions de francs.

Quant au projet qui vous est soumis, il suit, hélas ! cette courbe descendante puisque la dépense mise à la charge de l'Etat est évaluée à 15.600.000 F dans le cadre du prochain exercice.

Face à ce chiffre dérisoire, les besoins sont immenses. Les charges de l'aide sociale n'ont cessé de s'accroître, notamment depuis le décret du 14 avril 1962 qui a créé une aide sociale ménagère et relevé le plafond et les taux de l'allocation aux infirmes et grands infirmes.

Ces mesures, particulièrement justifiées certes sur le plan social, ont entraîné des dépenses qui n'ont été que partiellement atténuées par le relèvement encore bien insuffisant des allocations servies aux personnes âgées et par le transfert au régime de Sécurité sociale et au Fonds national de solidarité de l'allocation d'aide sociale aux personnes âgées.

Pour 1965, il est prévu au titre des transferts de charges :

- 10 étatisations de lycées municipaux ;
- 40 nationalisations de lycées municipaux ;
- 350 nationalisations d'établissements du premier cycle du second degré, dont 300 C. E. S. et 50 C. E. G.

Ces transferts devront être accélérés au cours des années prochaines et nous demandons que ne soient pas perdues de vue les conclusions de la Commission d'étude des problèmes municipaux dans le domaine de l'aide sociale, du fonctionnement de l'administration judiciaire et, d'une manière générale, de la gestion des services pour lesquels la marge d'initiative réelle des collectivités locales est faible.

III. — La sécurité.

Sous cette rubrique sont regroupées 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 se présente cette année comme un simple budget de reconduction et aucune opération à caractère statutaire ou indemnitaire concernant les personnels n'apparaît au fascicule de l'Intérieur.

Seules, deux mesures nouvelles sont proposées pour 1965. L'une est la conséquence de la suppression du Ministère des Rapa-triés et du transfert de ses attributions au Ministère de l'Intérieur et concerne l'inscription d'un crédit de 4.000 F destiné à l'entretien et au fonctionnement d'une voiture automobile pour le cabinet.

La deuxième mesure consiste en un transfert de cent emplois de gardiens de corps urbain au budget du Ministre d'Etat chargé des D. O. M. pour renforcer les personnels de police dans les départements d'Outre-Mer.

Est-ce à dire que l'ensemble des problèmes qui se posaient à la Sûreté nationale les années passées, notamment depuis le retour d'Algérie de nombreux policiers, aient été réglés à ce jour ?

Nous ne le pensons pas et nous souhaiterions que l'opération de clarification qui avait été amorcée les années précédentes soit poursuivie et menée à bien.

Il serait souhaitable qu'une politique à long terme soit entreprise dans le domaine de la gestion des effectifs pour parer au départ massif de fonctionnaires à la retraite d'ici quelques années.

Il est indispensable de se pencher également sur l'importante question de l'implantation des services de police dans les villes en expansion pour que le souci d'assurer la sécurité et la tranquillité des populations aille de pair avec l'urbanisation de certaines régions.

B. — LA PROTECTION CIVILE

Nous trouvons au chapitre 31-15 du budget du Ministère de l'Intérieur deux mesures nouvelles concernant l'article 2 et l'article 4 (nouveau).

Il s'agit, d'une part, de la création de dix emplois, destinée à permettre le fonctionnement des hydravions que la Protection civile utilise afin de lutter contre les incendies de forêts et, d'autre part, de la prise en charge par le Ministère de l'Intérieur des personnels militaires mis à sa disposition pour les services de la Protection civile et antérieurement rémunérés par le Département des Armées.

Nous connaissons les titres que s'est acquise la Protection civile dans ses missions de secours en montagne, en mer ou en régions inondées, dans l'évacuation des blessés ou malades intransportables par route et dans la lutte contre les incendies de forêts.

Il nous a été précisé, par ailleurs, que pendant la campagne d'été 1964, les avions amphibies porteurs d'eau ont participé à 59 extinctions de feux représentant 200 heures de vol (34 missions dans les Bouches-du-Rhône, 17 dans le Var, 5 dans les Alpes-Maritimes). Au cours de ces opérations, les avions ont procédé à 450 écopages et déversé près de 1.800 tonnes d'eau.

Après un large débat auquel ont pris part notamment le Président Roubert, M. Raybaud ainsi que plusieurs de nos collègues, votre Commission des Finances a donné son accord à l'inscription des crédits demandés, mais non sans avoir souligné les imperfections trop nombreuses dont ces dernières opérations ont eu à souffrir et souhaité qu'il y soit porté remède à l'avenir.

Nous avons en outre relevé que deux économies sont prévues, l'une de 62.046 F sur le chapitre 34-32 visant les crédits de matériel, et l'autre de 5.000 F sur le chapitre 34-93 « Remboursement à diverses administrations (Imprimerie nationale) ».

Votre Commission avait insisté les années passées sur l'insuffisance des crédits destinés au service national de la Protection civile. Elle constate avec regret que pour 1965 la situation sera loin d'être améliorée.

Nous devons déplorer en particulier qu'aucune mesure nouvelle ne soit prévue au chapitre 41-31 « Subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours » et surtout qu'une économie de 700.000 F ait été imputée sur l'article 2 de ce chapitre concernant l'équipement.

Chacun sait l'ampleur des besoins et l'importance des missions assumées par la Protection civile tant dans le domaine de l'alerte et de la protection que dans celui des secours à mettre en œuvre.

Nous apprécions certes l'effort accompli par la Protection civile avec des moyens trop limités mais nous insistons pour qu'une véritable politique de protection des populations soit mise en œuvre, comme il en existe dans les pays étrangers.

Enfin, s'associant à une observation présentée par M. Chochoy, votre Commission des Finances demande que l'Etat prenne conscience des difficultés rencontrées par les collectivités locales pour équiper les services de secours et de lutte contre l'incendie et qu'une aide notablement accrue leur soit accordée dans l'avenir.

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 1965 figure dans le tableau ci-après :

Dépenses d'équipement.

	REPARTITION PAR GRANDES MASSES					
	Autorisations de programme.			Crédits de paiement.		
	1964.	1965.	Différence.	1964.	1965.	Différence.
	(En francs.)					
Administration générale	3.100.000	3.100.000	»	1.500.000	2.000.000	+ 500.000
Collectivités locales..	263.550.000	495.900.000	+ 232.350.000	179.400.000	207.400.000	+ 28.000.000
Sécurité	15.000.000	15.000.000	»	10.000.000	8.000.000	— 2.000.000
Totaux	281.650.000	514.000.000	+ 232.350.000	190.900.000	217.400.000	+ 26.500.000

Dans le secteur des collectivités locales, nous constatons une augmentation globale des autorisations de programme tandis que les dépenses d'équipement de l'Administration générale et de la Sécurité sont simplement maintenues au niveau de l'année précédente.

Nous examinerons successivement ces trois groupes de dépenses.

I. — L'Administration générale.

Le premier groupe, celui de l'Administration générale, n'intéresse que le secteur des transmissions dont les autorisations de programme sont maintenues à 3.100.000 F.

Elles ont pour objet d'assurer la poursuite de l'équipement téléphonique, radio-électrique et radiotéléphonique du Ministère de l'Intérieur, la modernisation du Service du Chiffre, l'équipement téléphonique de la Sûreté nationale, l'équipement en matériel radio-électrique et divers de la Sûreté nationale et de la Direction de la surveillance du territoire.

Bien que les possibilités du service des transmissions ne soient pas accrues par rapport à 1964, il apparaît à votre Commission que les crédits prévus doivent être suffisants pour permettre la réalisation, dans des conditions satisfaisantes, des programmes arrêtés.

*
* *

II. — Les collectivités locales.

Il s'agit essentiellement pour ce secteur 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 1965 s'élèvent à 495.900.000 F contre 263.550.000 F pour 1964, soit une majoration apparemment considérable — mais apparemment seulement — puisqu'elle est de l'ordre de 8,2 % si l'on tient compte des crédits destinés à la construction des nouvelles préfectures de la région parisienne, mais qui se réduit à une légère augmentation de 11,9 % si l'on en fait abstraction.

La comparaison de ces deux pourcentages met bien en lumière l'insuffisance générale des dotations prévues en faveur des collectivités locales dont chacun connaît l'ampleur des besoins.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-joint qui a été établi pour permettre une comparaison détaillée des crédits d'équipement, l'effort accompli n'apparaît pas homogène et certains chapitres demeurent encore très insuffisamment dotés.

Subventions d'équipement aux collectivités locales.

NATURE DES DEPENSES	1964		1965		DIFFERENCE	
	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.	A. P.	C. P.
	(En millions de francs.)					
Etudes pour l'équipement des départements et des communes	0,9	0,9	0,9	0,8	»	— 0,1
Equipement administratif de la région parisienne.....	»	»	201	29	+ 201	+ 29
Voirie départementale et communale	35,6	10	39,6	1	+ 4	— 9
Réseaux urbains.....	159,2	130	178	145	+ 18,8	+ 15
Habitat urbain.....	34,45	25	38	14	+ 3,55	— 11
Edifices culturels.....	1,4	0,5	1,4	0,6	»	+ 0,1
Constructions publiques.....	12	6	17	7	+ 5	+ 1
Travaux divers d'intérêt local..	20	7	20	10	»	+ 3
Totaux	263,55	179,4	495,9	207,4	+ 232,35	+ 28

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

A. — *Chapitre 57-50* (nouveau).

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un chapitre de subvention proprement dite aux collectivités locales, il nous a paru opportun d'examiner ici le chapitre nouveau 57-50, intitulé « Equipement administratif de la région parisienne ».

Ce chapitre apparaît cette année pour la première fois au projet de budget du Ministère de l'Intérieur. Il est doté de 201 millions de francs en autorisations de programme destinés à l'équipement administratif de la région parisienne dont la réorganisation a été prévue par la loi du 10 juillet 1964.

Il nous a été dit que « l'Etat finançant déjà directement la construction des cités administratives qui regroupent les services extérieurs du Ministère, il a paru normal d'inscrire à un seul chapitre relatif à la région parisienne les crédits nécessaires à l'édification des cités administratives et des autres constructions publiques, notamment les nouvelles préfectures qui ne peuvent être mises à la charge des nouvelles collectivités ».

Quatre séries d'opérations doivent être entreprises pour doter les nouveaux départements de l'infrastructure administrative nécessaire : la construction des préfectures, des commissariats de police, des cités administratives et casernements des services d'incendie.

Une première autorisation de programme de 201 millions de francs est prévue à ce titre ; le crédit sera réparti à raison de 144 millions pour les cités administratives, 50 millions pour les nouvelles préfectures et 7 millions pour les commissariats.

Consciente que ce crédit a pour but de rapprocher l'administration des populations, votre Commission des Finances, qui les années passées avait donné son accord aux mesures de réorganisation de la région parisienne, et notamment la création de quatre sous-préfectures en Seine-et-Oise, a donné un avis favorable à l'inscription de cette dotation.

Elle a regretté toutefois que cet effort en vue d'étoffer l'administration du territoire n'ait pas été mené en liaison plus étroite avec les élus des populations concernées.

Elle craint par ailleurs qu'en voulant ainsi créer des pôles d'attraction culturels et commerciaux dans la proche banlieue parisienne, on finisse par atteindre un but opposé au souci du développement économique régional, destiné à contrebalancer l'influence centralisatrice de Paris, justifiant plus que jamais la comparaison de Paris et du désert français et tournant le dos, ainsi que l'a souligné M. Colin, à la décentralisation.

*
* *

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, ce chapitre se caractérise par de très modestes dotations qui sont destinées au financement d'opérations particulières : départements pauvres, désenclavements, liaisons côtières, calamités publiques.

Il comporte toutefois, depuis 1963, un article 5 réservé aux opérations de voirie des grands ensembles et dont la dotation passe de 30 millions à 34 millions en 1965.

Le chapitre se trouvera ainsi doté de 39.600.000 contre 35 millions 600.000 l'an dernier.

Bien que cette progression soit à noter, il semble que, compte tenu de l'objet auquel elle s'applique — il s'agit en effet de travaux d'équipements routiers urbains dont chacun sait combien ils sont coûteux — elle soit en très grande partie compensée par les hausses de prix.

En tout état de cause, ainsi que l'ont souligné Mlle Rapuzzi, MM. Monichon, Portmann et Raybaud, elle demeure insuffisante, eu égard aux besoins.

Nous ne pouvons donc que maintenir les observations déjà formulées dans le précédent rapport, plus particulièrement en ce qui concerne les crédits ouverts aux articles 1 à 4 du chapitre 63-50 puisqu'ils demeurent inchangés par rapport à 1963.

Les dotations correspondantes d'un montant de 5.600.000 F sont incontestablement trop modestes si l'on veut bien considérer qu'il existe encore des villages non desservis par des routes carrossables

et que, 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 % des dommages recensés.

Il ne faut pas oublier que les subventions pour calamités publiques peuvent atteindre, en principe, 80 %. Sur cette base, un crédit bien supérieur aurait été nécessaire et c'est pourquoi, comme les années précédentes, nous demandons au Gouvernement d'envisager, indépendamment des dotations normales, l'ouverture de crédits spéciaux affectés à l'indemnisation des dégâts causés aux ouvrages publics par les calamités. Encore ne faudrait-il pas que ces crédits, comme ce qui se passe pour le fonds routier, nous le verrons plus tard, soient prélevés sur la masse globale du chapitre intéressé.

*
* *

C. — *Les réseaux urbains.*

Ce sont les subventions consacrées aux réseaux urbains qui enregistrent la plus forte progression, puisque les autorisations de programme prévues au chapitre 65-50, subventions d'équipement aux collectivités pour les réseaux urbains, s'élèveront à 178 millions de francs en 1965 contre 159.200.000 en 1964.

Nous relevons que cette majoration n'affecte que les subventions aux collectivités locales au taux maximal de 40 % — taux qui le plus souvent demeure théorique ainsi que l'a indiqué M. Raybaud — pour l'exécution de projets d'assainissement (tout à l'égout, station d'épuration) et la construction d'usines de traitement des ordures ménagères et dont une part est bloquée par les grands ensembles.

Par contre, les subventions au taux maximal de 30 % pour l'exécution de travaux de premier établissement, d'assainissement et de mise en état totale ou partielle des voies privées ouvertes à la circulation publique sont réduites et ramenées de 2 millions de francs en 1964 en autorisations de programme à 1 million de francs pour 1965.

Or, nul ne contestera que, d'une part, de trop nombreux grands ensembles d'habitation, cités nouvelles ou villages en expansion sont encore très insuffisamment aménagés et que, d'autre part, les dépenses d'assainissement déjà lourdes pour les grandes villes sont encore plus difficilement supportables pour les communes de moyenne importance.

Il convient donc pour essayer de combler le retard constaté en ce domaine non seulement de faire un effort supplémentaire sur ce point, mais de rechercher de nouveaux moyens de financement.

*
* *

D. — *L'habitat urbain.*

Il s'agit en l'espèce des crédits nécessaires pour subventionner au taux maximal de 30 p. 100 du montant de la dépense, les travaux de mise en état de viabilité de lotissements communaux, les aménagements de zones d'habitation, l'infrastructure publique des zones à urbaniser par priorité et des grands ensembles d'habitation ainsi que les dépenses consécutives à la destruction des îlots insalubres.

Depuis 1962, les dotations de ce chapitre avaient été majorées et cette augmentation s'était poursuivie en 1963 tout en se ralentissant en 1964.

Cette année, l'accroissement des crédits de 3.550.000 francs apparaît relativement faible eu égard au nombre de lotissements à construire en progression constante compte tenu de l'accroissement démographique, et nous relevons par ailleurs que la dotation prévue pour la destruction des îlots insalubres est en diminution puisqu'elle passe de 2 millions de francs en 1964 à 1 million de francs pour 1965.

D'autre part, sur les 37 millions prévus pour la mise en état de viabilité, 30 millions sont bloqués pour les grands ensembles.

*
* *

E. — *Les constructions publiques.*

Rappelons que les crédits figurant au chapitre 67-50 concernent notamment les subventions pour les mairies, préfectures, sous-préfectures, les cités administratives, les bâtiments consacrés aux services de secours et de lutte contre l'incendie, les halles et marchés, etc.

Cette rubrique comporte cette année un article nouveau doté de 5 millions de francs. Nous relevons cette ouverture de crédits destinés au financement des subventions aux collectivités locales pour la construction de casernements de sapeurs-pompiers dans la région parisienne.

Mais les autres articles sont simplement maintenus au niveau de l'année dernière et l'ensemble des collectivités locales de province ne voient pas leurs possibilités améliorées loin de là.

Dans ses précédents rapports, votre Commission des Finances avait déjà souligné l'ampleur des besoins en ce domaine. Ils n'ont certes pas diminué et il est évident que les crédits de ce chapitre sont beaucoup trop limités, d'autant plus que, ainsi que l'a indiqué M. le Président Roubert, la Caisse des Dépôts et Consignations sera dans l'obligation, en 1965, de restreindre son concours financier aux collectivités locales.

*

* *

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

Les dotations en autorisations de programme de ces trois chapitres se caractérisent par le fait qu'elles restent fixées au même niveau qu'en 1964.

Les crédits prévus concernent respectivement les études pour l'équipement des départements et des communes, les travaux de grosses réparations aux édifices culturels appartenant aux collectivités locales et les subventions pour travaux divers d'intérêt local.

En ce qui concerne ce dernier chapitre (67-51), rappelons qu'il est apparu pour la première fois l'année dernière au budget du Ministère de l'Intérieur et était doté de 20 millions de francs en autorisations de programme.

Ces crédits, nous avait-on dit, devaient permettre d'accorder des facilités supplémentaires d'administration et de réalisation d'équipement aux collectivités locales et de disposer également en leur faveur, si le besoin s'en faisait sentir, de crédits d'urgence.

N'ayant pas aperçu très exactement les raisons qui avaient conduit à la création de ce nouveau chapitre, votre Commission avait demandé à M. le Ministre de l'Intérieur de bien vouloir pré-

ciser la portée de cette initiative et de donner l'assurance que les crédits prévus ne serviraient en aucune manière à financer des opérations d'administration pouvant porter atteinte à la liberté de décision des collectivités locales non plus qu'à l'existence même de ces collectivités.

Cette année, ce chapitre est doté du même crédit de 20 millions de francs.

Votre Commission des Finances, après avoir demandé des précisions sur l'emploi des crédits de ce chapitre, vous propose l'adoption de la dotation prévue.

*
* *

Il résulte de l'analyse qui précède que, dans le budget de 1965, la totalité de l'augmentation des dotations de la voirie départementale et communale (chap. 63-50) et la presque totalité des crédits de l'habitat urbain (chap. 65-52) ont été affectées à la part « bloquée » pour les grands ensembles qui passe au total de 90 à 99 millions de francs répartis sur les 3 chapitres 63-50, 65-52 et 65-50 (réseaux urbains).

Nous venons de voir que, malgré certains ajustements, les crédits des subventions d'équipement restent trop faiblement calculés et apparaissent encore insuffisants eu égard aux lourdes charges qui pèsent sur les collectivités locales.

Nous savons que le budget de l'Intérieur a subi une forte compression pour obéir aux impératifs du plan de stabilisation.

Mais il n'est pas de bonne politique que l'équipement des collectivités locales soit affecté par ces restrictions, car il est certain que pour l'avenir économique à plus long terme, son déclin doit être une source de grave préoccupation.

Les ressources des collectivités locales sont en effet limitées et il arrive trop souvent qu'elles sont engagées sans que les administrateurs responsables aient été consultés.

En dehors des centimes additionnels qu'il n'est pas possible de majorer indéfiniment, il leur reste la possibilité des subventions ou des emprunts.

Or, une limitation des subventions sera d'autant plus grave que l'évolution du volume des prêts des caisses publiques pose actuellement un problème certain.

La Caisse des Dépôts et Consignations qui a accompli de 1958 à 1961 quatre cinquièmes des prêts effectués par les collectivités locales doit en effet prendre le relais du Trésor pour un certain nombre de dépenses débudgétisées.

La Caisse des Dépôts et Consignations devra également faire face aux demandes de prêts destinés aux organismes d'H. L. M. et I. L. N., demandes qui se sont accrues de plus de 50 % entre 1963 et 1965.

Il en résultera encore — il en résulte déjà — une réduction très regrettable des possibilités d'emprunt des collectivités locales auprès des organismes spécialisés et c'est pourquoi nous persistons à demander que le Gouvernement envisage la création de « l'Institut pour le financement des travaux des départements et des communes ».

Rappelons en effet que la Commission d'études chargée d'examiner les problèmes posés aux collectivités locales pour le financement de leur équipement a formulé un certain nombre de conclusions dans un rapport déposé en juin 1963 sur le bureau des Assemblées.

Nul ne contestera en effet la progression constante des dépenses assumées par les collectivités locales pour rattraper les retards accumulés dans le domaine de leur équipement.

Face à cette montée des besoins, il est indispensable de leur accorder les ressources nécessaires.

*

* *

III. — La sécurité.

Sous cette rubrique n'apparaissent que les seules dépenses d'équipement de la Sûreté nationale, celles concernant la Protection civile étant comprises dans le budget des charges communes.

Le montant global des crédits inscrits au projet de budget de 1965 atteint le même chiffre que l'année dernière, soit 15 millions de francs.

Seule la ventilation de cette somme entre les diverses opérations prévues varie.

C'est ainsi que le programme normal de relogement des services de police voit sa dotation passer de 10.500.000 F à 11 millions 500.000 F.

Par contre, les crédits et services d'études sont ramenés de 1.500.000 F à 500.000 F.

De même, si le total des mesures particulières n'a pas varié (3 millions de francs), la répartition prévue est de 1 million de francs pour l'extension des garages et ateliers automobiles et de 2 millions de francs pour les bâtiments d'alerte dans les cantonnements de C. R. S.

Au simple énoncé de ces chiffres, il est évident qu'un effort devra être fait dans l'avenir pour permettre la réalisation accélérée de programmes de modernisation.

On nous a précisé, en effet, que le programme trentenaire de 600 millions de francs, élaboré voici dix ans, n'a pu être réalisé à ce jour que pour un tiers environ, les ouvertures de crédit pendant cette première décennie ayant été de 33 % inférieures aux 200 millions de francs nécessaires.

CHAPITRE III

FONDS SPECIAL D'INVESTISSEMENT ROUTIER

L'examen du projet de budget du Ministère de l'Intérieur fait apparaître cette année, au titre du Fonds spécial d'investissement routier, une mesure nouvelle : l'inscription en faveur du service administratif de gestion de cet organisme d'un crédit de 152.473 F, destiné à la rémunération de cinq agents contractuels. Cette mesure répond au souci de doter le Fonds routier d'un personnel technique de gestion suffisant, pour lui permettre d'assurer dans de meilleures conditions l'exercice de ses attributions de plus en plus nombreuses et complexes.

Compte tenu de l'ampleur des besoins qui restent à satisfaire, il est apparu à votre Commission que ce renforcement des effectifs semblait justifié et elle a donné un avis favorable à l'inscription du crédit demandé.

*
* *

Comme précédemment, votre Commission a estimé opportun d'effectuer, au titre du budget de l'Intérieur, l'examen des crédits des tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier, puisqu'ils continuent à être gérés par ce département, bien que figurant à un compte spécial du Trésor.

Comme l'an dernier, une ligne spéciale dotée de 15 millions de francs en autorisations de programme apparaît au chapitre I^{er} réservé à la tranche nationale du Fonds routier pour faire face à la reconstruction des ponts sinistrés par faits de guerre sur la voirie des collectivités locales.

Cette mesure, qui a fait droit en 1963 à une proposition que nous avons maintes fois formulée, représente certes une amélioration comptable des procédures suivies jusqu'alors. Il n'en demeure pas moins que nous jugeons bien insuffisante une dotation qui, si le même rythme devait être maintenu au cours des prochaines années, ne permettrait pas d'en terminer avec la question avant dix ans. Il reste, en effet, à reconstruire pour plus de 250 millions d'ouvrages détruits ou endommagés sur la voirie des collectivités locales et nous ne saurions oublier que ces sommes représentent une dette contractée par l'Etat, au titre des dommages de guerre.

Au bénéfice de cette observation, chacune des trois tranches locales du Fonds routier mérite un examen particulier.

*
* *

A. — La tranche départementale.

Les autorisations de programme prévues pour 1965 sont du même montant qu'en 1964, soit 44,5 millions de francs, mais les crédits de paiement sont en diminution de 9,5 millions de francs. Les dotations accordées de 1962 à 1965 s'élèveront donc à 166 millions de francs contre 200 millions inscrits dans les objectifs du IV^e Plan, d'où une différence de 34 millions de francs, compte non tenu d'au moins 20 % de hausse de prix ayant affecté des prévisions évaluées en francs 1960.

Ce chiffre de 34 millions de francs est sensiblement voisin de celui qui sera encore nécessaire à la fin de 1965 pour solder les opérations du Plan (en principe quinquennal : 1957-1961) approuvé par le décret n° 59-604 du 24 avril 1959 et complété par le décret n° 63-1377 du 31 décembre 1963.

Le montant des travaux agréés qui ressortait à 406 millions à l'origine s'élève aujourd'hui à 620 millions en chiffre ronds. Celui des subventions restant fixé au montant initial de 270 millions de francs, le taux moyen de la subvention est passé de 67 % à moins de 40 %.

Il est vraiment regrettable qu'un programme élaboré dans le cadre du troisième plan de modernisation et d'équipement soit toujours en cours d'exécution à la fin du quatrième plan de

développement économique et social et attende même des objectifs du cinquième plan qu'ils tiennent compte d'un volume relativement important d'opérations agréées à solder.

La tranche départementale est à l'heure actuelle en retard de plus d'un plan et nous ne saurions souscrire, sans même faire référence à l'origine des crédits du Fonds routier, aux observations de ceux qui prétendent que les dépenses sur les chemins départementaux ont un caractère excessif.

En admettant même que la comparaison faite entre les réseaux départementaux et national témoigne d'un effort plus soutenu sur les premiers, il faut moins conclure à l'importance de cet effort qu'à la nécessité de renforcer celui consenti par l'Etat sur son propre réseau.

Ce n'est que pour un observateur superficiel que le réseau départemental paraît en meilleur état que celui des routes nationales. Il est en fait aussi malade en profondeur et les exemples abondent de chemins ruraux en bon état qui cèdent dès que les circonstances viennent modifier les conditions de la circulation tels que des détournements de trafic, par suite d'établissement de barrières de dégel ou de l'ouverture de chantiers importants sur une route nationale. Nombre de chemins départementaux ont encore des caractéristiques géométriques inadaptées, tant en ce qui concerne la largeur que la force portante de la chaussée, à la circulation qui les emprunte.

Il faut également citer les quelque 2.000 ouvrages d'art dont la vétusté ou l'insuffisance commandent la reconstruction. En présence de cet exposé très schématique de la situation, nous pensons qu'un effort plus soutenu devrait être demandé et qu'un prélèvement plus important sur les droits intérieurs sur les carburants routiers devrait être effectué au profit de la tranche départementale.

*
* *

B. — La tranche urbaine.

En ce qui concerne la tranche urbaine, les crédits prévus pour 1965 accusent une majoration de 21 millions de francs par rapport à 1964, mais cette majoration, pour aussi intéressante qu'elle soit,

ne doit pas faire illusion, car elle est exclusivement justifiée par le financement d'une opération nouvelle : la voie sur berges à Paris et vient grossir d'autant le volume des crédits alloués à la capitale.

Celle-ci reçoit plus de 50 % des autorisations de programme et s'il n'est pas question de contester l'opportunité des travaux réalisés à Paris, ou dans la région parisienne, la part faite aux villes de province et, en particulier, aux métropoles régionales, qui sont pourtant au centre des soucis du Gouvernement, ne laisse pas d'être préoccupante par sa modicité.

Ici encore, nous ne pouvons que regretter que les objectifs du quatrième Plan, dont nous pensons d'ailleurs qu'ils sont à cet égard très largement dépassés, n'aient pas été tenus.

*
* *

C. — La tranche communale.

Enfin, en ce qui concerne la tranche communale, les autorisations de programme prévues pour 1965 sont du même montant qu'en 1964, mais les crédits de paiement sont en diminution de 14 millions de francs.

Le Gouvernement a certes à connaître, dans la recherche d'une politique d'ensemble, d'opérations de très grande ampleur, mais les problèmes posés par la construction nécessaire d'un réseau d'autoroutes n'interdisent pas de faire l'effort de se mettre au niveau des justes préoccupations locales. Loin de constituer un luxe, la circulation automobile qui a révolutionné les données des transports individuels fait partie désormais des besoins les plus fondamentaux de l'homme moderne.

Compte tenu de la modernisation des campagnes, de la commercialisation à la ferme des produits agricoles, du développement du ramassage scolaire et de toute une série d'autres considérations qui font que les points les plus reculés du territoire doivent être desservis par des moyens de transport, il n'est pas possible d'admettre que des villages ou hameaux ou même des habitations puissent être à l'heure actuelle privés d'un chemin carrossable de desserte.

Une politique d'aménagement du territoire peut évidemment modifier les structures, rassembler les populations et en définitive supprimer — mais est-ce bien toujours souhaitable ? — tous les lieux isolés dont l'activité viendrait à être considérée comme marginale sur le plan d'une stricte rentabilité économique, mais elle ne peut, tant que ces lieux existent, les priver d'un minimum d'équipement collectif au premier rang duquel figure l'aménagement routier.

C'est là toute la justification de la voirie communale et dans une large mesure la cause de son grand développement, dans un pays à habitat dispersé.

C'est là aussi la raison de notre inquiétude devant un budget qui se borne à reconduire en matière de voirie communale celui de l'an dernier.

Le tableau ci-après illustre le retard pris par les tranches locales du fonds routier sur les objectifs du quatrième Plan :

RUBRIQUES DU PLAN	CHAPITRES budgétaires.	PREVISIONS DU IV ^e PLAN					DOTATIONS ouvertes.			RESTE à inscrire en 1965 (7).
		1962	1963	1964	1965	Total.	1962	1963	1964	
(En millions de francs.)										
	Compte spécial F. S. I. R.									
Voirie départementale	Chap. 2.	48	50	51	51	200	(1) 37,5	(2) 44,5	44,5	73,5
Voirie urbaine	Chap. 3.	68	70	75	80	293	(3) 65	68	68	92
Voirie communale	Chap. 4.	52	54	56	58	220	60	70	60	30
Ponts sinistrés par faits de guerre sur voiries locales.	Compte spécial F. S. I. R. Chap. 1, art. 2, ligne 2.	31,25	31,25	31,25	31,25	125	(4) 10	(5) 5	15	95
Calamités publiques sur voiries locales (sinistres antérieurs à 1962).	Chap. 63-50, art. 4.	17	17	17	16	(6) 67	2	2	2	61
Totaux		216,25	222,25	230,25	236,25	905	174,5	189,5	180,5	351,5

(1) 7 millions prélevés pour les ponts sinistrés se retrouvent à la rubrique correspondante.

(2) 5 millions prélevés pour les ponts sinistrés se retrouvent à la rubrique correspondante.

(3) 3 millions prélevés pour les ponts sinistrés se retrouvent à la rubrique correspondante.

(4) 7 millions provenant de la tranche départementale et 3 de la tranche urbaine.

(5) 5 millions provenant de la tranche départementale.

(6) Chiffre global inscrit au IV^e Plan sans référence aux années d'imputation et réparti de ce fait sur les quatre années du plan pour l'harmonie du tableau.

(7) Compte non tenu des hausses de prix.

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

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose l'adoption sans modification du projet de budget de l'Intérieur pour 1965.