

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1973.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1974
ADOTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Rosselli, Jean Sauvage, vice-présidents ; Jean Auburtin, Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, secrétaires ; Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, André Fosset, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marcilhacy, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Edgar Tailhades, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 646 et annexes, 681 (tomes I à III et annexe 21, 685 (tome II), et in-8° 52.

Sénat : 38 et 39 (tomes I, II et III, annexe 17) (1973-1974).

Lois de finances. — Intérieur (Ministère de l') - Collectivités locales - Préfecture - Police nationale - Protection civile.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur	4
A. — <i>Les dépenses de fonctionnement et les crédits de paiement</i>	4
B. — <i>Les autorisations de programme</i>	5
II. — Les collectivités locales	9
A. — <i>Quelques aspects des problèmes financiers des collectivités locales</i>	9
1° <i>L'évolution des budgets des communes</i>	9
2° <i>Les subventions d'équipement aux collectivités locales</i>	12
a) <i>La réforme du régime des subventions</i>	12
b) <i>Les subventions d'équipement relevant du Ministère de l'Intérieur</i>	12
1. <i>Analyse globale</i>	12
2. <i>Les subventions pour les réseaux urbains et l'habitat urbain</i>	13
3. <i>Les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale et les tranches locales du F. S. I. R.</i>	14
4. <i>La subvention globale d'équipement</i>	15
B. — <i>Les transferts de charges</i>	16
C. — <i>Les structures locales</i>	17
1° <i>La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes</i>	17
2° <i>La loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles</i>	19
3° <i>Les communautés urbaines</i>	21
D. — <i>Les conseils techniques et l'assistance technique aux collectivités locales</i>	24
E. — <i>Le personnel communal</i>	26
1° <i>La loi du 13 juillet 1972</i>	26
2° <i>Mesures prises en matière statutaire et de rémunération</i> ...	27
3° <i>Mesures susceptibles d'être prises</i>	28
III. — L'Administration du territoire	29
A. — <i>Le corps préfectoral</i>	29
1° <i>Les préfets</i>	29
2° <i>Les sous-préfets</i>	30
B. — <i>Le personnel des préfectures</i>	32
1° <i>Les créations d'emploi</i>	32
2° <i>Les actions de formation et de perfectionnement</i>	33
3° <i>Les problèmes statutaires</i>	34
C. — <i>Les Tribunaux administratifs</i>	35

	Pages.
IV. — La police nationale	37
A. — Le personnel	37
1° Les effectifs	37
2° La formation et le perfectionnement	38
B. — L'équipement	41
1° L'équipement immobilier	41
2° Les matériels	42
C. — L'étatisation des polices municipales	43
V. — La protection civile	44
A. — Les mesures budgétaires pour 1974	44
B. — Le service national de la protection civile et la prévention	47
1° La réglementation nouvelle et la formation du personnel :	
a) La réglementation nouvelle.....	47
b) La formation du personnel	48
2° La recherche et les études expérimentales	49

Mesdames, Messieurs,

C'est le 22 novembre dernier que votre Commission des Lois a examiné pour avis les crédits pour 1974 du Ministère de l'Intérieur.

Le présent rapport, outre qu'il rend compte d'un débat essentiellement consacré aux problèmes des collectivités locales, de l'administration du territoire, de la police nationale et de la protection civile, fait une large place aux réponses que M. Raymond Marcellin, lors de son audition, a apportées aux préoccupations exprimées par le rapporteur et par de nombreux membres de la Commission.

*
* *

I. — Les caractères généraux du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1974.

A. — *Les dépenses de fonctionnement et les crédits de paiement* affectés aux dépenses en capital s'élèvent à 6.937.490.349 F, soit un accroissement de près de 12 % par rapport à 1973 (contre près de 19 % en 1973 par rapport à 1972), alors que la progression du budget de l'Etat, pour les dépenses considérées est de 12,2 % (1).

a) *Les dépenses de fonctionnement* (Titres III et IV), qui augmentent de 13,2 % environ (+ 18 % en 1973 par rapport à 1972), représentent 91 % environ de la somme totale précitée (1). Elles sont destinées pour 63 % à la police nationale (65 % en 1973), pour 20 % aux collectivités locales (17,5 % en 1973), pour 9 % à l'administration territoriale (9 % en 1973) et pour 3,1 % à la protection civile (3 % en 1973).

(1) Si l'on déduit des dotations 1973 les dépenses relatives aux élections législatives les taux de 12 % et de 13,2 % doivent être respectivement portés à 13,2 % et 14,7 %.

b) Les crédits de paiement afférents aux dépenses en capital (9 % du total contre 10 % en 1973) diminuent par rapport à 1973 (— 0,08 %); ces crédits représentent pour 83,45 % de leur montant, les subventions d'équipement aux collectivités locales (86,5 % en 1973) (1).

B. — Quant aux autorisations de programmes demandées en 1974, elles s'élèvent à 831.680.000 F et croissent ainsi de 7,94 % par rapport à 1973, taux de 1 % supérieur à celui constaté l'année dernière.

Celles destinées aux collectivités locales (près de 86,5 % du total), sont en augmentation de 8 % par rapport à 1973 (4 % en 1973 par rapport à 1972) (1).

*
* *

Les tableaux présentés ci-après constituent la récapitulation des crédits du Ministère de l'Intérieur pour 1974 et font apparaître plusieurs comparaisons avec les crédits correspondants pour 1973 (1).

(1) Les divers pourcentages donnés ne tiennent pas compte de transferts intervenus en 1973 ou à intervenir en 1974. C'est ainsi qu'en 1973, 15 millions de francs en autorisation de programme et 10 millions de francs en crédits de paiement destinés à la voirie des grands aménagements touristiques, inscrits au chapitre 63-50 « Subventions pour la voirie communale et départementale » du budget de l'Intérieur ont été transférés au budget des Charges communes, et qu'en 1974, 30,2 millions de francs en autorisation de programme et 10,07 millions de francs en crédits de paiement seront transférés du budget de l'Agriculture à celui de l'Intérieur au titre des « incitations financières du regroupement communal ». Ils ne tiennent pas compte non plus des dotations promises au titre de la « subvention globale d'équipement ».

I. — Dépenses ordinaires.

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1973.	CREDITS PREVUS pour 1974.		DIFFERENCES 1974-1973	
		Total.	Dont mesures nouvelles.	Crédits.	Pourcentages.
TITRE III. — Moyens des services.					
1 ^{re} partie. — Personnel. — Rému- nération d'activité	3.475.705.207	3.867.467.991	+ 93.009.765	+ 391.762.784	+ 11,27
3 ^e partie. — Personnel en activité et en retraite : charges sociales.	360.722.033	395.700.940	+ 13.745.190	+ 34.978.907	+ 9,69
4 ^e partie. — Matériel et fonction- nement des services	486.140.354	546.744.074	+ 76.912.881	+ 60.603.720	+ 12,46
5 ^e partie. — Travaux d'entretien.	30.728.408	31.109.584	+ 8.660.494	+ 381.176	+ 1,24
6 ^e partie. — Subventions de fon- ctionnement	124.843.143	148.935.635	+ 12.575.287	+ 24.092.492	+ 19,29
7 ^e partie. — Dépenses diverses..	110.943.773	36.814.386	+ 100.000	— 74.129.387	— 66,81
Totaux pour le Titre III.....	4.589.082.918	5.026.772.610	+ 205.003.617	+ 437.689.692	+ 9,53
TITRE IV. — Interventions publiques.					
1 ^{re} partie. — Interventions politi- ques et administratives.....	988.736.895	1.285.898.739	+ 19.992.074	+ 297.161.844	+ 30,05
6 ^e partie. — Action sociale. — Assistance et solidarité.....	4.819.000	5.519.000	»	+ 700.000	+ 14,52
Totaux pour le Titre IV.....	993.555.895	1.291.417.739	+ 19.992.074	+ 297.861.844	+ 29,97
Totaux pour les dépenses ordinaires	5.582.638.813	6.318.190.349	+ 224.995.691	+ 735.551.536	+ 13,17

II. — Dépenses en capital.

NATURE DES DEPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			CREDITS DE PAIEMENT				
	Votées pour 1973.	Demandées pour 1974.	Différence en pourcentage.	Votés pour 1973.	Prévus pour 1974.		Différence 1973-1974.	
					Total.	Dont mesures nouvelles.	Crédits.	Pourcentage.
TITRE V. — Investissements exécutés par l'Etat.								
7 ^e partie. — Equipements administratifs et divers.....	100.865.000	108.050.000	+ 7,12	82.530.000	102.500.000	45.279.000	+ 19.970.000	+ 24,19
TITRE VI. — Subventions d'investissements accordées par l'Etat.								
3 ^e partie. — Transports, communications et télécommunications.	73.200.000	76.200.000	+ 4,09	60.000.000	50.000.000	9.860.000	- 10.000.000	- 16,66
5 ^e partie. — Logement et urbanisme	129.900.000	491.800.000	+ 14,39	336.000.000	365.000.000	49.180.000	+ 29.000.000	+ 8,63
7 ^e partie. — Equipements administratifs et divers.....	166.500.000	155.630.000	- 6,52	141.300.000	101.800.000	58.963.000	- 39.500.000	- 27,95
Totaux pour le Titre VI.....	669.600.000	723.630.000	+ 8,06	537.300.000	516.800.000	118.003.000	- 20.500.000	- 3,81
Totaux pour les dépenses en capital	770.465.000	831.680.000	+ 7,94	619.830.000	619.300.000	163.282.000	- 530.000	- 0,08
Totaux pour l'Intérieur..	770.465.000	831.680.000	+ 7,94	6.202.468.813	6.937.490.349	388.277.691	+ 735.021.536	+ 11,85

Dépenses ordinaires pour 1974.

(Répartition par service et par titre.)

SERVICE	1974			DIFFERENCES 1974 - 1973 (titres III et IV).	1974
	Titre III Moyens des services.	Titre IV Interventions publiques.	Total titres III et IV.		Mesures nouvelles.
Administration centrale	72.808.137	»	72.808.137	+ 13.935.115 (+ 23,66 %)	+ 8.941.842
Administration territoriale	570.805.459	»	570.805.459	+ 70.714.006 (+ 14,14 %)	+ 26.669.979
Cultes d'Alsace et de Lorraine.....	52.692.892	342.550	53.035.442	+ 5.309.308 (+ 11,12 %)	+ 1.222.693
Protection civile	174.301.542	23.194.120	197.495.662	+ 27.810.799 (+ 16,38 %)	+ 15.088.504
Police nationale	4.014.660.476	»	4.014.660.476	+ 388.672.729 (+ 10,71 %)	+ 146.004.733
Collectivités locales	»	1.267.881.069	1.267.881.069	+ 293.344.320 (+ 30,10 %)	+ 16.036.400
Elections	11.503.000	»	11.503.000	- 75.179.000 (- 86,72 %)	»
Services communs	130.001.104	»	130.001.104	+ 10.944.259 (+ 9,19 %)	+ 11.031.540
Totaux	5.026.772.610	1.291.417.739	6.318.190.340	+ 735.551.536	+ 224.995.691

II. — Les collectivités locales.

A. — QUELQUES ASPECTS DES PROBLÈMES FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1° *L'évolution des budgets des communes.*

Votre commission des lois s'est préoccupée, comme l'an dernier, de l'évolution des budgets locaux (à l'exclusion de Paris), et plus précisément des dépenses et des recettes d'investissement et de fonctionnement. Les tableaux présentés ci-après, fournis par le Ministère de l'Intérieur, précisent cette évolution pour les six dernières années connues avec le maximum de précision, c'est-à-dire pour les années 1964 à 1969, et autorisent plusieurs constatations :

— L'évolution des *dépenses d'investissement*, s'explique, pour l'essentiel, par le rythme de progression de l'effort d'équipement (acquisitions mobilières et immobilières ; travaux neufs et grosses réparations).

Il est à noter que le remboursement des emprunts croît à une vitesse deux fois supérieure à celle des crédits consacrés aux équipements réalisés.

Les ressources extérieures de financement de l'équipement, à savoir les subventions et les emprunts, ont eu tendance à croître plus rapidement que les dépenses correspondantes.

— Dans les *dépenses de fonctionnement*, il convient de signaler l'importance croissante des frais de personnel par rapport aux dépenses de matériel (fournitures et services) et également le rythme très élevé d'évolution des dépenses courantes au titre des participations, allocations et subventions.

La croissance des recettes de fonctionnement a été assurée en majeure partie par la progression des ressources fiscales directes, qui laissent, compte tenu des dépenses nettes de fonctionnement, une épargne brute en évolution parallèle.

Il est cependant permis de noter que l'amélioration de l'effort d'épargne a été largement absorbé par l'alourdissement du remboursement en capital des emprunts.

Ces constatations devraient, semble-t-il, rester valables pour la période 1969-1972 du fait de l'évolution, d'ores et déjà connue, des recettes fiscales et d'emprunt de ces trois années. Il a été par ailleurs indiqué au rapporteur que des études étaient en cours pour mesurer l'incidence fiscale, dans un avenir rapproché, du comportement des collectivités locales en matière d'investissement et de fonctionnement.

Budgets communaux de fonctionnement.

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	VARIATION moyenne annuelle.
<i>Dépenses de fonctionnement des communes (sans Paris).</i>							
Dépenses réelles de fonctionnement (1),	9.348	9.990	10.839	11.857	13.379	14.864	+ 9,7 %
Fournitures et services.....	2.450	2.566	2.675	2.810	2.999	3.321	+ 6,3 %
Frais de personnel.....	3.631	3.923	4.338	4.805	5.604	6.341	+ 11,8 %
Participations et contingents.....	671	764	901	1.067	1.186	1.481	+ 17,2 %
Allocations et subventions.....	443	492	573	643	825	907	+ 15,4 %
Frais financiers.....	1.135	1.217	1.300	1.492	1.707	1.831	+ 10,0 %
Autres dépenses.....	1.060	1.073	1.106	1.104	1.118	1.050	- 0,2 %
<i>Recettes de fonctionnement des communes (sans Paris).</i>							
Recettes réelles de fonctionnement.	11.331	12.147	13.778	15.151	16.876	18.868	+ 10,7 %
Produits d'exploitation et du domaine.	1.329	1.488	1.786	2.019	2.105	2.062	+ 9,1 %
Remboursements, subventions et participations.	731	776	787	812	990	1.013	+ 6,7 %
Impôts indirects.....	4.012	4.249	4.677	5.093	5.642	6.531	+ 10,2 %
Impôts directs.....	4.227	4.711	5.750	6.585	7.496	8.547	+ 15,1 %
Produits financiers.....	434	368	317	337	363	367	- 3,4 %
Autres produits.....	598	555	466	305	280	348	- 8,4 %
Epargne brute.....	1.983	2.157	2.939	3.294	3.497	4.004	+ 15,1 %

(1) Le montant des travaux d'investissement en régie a été déduit du seul total des dépenses de fonctionnement, sa ventilation entre les différentes rubriques de charges ne pouvant être déterminée.

Budgets communaux d'investissement.

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	VARIATION moyenne annuelle.
<i>Dépenses d'investissement des communes (sans Paris).</i>							
Dépenses réelles d'investissement.	7.341	7.987 (+ 8,8 %)	8.989 (+ 12,5 %)	10.370 (+ 15,4 %)	11.593 (+ 11,2 %)	13.117 (+ 13,7 %)	+ 12,3 %
Subventions versées	51	113 (+ 121,6 %)	212 (+ 87,6 %)	266 (+ 25,5 %)	291 (+ 9,4 %)	310 (+ 6,5 %)	+ 43,5 %
Remboursement de dettes.....	869	1.032 (+ 18,7 %)	1.260 (+ 22,1 %)	1.497 (+ 18,8 %)	1.894 (+ 26,5 %)	2.120 (+ 11,9 %)	+ 19,5 %
Acquisitions mobilières et immobilières.	1.321	1.189 (- 10,0 %)	1.424 (+ 19,8 %)	1.467 (+ 3,0 %)	1.586 (+ 8,1 %)	1.858 (+ 17,2 %)	+ 7,1 %
Travaux neufs et grosses réparations.	4.863	5.384 (+ 10,7 %)	5.705 (+ 6,0 %)	6.616 (+ 16,0 %)	6.894 (+ 4,2 %)	7.658 (+ 11,1 %)	+ 9,5 %
Constitutions de créances.....	190	222 (+ 16,8 %)	349 (+ 57,2 %)	453 (+ 29,8 %)	736 (+ 62,5 %)	865 (+ 17,5 %)	+ 35,5 %
Divers	47	47 (+ 0,0 %)	39 (- 7,0 %)	71 (+ 82,1 %)	132 (+ 85,9 %)	306 (+ 131,8 %)	+ 45,5 %
<i>Recettes d'investissement des communes (sans Paris).</i>							
Recettes réelles d'investissement.	5.414	6.101 (+ 12,7 %)	6.772 (+ 11,0 %)	7.972 (+ 17,7 %)	8.544 (+ 7,2 %)	9.411 (+ 10,1 %)	+ 11,7 %
Subventions	1.480	1.810 (+ 22,3 %)	1.881 (+ 3,9 %)	2.161 (+ 14,9 %)	2.249 (+ 4,1 %)	2.501 (+ 11,2 %)	+ 11,1 %
Emprunts	3.311	3.613 (+ 9,1 %)	4.153 (+ 14,9 %)	4.991 (+ 20,2 %)	4.989 (- 0,1 %)	5.260 (+ 5,4 %)	+ 9,7 %
Aliénations d'immobilisation.....	321	363 (+ 13,1 %)	375 (+ 3,3 %)	473 (+ 26,1 %)	617 (+ 30,4 %)	916 (+ 48,5 %)	+ 23,4 %
Recouvrement de créances.....	138	164 (+ 18,8 %)	222 (+ 35,4 %)	234 (+ 5,4 %)	403 (+ 72,2 %)	418 (+ 3,7 %)	+ 24,7 %
Divers	164	151 (- 7,3 %)	141 (- 6,3 %)	113 (- 19,9 %)	286 (+ 153,1 %)	316 (+ 10,5 %)	+ 16,0 %

2° Les subventions d'équipement aux collectivités locales.

a) La réforme du régime des subventions d'équipement.

La commission a interrogé M. Marcellin sur les premières applications de la réforme du régime des subventions d'équipement accordées par l'Etat aux collectivités locales, réforme qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972. M. Marcellin a fait connaître que les premiers jugements ne pourraient être portés qu'à la fin de l'année 1974, après analyse des comptes rendus relatant l'utilisation par les préfets, en année pleine, des crédits qui leur sont délégués. Pour le présent, cette réforme semble n'avoir pas suscité de difficultés particulières ou motivé d'observations fondamentales de la part des autorités intéressées.

b) Les subventions d'équipement relevant du Ministère de l'Intérieur.

1. Analyse globale (1) :

Chapitres	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	Dotations 1973	Dotations 1974	1973	1974
	(En milliers de francs.)			
63-50 Voirie départementale et communale	73.200	76.200	60.000	50.000
65-50 Réseaux urbains	350.000	399.000	271.000	290.000
65-52 Habitat urbain	79.900	92.800	65.000	75.000
67-20 Edifices culturels	1.800	2.200	1.300	1.800
67-50 Constructions publiques	30.100	36.630	30.000	30.000
67-51 Travaux divers d'intérêt local..	19.600	22.000	20.000	20.000
67-52 Regroupement communal	115.000	94.800	90.000	50.000
Totaux	669.600	723.630	537.300	516.800

Globalement, les autorisations de programme progressent de 8,06 % par rapport à 1973 (4 % en 1973 par rapport à 1972), du fait d'une augmentation non négligeable des chapitres « réseaux urbains » et « habitat urbain » (+ 14 % en 1974 au lieu de + 2,9 % en 1973), d'une faible augmentation du chapitre « voirie départementale et communale » (+ 4 % au lieu de 20,5 %) et d'une

(1) Cette analyse n'incorpore pas les éléments d'information présentés au bas de la page 5 du présent rapport et qui ont trait à la subvention globale d'équipement ainsi qu'à des transferts de crédits intervenus ou à intervenir.

notable diminution des chapitres concernant les « équipements administratifs et divers » (— 6,5 % au lieu de + 0,9 %) consécutive au moindre volume des autorisations de programme demandées pour les incitations financières au regroupement communal (— 17,6 %) (1).

En revanche, les crédits de paiement sont de 3,8 % inférieurs à ceux votés pour 1973 (au lieu d'une progression de plus de 24 % en 1973 par rapport à 1972), et cela en raison des dotations prévues pour la voirie départementale et communale (— 16,7 %) et pour les incitations financières au regroupement communal (— 44,4 %), les autres chapitres budgétaires étant inchangés par rapport à l'année en cours (constructions publiques, travaux divers d'intérêt local) ou en augmentation (+ 15,4 % pour l'habitat urbain, + 7 % pour les réseaux urbains). La commission, toute disposée qu'elle soit à tenir compte des conséquences budgétaires de la conjoncture économique, a émis des réserves sur ces dispositions financières qui entraîneront, dans plusieurs secteurs, un net ralentissement des travaux d'équipement des collectivités locales (1).

2. *Les subventions pour les réseaux urbains et l'habitat urbain* ont fait l'objet, en raison de l'importance de leur montant, de renseignements détaillés de la part de M. le Ministre de l'Intérieur.

Pour les réseaux urbains (chap. 65-50), la quasi-totalité des 399 millions de francs demandés pour 1974 est destinée au financement des travaux d'alimentation en eau potable, d'assainissement (réseaux et stations d'épuration des eaux usées) et de traitement des ordures ménagères des communes urbaines. Une très faible part de ces dotations, soit environ 0,5 %, intéresse les travaux d'éclairage public et de chauffage urbain.

Compte tenu des mécanismes de la régionalisation et de la déconcentration, la répartition des dotations entre les catégories d'opérations subventionnables sera fonction des décisions prises par les préfets de région et les préfets. Une enveloppe indicative de 150 millions de francs est toutefois prévue en faveur des stations d'épuration des eaux usées.

(1) La seule prise en considération des dotations qui, dans le courant de l'année 1974, seront transférées du budget de l'Agriculture à celui de l'Intérieur au titre des incitations financières au regroupement communal modifierait notablement les taux cités. C'est ainsi que pour les autorisations de programme, les taux de + 8,06 %, de — 6,5 % et de — 17,6 % deviendraient respectivement + 12,58 %, + 11,6 % et + 8,7 %, et que, pour les crédits de paiement, les taux de — 3,8 % et de — 44,4 % seraient portés à — 1,94 % et — 33,2 %.

Quant aux subventions concernant l'habitat urbain (chap. 65-52), la demande formulée pour 1974 comporte les inscriptions suivantes :

	(En millions de francs.)
Article 10. — Viabilité des zones d'habitation.....	77,8
Article 20. — Remise en état de la voirie et des réseaux divers des cités minières ...	15
Total	92,8

Ce chapitre ne comporte plus que deux articles au lieu de trois, les articles 10 et 20 ayant été regroupés en un seul, l'article 10.

Comme les années précédentes, la quasi-totalité des dotations prévues à l'article 10 sera affectée à la viabilité secondaire des Z. A. C.

Les 15 millions de francs prévus à l'article 20 sont destinés aux travaux de remise en état des voiries et réseaux divers qui, dans le bassin houiller du Nord et du Pas-de-Calais, seront transférés du patrimoine des houillères à celui des communes qui acceptent cette dévolution de propriété.

3. Les subventions d'équipement pour la voirie départementale et communale (chap. 63-50) et les tranches locales du Fonds spécial d'investissement routier (F. S. I. R.) ont également été à l'origine de questions posées à M. Marcellin, notamment par M. de Bourgoing.

	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS DE PAIEMENT		
	Pour 1974.	Par rapport à 1973.	Pour 1974.	Par rapport à 1973.	Mesures nouvelles 1974.
	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)	(En pourcentage.)	(En millions de francs.)
<i>Fonds spécial d'investissement routier :</i>					
02. Tranche départementale.	88,5	+ 25,88	75	+ 25	69,03
03. Tranche urbaine.....	223	+ 27,42	180	+ 12,5	25,03
04. Tranche communale....	55	— 4,9	55	— 0	44
05. Ponts détruits par faits de guerre.....	40	+ 175,8	20	+ 50	24
<i>Chapitre 63-50. — Voirie dépar- tementale et locale.....</i>	76,2	+ 4	50	— 16,66	9,86

Ce tableau fait surtout apparaître la faiblesse des dotations de la tranche communale du F. S. I. R. En ce qui concerne les dotations du chapitre 63-50, les pourcentages donnés doivent être corrigés pour tenir compte du transfert, en 1973, du budget de l'Intérieur à celui des Charges communes, des crédits votés au titre de la voirie des grands aménagements à caractère touristique, si bien que la progression des autorisations de programme s'établit à 24,6 % (au lieu de 4 %) et que les crédits de paiement restent, en 1974, égaux à ceux de 1973 (au lieu d'apparaître en diminution de 16,66 %).

4. *La subvention globale d'équipement :*

Les critiques relatives aux crédits de paiement affectés aux subventions d'équipement ont été d'autant plus vivement exprimées que la Commission pouvait constater que la subvention globale d'équipement instituée l'an dernier (200 millions de francs) n'avait pas été transférée du Fonds d'action conjoncturelle au budget des charges communes, alors que promesse en avait été faite.

Pour 1974, aucune dotation n'a été prévue dans le budget. Mais, par lettre en date du 19 novembre dernier, M. le Premier Ministre a fait connaître à M. Marcellin qu'un crédit de 100 millions de francs serait inscrit à ce titre dès le mois de janvier 1974, « par prélèvement sur les dotations figurant dans différents chapitres du projet de budget pour 1974 ». On notera que cette inscription, outre qu'elle est de 50 % inférieure à celle promise pour 1973, se fera au détriment d'autres dotations ; il importerait dès lors que soit donnée au Sénat l'assurance que cette procédure n'affectera pas le volume global des aides de l'Etat aux collectivités locales tel qu'il apparaît actuellement.

Il convient de rappeler que, lors de l'examen du budget 1973, le Ministre de l'Intérieur avait exposé les difficultés de soumettre la répartition de la subvention globale à des critères nettement définis, se bornant à nous expliquer la formule du « coup par coup » prévue à ce moment-là.

Les appréhensions de votre Commission des Lois sont restées vaines, puisque le modeste crédit de 200 millions de francs prévu pour 1973 a été bloqué au Fonds d'action conjoncturelle. Mais notre appel a été entendu, puisque M. Marcellin a annoncé à la commission qu'était étudié un système de répartition tenant compte du nombre d'habitants, du montant des investissements et de la valeur du centime des collectivités.

La Commission des Lois, enregistrant la faiblesse du crédit proposé pour 1974 par la lettre précitée du Premier Ministre, a noté avec regret la procédure utilisée, qui laisse prévoir, dès le 19 novembre, une manipulation du budget 1974, alors que celui-ci est encore en discussion au Parlement. Pourquoi n'avoir pas utilisé la formule maintes fois empruntée de la lettre rectificative ? Les choses seraient ainsi plus claires, la discussion plus précise et la décision sûrement acquise.

B. — LES TRANSFERTS DE CHARGES

Cet aspect des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales est chaque année évoqué par la Commission des Lois qui, non moins régulièrement, constate que, sur le plan budgétaire, aucune innovation n'est proposée. Le seul domaine qui continue de faire l'objet de transferts concerne donc *la nationalisation et l'étatisation des établissements d'enseignement du second degré.*

Depuis 1972, le Gouvernement s'est efforcé d'accélérer le rythme de nationalisation des établissements d'enseignement du second degré et plus particulièrement de ceux du premier cycle : en 1972, 250 établissements ont été concernés ; en 1973, la nationalisation de 355 établissements est assurée ; il convient de rappeler qu'en 1970 le nombre des nationalisations financées avait été de cinquante et qu'il était de quarante-cinq en 1971.

Les mesures prévues pour 1974 devraient encore être renforcées au cours des prochaines années puisque le Gouvernement a décidé de nationaliser, dans un délai de cinq ans, l'ensemble des C. E. S. et C. E. G.

Les crédits du projet de loi de finances pour 1974 correspondent au financement de la première tranche du programme élaboré, c'est-à-dire la nationalisation ou l'étatisation de 520 établissements, à savoir :

- étatisation : 5 lycées ;
- nationalisation : 15 lycées et 500 collèges du premier cycle.

Les crédits nécessaires au financement de cette mesure s'élèvent à 39.035.046 F, dont 30.335.046 F pour la création de 5.200 emplois et 8.700.000 F au titre des dépenses de fonctionnement.

L'effort financier consenti par l'Etat, considéré sur l'année pleine, se chiffre à plus de 141 millions de francs.

En ce qui concerne *la prise en charge par l'Etat des dépenses supportées par les départements et les communes pour le fonctionnement et l'équipement de la plupart des ordres de juridictions*, prise en charge dont le principe est admis depuis plusieurs années déjà et qui porterait actuellement sur plus de 130 millions de francs, la Commission a constaté que cette mesure était à nouveau différée pour des raisons que M. Taittinger, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, a exposées à la Commission et dont M. Mignot, rapporteur pour avis du budget du Ministère de la Justice, rend compte dans son rapport.

C. — LES STRUCTURES LOCALES

1° Votre Commission des Lois s'est, comme l'an dernier, préoccupée de l'application de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements des communes. Elle a notamment demandé à M. Marcellin de lui fournir des précisions sur les points suivants : nombre de fusions et autres regroupements prononcés, nombre de communes intéressées, procédures utilisées, accueil fait à la formule de la commune associée, principales difficultés d'ordre juridique ou financier rencontrées après que les fusions ou autres regroupements ont été prononcés, majorations de subventions. Les réponses suivantes lui ont été données :

a) Avec l'établissement au 15 septembre 1972 des derniers plans de fusions et de regroupements de communes, s'était achevée la première phase d'application de la réforme communale prévue par la loi du 16 juillet 1971.

La seconde phase s'était alors engagée avec la notification aux conseils municipaux des propositions contenues dans les plans.

Au 1^{er} novembre 1973, ont été créés ou réalisés, en application de la loi :

- 687 fusions intéressant 1.736 communes ;
- 270 syndicats à vocation multiple intéressant 2.310 communes ;
- 40 districts intéressant 384 communes ;
- 1 communauté urbaine (Brest) intéressant 8 communes.

Cela porte à 135 le nombre des districts existants, à environ 1.500 celui des S. I. V. O. M. et à 9 l'effectif des communautés urbaines.

La presque totalité des départements ont ainsi vu se réaliser des regroupements intercommunaux.

b) Les fusions sont intervenues le plus souvent avec l'accord unanime des conseils municipaux des communes concernées. Les assemblées départementales ont, pour leur part, donné un avis favorable à la fusion dans des cas intéressant 105 communes situées dans 20 départements différents lorsqu'elles ont estimé que l'intérêt général exigeait qu'il soit passé outre à l'opposition d'une ou plusieurs collectivités. Dans sept cas également, les populations se sont prononcées favorablement sur des propositions de fusion ainsi que les y autorisaient les dispositions de la loi.

S'agissant des S. I. V. O. M. et des districts, ceux-ci ont reçu généralement, surtout les premiers, un accueil favorable de la part des communes intéressées. Aussi les conseils généraux ne sont-ils intervenus à ce jour pour créer des S. I. V. O. M. que dans sept cas, et, pour instituer des districts dans trois cas seulement.

c) La formule de la fusion portant création d'une ou de plusieurs communes associées a suscité un grand intérêt, puisque 568 (sur 687) des opérations de fusion ont été réalisées sous cette forme, qui permet l'association des communes tout en laissant en place, dans les anciennes collectivités, des services et une représentation propres.

d) Les fusions ou autres formes de regroupement n'ont donné lieu, jusqu'à présent, à aucune difficulté fondamentale, qu'elle soit d'ordre juridique ou d'ordre financier. Les quelques problèmes qui ont pu se poser çà et là ont toujours pu trouver une solution rapide.

e) La loi du 16 juillet 1971, relative au regroupement communal, a prévu que le montant des subventions d'équipement attribuées aux communes fusionnées par les différents ministères sera automatiquement majoré de 50 %.

Un décret du 24 décembre 1972 a créé un régime identique pour les communautés urbaines. Le taux de la majoration est ici de 33 %.

C'est en 1972 qu'a commencé de s'appliquer ce nouveau régime et qu'a été ouvert au budget du Ministère de l'Intérieur

un nouveau chapitre, le chapitre 67-52, sur lequel s'imputent des majorations, ainsi que celles servies aux districts et aux syndicats intercommunaux à vocation multiple (S. I. V. O. M.), par application du décret du 27 août 1964.

Le Ministère de l'Intérieur ne dispose de statistiques complètes que sur l'exercice 1972, année pendant laquelle les nouveaux mécanismes ont été mis en place. Les résultats enregistrés sont ceux d'une période de rodage et méritent, de ce fait, d'être interprétés avec précaution.

Les crédits délégués n'ont pu tous être utilisés avant la fin de l'année.

Les délégations de crédits adressées aux Préfets ont porté sur :

29.532.989 F pour les communes fusionnées ;
51.361.841 F pour les communautés urbaines ;
298.749 F pour les districts et S. I. V. O. M.

Les crédits réellement attribués par les Préfets ont été de :

19.106.710,72 F pour les communes fusionnées ;
25.767.058,88 F pour les communautés urbaines ;
169.223 F pour les districts et S. I. V. O. M.

Les crédits non utilisés en 1972 ont été reportés sur 1973.

Dès à présent, sur la base d'une statistique partielle intéressant environ la moitié des départements, il apparaît que le nombre des majorations intéressera en 1973 sensiblement le double des communes fusionnées, le triple de districts et S. I. V. O. M.

L'examen des comptes complets de l'exercice 1973 permettra, lorsque ceux-ci pourront être établis, une appréciation plus précise de l'effet des nouveaux mécanismes d'incitation financière au regroupement communal.

2° Votre Commission s'est également montrée soucieuse des conditions d'application de *la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles*. Plus précisément, elle a demandé l'actualisation de la documentation très complète qu'elle avait obtenue l'an dernier à l'occasion de la discussion du budget pour 1973, et dont la synthèse vous a été présentée dans le rapport pour avis n° 71 (1972-1973).

Au cours de l'année écoulée un certain nombre de dispositions, annoncées dans la documentation fournie l'an passé, ont été prises dans le cadre d'application de la loi du 10 juillet 1970.

Ont été ainsi créées par décrets en Conseil d'Etat en date du 9 mars 1973 les agglomérations nouvelles de :

- Evry ;
- Sénart-Villeneuve ;
- Grand-Melun ;
- Rougeau-Sénart.

Parmi les trois formules, syndicat communautaire d'aménagement, communauté urbaine et ensemble urbain, mentionnées à l'article 4 de la loi du 10 juillet 1970, la plupart des agglomérations nouvelles existantes ont choisi celle du syndicat communautaire d'aménagement. Les syndicats suivants ont été ainsi institués par arrêté du Ministre de l'Intérieur :

- Marne-la-Vallée - Val-Maubué, le 14 décembre 1972 ;
- Nord-Ouest-de-l'Etang-de-Berre, le 18 décembre 1972 ;
- Cergy-Pontoise, le 18 décembre 1972 ;
- Saint-Quentin-en-Yvelines, le 21 décembre 1972 ;
- L'Isle-d'Abeau, le 26 décembre 1972 ;
- Grand-Melun, le 9 août 1973 ;
- Sénart-Villeneuve, le 9 août 1973.

Seule l'agglomération nouvelle du Vaudreuil a opté pour l'ensemble urbain créé par décret en Conseil d'Etat du 11 décembre 1972.

Aucune communauté urbaine n'a en revanche été créée pour la seule réalisation d'une agglomération nouvelle.

Sont actuellement en cours d'examen les dossiers en vue de la création de deux syndicats communautaires d'aménagement dans les agglomérations nouvelles de :

- Evry ;
- Rougeau-Sénart.

Parallèlement étaient constitués les établissements publics mentionnés à l'article 78-1 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation dont la participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle est prévue par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1970.

C'est ainsi qu'ont été institués par décrets en Conseil d'Etat les établissements publics d'aménagement des agglomérations nouvelles de :

— Rives de l'Etang de Berre le 6 mars 1973 ;

— Melun-Sénat le 15 octobre 1973, celui-ci devant être chargé de l'aménagement des trois agglomérations de Grand-Melun, Rougeau-Sénart et Sénart-Villeneuve.

Des conventions prévues par l'article 10 susvisé de la loi du 10 juillet 1970 doivent être passées entre les organismes maîtres d'ouvrage des agglomérations nouvelles, syndicats communautaires ou ensemble urbain et les établissements publics d'aménagement dans le but de réaliser les travaux et ouvrages nécessaires à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle.

Un certain nombre de ces conventions ont déjà été conclues pour l'aménagement des agglomérations nouvelles de Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Marne-la-Vallée, Rives de l'Etang de Berre, L'Isle-d'Abeau et du Vaudreuil.

Au cours de l'année 1974 il s'agira pour les organismes maîtres d'ouvrage des agglomérations nouvelles du Grand-Melun, de Sénart-Villeneuve, d'Evry et de Rougeau-Sénart — ces deux derniers lorsqu'ils auront été créés — de passer des conventions aux termes desquelles les établissements publics d'aménagement seront chargés de réaliser les opérations incombant aux maîtres d'ouvrage à l'intérieur de la zone d'agglomération.

Ainsi les modalités de fonctionnement des dix agglomérations nouvelles créées en 1972 et en 1973 devraient-elles être définitivement arrêtées au cours de l'année prochaine.

3° Votre Commission a enfin interrogé M. Marcellin sur les actions menées en vue de remédier aux diverses difficultés des *communautés urbaines*. La réponse suivante lui a été donnée.

Les communautés urbaines, surtout les premières créées, ont certes connu quelques difficultés notamment lors de leur période de démarrage. Cette situation avait diverses causes :

— les frais inhérents à toute modification fondamentale dans le fonctionnement d'une administration ;

— la prise en charge par les communautés de la plus grande partie des dettes nées des initiatives des communes avant l'institution des communautés ;

— l'insuffisance des ressources provenant du versement représentatif de la taxe sur les salaires, les communautés récupérant seulement une partie de celle-ci au titre de l'attribution de garantie, sous forme de prélèvement opéré sur les communes membres.

Par ailleurs, les communautés urbaines se sont attachées à réaliser au maximum leurs programmes d'aménagement et de modernisation, les populations souhaitant de plus en plus d'équipements collectifs. Il faut aussi prévoir des réserves foncières toujours plus importantes. Enfin les réseaux de transports en commun connaissent un déficit qui va souvent croissant.

Si ces derniers problèmes sont également ceux des grandes villes, les premiers sont plus particulièrement propres aux communautés urbaines.

Aussi, leurs présidents ont-ils demandé que soient étudiées un certain nombre de mesures tendant à assurer à ces établissements publics un supplément de ressources et à accroître la durée des prêts spéciaux à long terme destinés notamment à l'acquisition de réserves foncières.

Le Gouvernement a, pour répondre à ces préoccupations, pris ou suscité plusieurs décisions.

Le système de prélèvements opérés sur l'attribution de garantie perçue par certaines communes membres a été assoupli. Son taux est fixé désormais à 25 % mais les communautés peuvent décider de l'augmenter jusqu'à 75 %, ce qui permet de le moduler en fonction des besoins et charges respectifs de l'établissement public et de ses communes membres notamment de la commune chef-lieu.

Le décret n° 71-1063 du 24 décembre 1971 prévoit que les subventions d'équipement attribuées par l'Etat pour les opérations entreprises par les communautés urbaines sont majorées de 33 % pendant cinq ans à compter de la création de la communauté urbaine ou à compter du 1^{er} janvier 1972 pour celles créées antérieurement à la publication du décret. C'est là une aide non négligeable : 51 millions de francs ont été attribués au cours de l'année 1972 aux communautés urbaines au titre de ce dernier décret et 60,5 millions de francs ont déjà été délégués en 1973.

Le décret n° 73-127 du 9 février 1973 relatif à la répartition et à l'utilisation des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police en matière de circulation routière fait participer les communautés à cette répartition propor-

tionnellement au nombre des contraventions dressées sur leur territoire au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle est effectuée la répartition.

Les sommes ainsi allouées sont utilisées au financement d'opérations intéressant soit les transports en commun (construction de gares routières ou d'autobus, aménagement de voies réservées aux transports de surface, parcs de stationnement...) soit la circulation (notamment étude et mise en œuvre des plans de circulation).

Le Gouvernement a, par ailleurs, fait adopter par le Parlement, en 1973, un projet de loi permettant d'appliquer aux grandes agglomérations de province les mesures en vigueur dans la capitale et sa proche banlieue tendant à assujettir à un versement destiné au financement des transports en commun les entreprises employant plus de neuf salariés. Le seuil de 300.000 habitants — qui pourra être abaissé par décret — ayant été retenu, la loi s'appliquera d'ores et déjà aux communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg dès sa mise en application le 1^{er} janvier 1974. Cette mesure devrait permettre d'améliorer l'exploitation des réseaux de transport en commun et d'assainir quelque peu leur situation financière.

S'agissant des emprunts, les contingents prévisionnels de prêts des Caisses publiques pour 1973 ont été fixés à des montants sensiblement supérieurs à ceux de 1972. Il en est ainsi pour la C. A. E. C. L. dont les prêts ont vu leur durée augmenter, un différé d'amortissement étant par ailleurs consenti.

A la demande du Ministre de l'Intérieur, la Caisse des Dépôts et Consignations a, d'autre part, accepté de prolonger de cinq ans la durée d'amortissement des prêts aux communautés urbaines qui en feraient la demande.

A été également créé en 1971, auprès de la C. A. E. C. L., un contingent spécial de prêts pour le financement des réserves foncières à long terme. D'importants concours ont été ainsi apportés depuis deux ans aux communautés urbaines.

Enfin les contrats de plan passés entre les communautés urbaines et l'Etat, en application du décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970, impliquent un engagement réciproque en vertu duquel les unes et l'autre s'attachent à réaliser en priorité ou à favoriser la réalisation des opérations dont la liste est jointe au contrat et qui figurent au P. M. E., les engagements de chaque partie dans le cadre du contrat concernant tant le financement que la réalisation.

Quatre contrats de plan ont déjà été signés entre l'Etat d'une part, les communautés urbaines du Mans, du Creusot - Montceau-les-Mines, de Cherbourg et de Bordeaux d'autre part. Les discussions se poursuivent en vue de la conclusion d'un contrat avec les communautés de Lille, Lyon et Dunkerque.

Le Gouvernement veille, par ailleurs, attentivement à ce que la réforme actuellement en cours de la fiscalité locale n'apporte pas de perturbation dans le fonctionnement des communautés urbaines.

Est poursuivie enfin l'étude d'un projet de loi tendant à réformer le statut des communautés urbaines si cela s'avérait nécessaire.

Mais l'amélioration de la situation des communautés urbaines suppose également une étroite coordination des politiques menées par la communauté urbaine d'une part, les communes membres d'autre part, notamment sur le plan financier.

Si l'on prend en considération l'augmentation des prestations et des équipements qu'offrent aux administrés les communautés urbaines, on s'aperçoit que leur bilan est en définitive largement positif.

D'ailleurs l'agglomération brestoise vient de se doter d'une telle organisation qui sera mise en place le 1^{er} janvier 1974, et dans d'autres agglomérations des pourparlers continuent dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971.

D. — LES CONSEILS TECHNIQUES ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A M. Verdeille, sénateur du Tarn, qui l'avait interrogé sur la nécessité de mettre en place des organismes d'études techniques et administratives pour conseiller les collectivités locales dans les choix qu'elles sont appelées à faire, M. Marcellin a rappelé l'état de droit actuel.

Les conseils dont il s'agit sont normalement fournis par les services techniques et les services d'architecture dont sont dotées les communes de grande et moyenne importance.

Les communes qui ne disposent pas de tels services peuvent bénéficier des conseils des Directions départementales de l'Équipement (ex-services des Ponts et Chaussées) et des Directions départementales de l'Agriculture.

Ces conseils, et éventuellement une assistance technique et administrative, leur sont apportés :

— à titre gratuit, lorsque ces services interviennent dans le cadre de leurs obligations réglementaires ;

— à titre onéreux, dans les conditions prévues par les lois des 29 septembre 1948, 26 juillet 1955 et leurs textes d'application, lorsque le concours se fait à la demande des collectivités locales.

Toutes les communes ont de plus la possibilité de faire appel au secteur privé qui a sa propre organisation et son Code des devoirs professionnels. C'est ainsi que certaines d'entre elles, pour des missions de conseil, passent avec des architectes libéraux des contrats pour une durée plus ou moins longue.

Les bureaux d'études techniques privés sont également sollicités pour des missions de conseil ou de conception et leurs interventions sont régies par le décret du 7 février 1949 modifié.

Les techniciens privés, aussi bien personnes physiques que morales, sont choisis par les collectivités locales sur un tableau d'agrément établi dans chaque département par le Préfet dans des conditions définies par un arrêté relatif à l'agrément.

Ainsi les maîtres d'ouvrages publics sont assurés de traiter avec des conseillers et maîtres d'œuvre d'une qualification certaine.

Enfin, le Ministère de l'Intérieur a mis en place des services conseils à la disposition des collectivités locales dans différents domaines.

C'est ainsi que :

— un service d'assistance juridique d'étude et de conseil aux collectivités locales est à la disposition des maires pour leur donner tous conseils utiles pour l'étude des contrats de concession ou d'affermage, notamment dans le domaine de la distribution publique d'eau potable et d'assainissement ;

— une mission informatique est chargée à la Direction générale des collectivités locales de fournir aux maires des villes qui le demandent l'assistance technique nécessaire à la mise en œuvre des moyens modernes de gestion ;

— le service technique de la Direction générale des collectivités locales peut également fournir aux communes toutes informations qu'elles solliciteraient dans le choix des techniques, notamment en matière de réseaux urbains et d'assainissement.

E. — LE PERSONNEL COMMUNAL

1° *La loi du 13 juillet 1972* relative à la formation et à la carrière du personnel communal est l'aboutissement de longs et difficiles débats au sein des Commissions des Lois du Sénat et de l'Assemblée Nationale et devant chaque assemblée. Depuis lors, plusieurs textes réglementaires sont intervenus, d'autres sont en préparation et la mise en place des organismes nouveaux prévus ne saurait désormais tarder.

Les textes organiques d'application (décrets et arrêtés) de la loi du 13 juillet 1972 sur la formation et la carrière du personnel communal ont été publiés au *Journal officiel* du 17 mars 1973.

Ils ont été complétés par un arrêté du 9 avril 1973 (*Journal officiel* du 6 mai 1973) concernant le règlement des frais occasionnés par le déplacement des membres des commissions départementales ou interdépartementales chargées d'établir les listes d'aptitude à certains emplois communaux.

Cinq arrêtés du 26 septembre 1973 vont soumettre, à partir du 1^{er} janvier 1974, le recrutement aux emplois de rédacteur, commis, sténodactylographe, ingénieur et adjoint technique à inscription préalable sur des listes d'aptitude intercommunales.

Un arrêté du 1^{er} octobre 1973 permet également aux communes de demander au Centre de formation des personnels communaux, si elles le désirent, d'organiser les concours d'accès aux emplois de secrétaire de mairie des communes de 2.000 à 5.000 habitants ainsi que les examens et concours institués par le décret du 23 juillet 1973 relatif aux personnels communaux affectés au traitement de l'information.

Un autre arrêté du 26 octobre 1973 prévoit la possibilité d'accès à l'emploi de dessinateur par voie de promotion sociale dans le cadre communal.

Enfin, un certain nombre d'arrêtés sont en préparation pour organiser le recours aux concours internes pour l'accès à certains emplois.

Ainsi, dès le début de l'année 1974 :

— les commissions paritaires intercommunales ou départementales seront constituées ;

— le centre de formation des personnels communaux, dont le budget vient d'être approuvé, pourra remplir les missions qui lui sont confiées par la loi ;

— la Bourse de l'emploi pourra être également mise à la disposition des agents communaux, la préparation technique de son fonctionnement étant actuellement achevée.

2° Indépendamment de l'application de la loi du 13 juillet 1972, de nombreuses mesures réglementaires améliorant la situation du personnel communal ont été prises depuis un an.

a) *En matière statutaire*, il y a lieu de signaler :

— le décret n° 72-1262 du 22 décembre 1972 (*Journal officiel* du 4 janvier 1973) qui proroge pour une nouvelle période de cinq ans les dispositions du décret n° 62-544 du 5 mai 1962 permettant de porter de 30 à 40 ans *l'âge limite d'accès aux emplois communaux*. Les facilités offertes par ce texte en matière de recrutement de personnel titulaire, jointes à celles prévues par les arrêtés des 26 décembre 1968 et 10 juillet 1969 en matière de titularisation des auxiliaires, doivent contribuer à une application plus stricte de la règle posée par l'article 622 du Code de l'Administration communale. Il est rappelé, en effet, que le recours à des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents ne peut être admis, à titre exceptionnel et temporaire, que dans le cas d'impossibilité matérielle de confier lesdits emplois à du personnel titulaire ;

— les décrets n° 73-300 et n° 73-301 du 13 mars 1973 et l'arrêté de même date (*Journal officiel* du 18 mars 1973) qui fixent les conditions dans lesquelles les agents communaux titulaires à temps complet peuvent être autorisés à accomplir un *service à mi-temps* ainsi que le régime de Sécurité sociale qui leur est applicable en l'occurrence ;

— l'extension au personnel communal qui accomplit trente-six heures de travail au moins par semaine des dispositions ayant modifié le régime des *congés de maladie* des agents de l'Etat : congés ordinaires de maladie de trois mois à plein traitement et de neuf mois à demi-traitement par année médicale (avec suppression, en contrepartie, de la disponibilité d'office à demi-traitement de six mois) et congés de longue maladie de un an à plein traitement et de deux ans à demi-traitement dans le cas de certaines maladies ;

— la titularisation des agents de bureau dactylographes auxiliaires et les conditions d'intégration de certains contremaîtres dans l'emploi d'adjoint technique ;

— la création et l'organisation de plusieurs emplois (police municipale, informatique, notamment) ;

— la révision de la durée de carrière ou des conditions d'avancement dans certains emplois.

b) *En matière de rémunération*, outre l'application automatique des mesures prises en faveur des agents de l'Etat (majorations de traitement de base, incorporation d'un point de l'indemnité de résidence dans le traitement, relèvement du taux de l'indemnité de résidence de la quatrième et dernière zone de salaire), plusieurs arrêtés sont intervenus pour modifier le régime ou le montant de certaines indemnités ou primes.

3° *Pour le proche avenir, les mesures suivantes sont susceptibles d'être prises :*

— les personnels des collectivités locales, dont les emplois sont assimilables, ou de niveau identique, à ceux des personnels de l'Etat de catégorie B, vont pouvoir bénéficier de l'extension des mesures prises pour les agents de la Fonction publique, par les décrets n° 73-211 du 28 février 1973 et n° 73-910 du 20 septembre 1973 ;

— la création d'un emploi d'attaché communal devrait permettre le recrutement par les communes d'agents jeunes, diplômés de l'enseignement supérieur ;

— la création d'un directeur général adjoint des services techniques envisagée par le Ministère de l'Intérieur répond au souci d'assurer une meilleure coordination des travaux dans les services techniques des villes importantes ;

— la révision de la situation des Secrétaires généraux et Secrétaires généraux adjoints de mairie projetée par le Ministère de l'Intérieur correspond à la nécessité de tenir compte dans la rémunération de ces cadres administratifs communaux de la spécificité de la fonction exercée et de l'accroissement des tâches confiées aux personnels concernés.

III. — L'administration du territoire.

A. — LE CORPS PRÉFECTORAL

1° *Les Préfets.*

La première remarque que l'on peut faire, en considérant les divers renseignements obtenus et les observations portant sur les exercices précédents, est une transformation de la pyramide des âges. Il est évident qu'en raison du profond renouvellement consécutif à la Libération, le vieillissement du Corps des préfets était un phénomène naturel entraînant le blocage de l'avancement.

Par le jeu des départs à la retraite et des mises en congé spécial, des postes se sont libérés et ont été pourvus. C'est ainsi qu'en cinq ans, 67 nouveaux Préfets ont été nommés et, pour une large part, choisis parmi les Sous-Préfets. Il y a là une réponse satisfaisante à l'attente du Sénat, qui avait manifesté à de nombreuses reprises son désir de ne pas voir les Sous-Préfets définitivement bloqués dans leur fonction, sans aucun espoir d'avancement.

La loi sur la réforme régionale a donné de nouvelles responsabilités aux Préfets de région et la question s'est posée de savoir s'il ne serait pas opportun de créer des Préfets de région distincts des Préfets de département.

Les études engagées sur les modalités d'application de la réforme régionale n'ont pas, jusqu'à présent, porté sur la distinction des fonctions de Préfet de région et de Préfet de département.

Une telle mesure comporterait, en effet, des incidences très diverses qu'il convient d'étudier de façon très précise.

En premier lieu, la nécessité de mettre à la disposition des Préfets de région des moyens administratifs spécifiques se traduirait par des dépenses de personnel et d'équipement dont l'importance n'a pu encore être évaluée.

En second lieu, le bon exercice par les Préfets de région des tâches de conception et de coordination qui leur incombent semble peu conciliable avec l'éloignement de la réalité départementale.

Cependant, il est effectivement indispensable d'alléger progressivement la charge des Préfets de région qui cumulent avec ces dernières attributions celles de Préfet de département et, pour certains d'entre eux, de Préfet de zone de défense.

C'est dans cet esprit qu'il a déjà été procédé à la nomination, auprès des Préfets du Nord, des Bouches-du-Rhône et du Rhône, de Préfets délégués pour la police et que dans d'autres départements chefs-lieux de région ont été nommés des Sous-Préfets chargés de mission.

Par l'importance des problèmes qu'elle soulève, la question devra faire l'objet d'un nouvel examen, au fur et à mesure de la mise en application de la réforme régionale.

2° *Les Sous-Préfets.*

Le recrutement des Sous-Préfets, tel qu'il a été pratiqué jusqu'à présent, permet de constater une insuffisance frappante.

Nous avons précédemment déploré le nombre très faible d'anciens élèves de l'Ecole Nationale d'Administration entrant dans le Corps préfectoral. Cela n'a pas changé.

Chaque promotion de l'Ecole Nationale d'Administration affectée au Ministère de l'Intérieur ne permet, en moyenne, de nommer que huit ou neuf nouveaux Directeurs de Cabinet par an, alors que les besoins annuels, compte tenu des sorties du Corps, sont beaucoup plus importants. Il subsiste donc, depuis plusieurs années déjà, un reliquat constant de vacances portant sur les postes les plus modestes.

La situation a pu être masquée notamment par l'affectation de Sous-Préfets ou de fonctionnaires appartenant à des corps homologues, ayant servi en Afrique du Nord et Outre-Mer.

Il n'en demeure pas moins qu'au 1^{er} janvier 1973, *vingt-sept postes de Sous-Préfets, Directeurs de Cabinet de Préfet se trouvaient vacants* cependant que huit affectations d'Administrateurs civils issus de l'E. N. A. étaient attendues.

L'ouverture d'un concours spécial pour le recrutement de Sous-Préfets a donc été proposé afin de résorber en une seule fois le reliquat en quelque sorte laissé pour compte par le recrutement de l'Ecole Nationale d'Administration et qui risquait de perpétuer une situation gravement dommageable au bon fonctionnement de l'Administration territoriale.

Bien entendu cette solution est tout à fait exceptionnelle.

Il n'en demeure pas moins que des besoins subsisteront dans les années à venir au niveau des postes de Directeurs de Cabinet de Préfet mais il est prévu que dès 1974 un nombre accru d'Administrateurs civils issus de l'E. N. A. seront affectés au Ministère de l'Intérieur.

Des dispositions temporaires, telles que l'élargissement du tour extérieur, les nominations d'anciens officiers, accroîtront sans doute le recrutement, mais nous insistons à nouveau sur l'intérêt que présente incontestablement l'accès à la carrière de Sous-Préfet des Chefs de division, qui ont acquis une précieuse expérience par un contact permanent et profond avec les réalités.

Nous avons également appelé l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nommer des Sous-Préfets dans les arrondissements chefs-lieux de département. De plus en plus, les Secrétaires généraux doivent se consacrer à des tâches administratives à l'échelle départementale et leur mission de Sous-Préfet tend, de plus en plus, à s'estomper derrière celle de premier collaborateur du préfet.

Le Gouvernement a déjà commencé à pratiquer la mise en place de ces postes mais cette mesure n'a pu être poursuivie en 1973, faute de postes budgétaires disponibles. La situation est donc celle qui avait été déjà mentionnée à la fin de l'année 1972 ; les départements concernés sont les suivants :

- Seine-Maritime ;
- Loire-Atlantique ;
- Côte-d'Or ;
- Ille-et-Vilaine ;
- Seine-Saint-Denis ;
- Rhône ;
- Hauts-de-Seine ;
- Essonne.

Il est à noter que cinq postes de Secrétaire général adjoint avaient été créés par arrêté interministériel du 23 septembre 1970 dans les départements du Nord, du Bas-Rhin, du Rhône, des Bouches-du-Rhône et de la Haute-Garonne.

Cette réorganisation récente s'ajoute à celle qui avait été engagée il y a déjà plusieurs années et qui avait permis de nommer des Sous-Préfets de l'arrondissement chef-lieu, ou appelés à seconder le Secrétaire général dans les départements suivants :

- Finistère ;
- Isère ;
- Meurthe-et-Moselle ;
- Oise ;
- Pas-de-Calais ;
- Seine-et-Marne ;
- Yvelines.

La liste de ces départements souligne les critères qui ont été retenus pour engager cette réforme : il s'est agi de renforcer l'état-major préfectoral dans des départements à forte concentration urbaine, sièges, pour beaucoup d'entre eux, d'une métropole d'équilibre.

D'autres départements, qui répondent à ces critères, ne sont pas encore pourvus car une telle mesure exige, outre de nouvelles possibilités budgétaires, que les conseils généraux aient pris toutes dispositions pour accueillir ces nouveaux Sous-Préfets dans des conditions comparables à celles offertes aux autres membres du Corps préfectoral.

Pour terminer, une remarque s'impose pour expliquer la désaffection des élèves de l'E. N. A. à l'égard de la fonction de Sous-Préfet : outre la crainte de quitter Paris pour une lointaine petite ville de province, ne faut-il pas considérer le faible indice de début de carrière comme un élément de découragement ?

B. — LE PERSONNEL DES PRÉFECTURES

1° *Les créations d'emplois.*

Les effectifs du Cadre national des Préfectures apparaissent depuis quelques années insuffisants compte tenu de l'évolution des tâches des préfetures.

Aussi, un plan quadriennal de créations de 1.300 emplois a-t-il été lancé en 1927. Les créations demandées portaient principalement sur des emplois de catégories A et B, le renforcement de l'encadrement des Préfectures ayant été jugé prioritaire.

Les deux premières tranches de ce programme ont été réalisées en 1927 et 1973 :

— 381 emplois créés ou débloqués en 1972 (dont 165 de catégorie A et 121 de catégorie B) ;

— 230 emplois créés en 1973 (dont 150 de catégorie A et 65 de catégorie B).

La troisième tranche prévue dans le projet de budget pour 1974 doit faire apparaître la création de 447 emplois dont 97 de catégorie A et 150 de catégorie B.

L'existence de 200 emplois de commis parmi les 447 emplois qui doivent être créés en 1974 permettra d'esquisser l'amorce d'une

solution au problème des agents départementaux affectés dans les Préfectures. Un texte, en cours d'élaboration, donnera en effet aux agents et auxiliaires départementaux en fonctions dans les Préfectures la possibilité de se présenter au concours interne de commis de Préfecture. Ainsi leur sera-t-il permis d'accéder au Cadre national. En revanche, l'ouverture de concours spéciaux, réservés à cette catégorie de personnel, ne pourrait être envisagée que dans la mesure où des emplois de commis seraient créés en plus grand nombre.

Le redressement opéré est cependant très loin de répondre aux besoins et, selon les renseignements dont nous avons eu connaissance, M. le Ministre de l'Intérieur envisagerait d'aller plus loin par :

— l'accélération du plan de recrutement en cours par la création en 1974 de 700 emplois de catégories A et B ;

— la création de 500 emplois de catégorie C destinés à permettre l'ouverture des premiers concours spéciaux ouverts aux agents départementaux.

Nous sommes loin du compte et le problème des employés des départements affectés à des tâches relevant de l'Etat se pose plus que jamais.

L'attention du Sénat est très appuyée sur les questions des effectifs, car elles sont la condition première du bon fonctionnement de l'Administration.

2° Les actions de formation et de perfectionnement.

On doit noter à ce titre :

— l'accroissement du nombre des candidats aux différents concours du Cadre national des Préfectures : 1.900 candidats au concours d'attaché de novembre 1974 ;

— en ce qui concerne les préparations à ces concours, le développement des préparations orales et la recherche d'une meilleure coordination interministérielle, notamment avec le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'Education Nationale ;

— enfin l'accroissement du nombre des stages et surtout leur régionalisation qui permet de toucher un nombre plus important de fonctionnaires du Cadre des Préfectures : une expérience origi-

nale de formation assurée par des équipes mixtes associant des membres du Corps préfectoral et des fonctionnaires du Cadre des Préfectures tendant à supprimer le cloisonnement dont se plaint trop souvent le personnel de Préfectures, a été lancée en 1973 dans trois régions ; trois autres équipes fonctionneront en 1974.

3° *Les problèmes statutaires.*

c) *Sur le plan statutaire*, seuls les Chefs de division, Attachés principaux et Attachés de Préfecture sont soumis à un statut particulier, les autres personnels appartenant aux catégories B, C et D relevant de statuts interministériels. Les mesures qui interviennent pour l'ensemble des agents de la Fonction publique de ces catégories sont donc applicables aux personnels du Cadre national. C'est ainsi que les Secrétaires administratifs de Préfecture bénéficient des dispositions du récent décret n° 73-910 du 20 septembre 1973.

En ce qui concerne le Cadre A, un projet de décret modifiant son statut sera publié prochainement.

Sur le plan de la carrière, la durée de premier échelon de la deuxième classe du grade d'Attaché sera ramenée de deux ans à un an.

Les autres dispositions de cette réforme portent sur les concours de recrutement et sur le concours professionnel du Principat.

Cette réforme ne touche pas les Chefs de division.

La Commission interministérielle chargée par le Premier Ministre d'examiner la situation des Chefs des Services extérieurs de l'Etat (y compris les Directeurs de Préfecture) dans les départements et dans les régions, a déposé son rapport qui est actuellement à l'étude dans les services du Premier Ministre.

Nous insistons également sur la nécessité de revoir l'ensemble du régime des traitements et indemnités qui désavantage les fonctionnaires du Cadre national, car ce qui leur est octroyé est très en retrait par rapport à ce dont bénéficient leurs homologues d'autres départements ministériels. Il faut encourager les jeunes de valeur à passer les concours ; il faut aussi les retenir au sein de l'Administration. C'est l'intérêt de tous.

C. — LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Dans son rapport pour 1973, la Commission avait mis en parallèle le constant et important accroissement des activités juridictionnelles (+ 30 % de recours nouveaux et + 32,5 % de restes à juger en 1971-1972 par rapport à 1964) et extrajuridictionnelles des tribunaux administratifs, et la non moins constante stagnation de l'effectif des conseillers, à laquelle, d'ailleurs, le projet de budget n'apportait aucune solution. Elle avait en conséquence vivement demandé la mise en œuvre du programme pluriannuel du Ministère de l'Intérieur portant sur la création de trente emplois.

— *Au plan contentieux*, l'activité des tribunaux administratifs s'est encore développée au cours de l'année judiciaire 1972-1973. Le nombre des recours nouveaux (non compris les tribunaux administratifs d'Outre-Mer) s'est élevé à 20.540, contre 20.266 l'année précédente. Ce nombre ne fait d'ailleurs que prolonger la tendance constatée au cours des dix dernières années et dont il est fait état ci-dessus.

Malgré un effort particulier des membres des tribunaux administratifs, le nombre des restes à juger au 16 septembre 1973 n'est que très légèrement inférieur à ce qu'il était une année plus tôt. Il avoisine 40.000 dossiers. Dans plusieurs tribunaux, le retard représente deux années de jugement, trois dans certains d'entre eux.

— *La situation des effectifs* n'a pas évolué depuis 1972. Comme au 16 septembre 1972, l'effectif est, un an après, de 178 membres réellement en activité dans les tribunaux (effectif budgétaire : 186 conseillers) alors que, le 16 septembre 1964, 180 membres des tribunaux administratifs étaient réellement en activité dans ces juridictions.

— *Du point de vue des rémunérations*, rappelons que l'échelonnement indiciaire des conseillers de tribunal administratif est identique à celui des administrateurs civils. Les conseillers perçoivent d'autre part une indemnité fonfataire spéciale qui correspond à 18 % du traitement.

Enfin, depuis cette année, les Présidents et les Commissaires du Gouvernement bénéficient d'une indemnité spécifique.

— *Les mesures nouvelles pour 1974 :*

Afin d'accélérer la cadence des jugements, deux formations de jugement seront créées dans les neuf tribunaux les plus importants, ce qui entraînera la création dans ces tribunaux du grade de vice-président.

Le choix de ces neuf tribunaux sera fait par décret en Conseil d'Etat en tenant compte du nombre de recours enregistrés, de la nature du contentieux, de l'évolution prévisible de l'activité du tribunal au cours des prochaines années.

Cette réforme s'accompagnera d'une revalorisation du niveau indiciaire des présidents de tribunal administratif, qui seront soit Présidents de tribunaux à deux sections (échelle B'), soit Présidents de tribunaux à une section ou Vice-Présidents des tribunaux à deux sections (échelle B).

En 1974, enfin, seront créés onze emplois de Conseillers ou Présidents, première tranche du programme pluri-annuel précédemment cité destiné à porter l'effectif global des tribunaux administratifs à 230 unités.

La Commission se félicite de n'avoir pas à faire, à propos de ces mesures nouvelles, les mêmes constatations que l'an dernier. Elle prend notamment acte des créations d'emplois décidées et demande que cet effort, le premier depuis bien longtemps, soit poursuivi dans le budget pour 1975.

IV. — La police nationale.

Au cours de l'audition de M. Marcellin, puis en Commission, ont été longuement évoquées les questions de personnel (effectifs, formation, statut) et d'équipement (moyens matériels et investissements immobiliers). Le problème de l'étatisation des polices municipales a également fait l'objet d'une réponse ministérielle.

A. — LE PERSONNEL DE LA POLICE NATIONALE

1° Effectifs et créations d'emplois.

Les deux tableaux ci-après font apparaître l'évolution des effectifs et les créations d'emplois depuis 1968, pour tous les personnels de la police nationale.

Evolution des effectifs budgétaires de la police nationale.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
I. — Personnels actifs :							
Personnels civils	14.859	14.848	15.021	15.021	15.701	16.608	17.838
Personnels en tenue	68.925	72.715	73.715	75.517	77.012	79.788	81.283
Personnels contractuels	900	1.000	1.000	1.480	1.480	1.480	1.210
Total personnels actifs	84.684	88.563	89.736	92.018	94.193	97.876	100.331
II. — Personnels administratifs	3.012	2.855	2.855	3.244	3.579	4.478	4.700
III. — Personnels ouvriers	89	78	78	89	149	155	180
Total général	87.785	91.496	92.669	95.351	97.921	102.509	105.211

N. B. — L'évolution des effectifs telle qu'elle ressort de ce tableau tient compte à la fois des emplois nouvellement créés et des emplois supprimés ou transformés à l'occasion de différentes mesures d'aménagement.

Créations d'emplois de la police nationale.

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
I. — Personnels actifs :							
Personnels civils	72	>	200	>	680	905	800
Personnels en tenue	514	3.790	1.000	1.808	1.500	3.000	1.500
Personnels contractuels	800	100	>	480	>	>	160
Total personnels actifs	1.386	3.890	1.200	2.288	2.180	3.905	2.460
II. — Personnels administratifs et techniques	>	32	>	440	520	1.075	300
Total général	1.386	3.922	1.200	2.728	2.700	4.980	2.760

Depuis 1969, 15.500 emplois nouveaux ont été créés. Malgré cela, l'insuffisance globale des effectifs est certaine et pour 1974 l'effort budgétaire le plus sensible se marquera encore par un nombre important d'emplois nouveaux : 2.760 emplois seront créés, 1.500 emplois de fonctionnaire en tenue, 20 de commissaire, 780 d'inspecteur, 300 de personnel administratif et technique et 160 d'enquêteur contractuel.

Les effectifs budgétaires de la Police nationale (102.500 fonctionnaires en 1973) seront ainsi portés à plus de 105.000, permettant de rattraper en partie le décalage qui s'est produit entre l'augmentation de la population dans les circonscriptions contrôlées par la Police nationale et l'évolution des effectifs.

2° La formation et le perfectionnement des personnels.

Durant l'année 1973, 16.388 élèves et fonctionnaires de la Police nationale auront bénéficié d'une action de formation professionnelle. Cette formation est confiée à la Direction des écoles et techniques à laquelle les écoles sont rattachées.

a) La formation professionnelle initiale.

7.381 élèves de toutes catégories ont été formés dans les écoles et centres de formation.

Formation des élèves commissaires de police.

242 élèves commissaires (dont 41 auditeurs étrangers) appartenant aux promotions 1972-1973 et 1973-1974 ont suivi ou suivent les cours de l'Ecole nationale supérieure de police à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (Rhône).

L'année d'école est complétée par l'organisation méthodique du stage précédant la titularisation.

Formation des élèves officiers de paix.

Depuis 1973, la durée de cette formation a été portée de onze à dix-huit mois. Elle comprend trois périodes de six mois de formation théorique à Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, stage pratique d'orientation et d'information dans les divers services et formation spécialisée dans un centre d'application.

Deux promotions (soit 189 élèves dont 20 auditeurs étrangers) ont achevé ou accomplissent cette formation.

Formation des élèves inspecteurs et élèves enquêteurs.

Celle-ci s'opère durant quatre mois à l'Ecole nationale de police de Paris qui a reçu cette année 659 élèves inspecteurs. En outre, l'école a reçu 614 élèves enquêteurs pour des stages de formation de cinq semaines.

En 1974, la construction d'un nouvel établissement à Cannes-Ecluse (Seine-et-Marne) permettra d'accroître la capacité immobilière mise à la disposition de cette formation.

Formation des élèves gardiens de la paix.

5.597 élèves gardiens de la paix ont été formés par période de quatre mois dans les différents centres de formation de la Police nationale :

— 2.549, destinés aux polices urbaines, répartis entre le centre d'instruction et d'application de la Police nationale à Sens et les nouveaux centres régionaux d'instruction à Chatelguyon, Vannes et Reims (il est à noter qu'un nouveau centre d'instruction sera ouvert en 1974 à Toulouse) ;

— 1.670, destinés aux Compagnies républicaines de sécurité, dans des centres régionaux jumelés avec les compagnies de Dijon, Toulouse, Charleville, Perpignan et Rennes ;

— 1.378, destinés à la Préfecture de Police, au centre d'application des personnels en uniforme de Paris (Redoute de Gravelle).

b) Formation continue, spécialisations, perfectionnement.

3.122 fonctionnaires ont bénéficié de ces actions dont la durée est variable (d'une semaine à six mois).

1. — *Fonctionnaires formés dans les écoles et centres de la Police nationale :*

Ecole nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or.

110 commissaires, commandants et officiers, inspecteurs ont suivi divers stages de perfectionnement, notamment en matière de sécurité publique et d'animation de centres de jeunes.

Centre d'instruction et d'application de la Police nationale à Sens.

757 fonctionnaires ont suivi des stages de motocyclistes, d'armuriers et de perfectionnement professionnel (préparation au commandement — circulation routière — encadrement pédagogique).

Centre d'application du personnel en uniforme, Paris.

240 brigadiers nouvellement promus ont suivi un stage d'adaptation à leur nouvelle fonction.

Centre national d'éducation physique et de perfectionnement de la police, Cannes-Ecluse.

1.127 stagiaires ont suivi soit des stages de formation et de spécialisation sportive, soit divers autres stages (perfectionnement des inspecteurs, spécialisation au dressage et à la conduite des chiens, police des mineurs, information sur les transmissions, maintenance radio-électrique, etc.).

2. — *Stagiaires formés dans des centres de formation extérieurs à la Police nationale* (Prévention routière, Ecole militaire, Centres de la Jeunesse et des Sports, A. F. P. A., Centre de recherches de l'éducation surveillée, etc.) :

Ces établissements ont formé 1.031 fonctionnaires de police spécialisés dans le monitorat de conduite automobile, la mécanique, les transmissions, la voile, le ski, la plongée sous-marine, la police des mineurs, les méthodes pédagogiques, les techniques de l'audio-visuel.

c) La préparation aux différents concours et examens de la police.

Le Centre national de préparation aux concours et examens a préparé par correspondance 5.685 fonctionnaires candidats aux divers concours intérieurs de la police. Cet enseignement par correspondance est complété par plusieurs préparations orales qui ont pu être mises en place avec le concours de fonctionnaires dans plusieurs grandes villes de province. Ce centre a aussi dispensé des cours d'anglais, d'allemand et d'espagnol à 200 fonctionnaires de la région parisienne, avec le support de son laboratoire audio-vocal.

L'ensemble de ces actions de formation a été accompagné d'un effort de perfectionnement dans l'équipement et l'organisation des établissements qui s'est particulièrement développé sur plusieurs fronts. Citons-en quelques-uns.

L'année a été marquée par l'installation de trois nouveaux centres régionaux d'instruction destinés aux élèves gardiens de la paix qui a nécessité l'élaboration d'un programme type immobilier, la définition détaillée des équipements nécessaires, la formation d'équipes pédagogiques et administratives aptes à prendre en charge ces établissements.

Elle a encore été marquée par la mise en chantier d'un ensemble immobilier important à Cannes-Ecluse (Seine-et-Marne) destiné à accueillir l'Ecole des inspecteurs, le Centre national d'éducation physique de la police, le Centre national de formation des unités cynophiles, les stages de perfectionnement des fonctionnaires. Là aussi une définition des équipements immobiliers et mobiliers, des personnels nécessaires à l'encadrement et à l'administration a dû être préalablement élaborée.

Cette année aussi, le centre d'application des personnels en uniforme à Paris a été doté d'un équipement de télévision en circuit fermé qui devrait favoriser l'animation pédagogique. Le personnel de ce centre a été entièrement recyclé dans ce but. Dans le même centre, un système de sélection méthodique des instructeurs a été mis au point.

Enfin, l'année a donné lieu à une refonte des programmes, un allongement de la durée de formation et une amélioration de l'encadrement pédagogique concernant les élèves officiers de paix, d'une part, et, en ce qui concerne les élèves commissaires, à l'instauration d'une pédagogie plus active, un meilleur encadrement, un allègement des horaires, le développement de l'enseignement des sciences humaines et l'introduction de certaines matières pédagogiques plus modernes, tel le magnétoscope.

B. — L'ÉQUIPEMENT DE LA POLICE NATIONALE

1° *L'équipement immobilier.*

Le projet de budget pour 1974 marque une légère majoration des crédits par rapport à 1973. Il est vrai que le rythme de progression a été rapide au cours de ces dernières années. Les crédits sont passés de 17,2 millions de francs en 1970 à 65,7 millions de francs en 1974.

Ces crédits permettront :

— de poursuivre le programme de réinstallation des services de police logés dans des locaux insalubres et inadaptés, qu'il s'agisse d'hôtels de police, de commissariats ou de cantonnements de C. R. S. ;

— de mettre en œuvre une doctrine rationnelle d'implantation des services dans les agglomérations importantes et les agglomérations nouvelles.

La localisation des opérations qui seront retenues dans la limite des 65,7 millions de francs figurant au projet de budget de 1974 est actuellement à l'étude, de manière à retenir celles dont l'avancement du dossier à la fois technique et administratif permet d'envisager la réalisation la plus rapide. Il convient de signaler à ce sujet que le Ministre de l'Intérieur a donné des instructions pour que la construction des bâtiments destinés à la Police nationale soit accélérée dans toute la mesure du possible et c'est ainsi que les crédits de paiement consommés au cours des dernières années sont passés de 15 millions de francs en 1970 à 18 millions de francs en 1971, 29,7 millions de francs en 1972, 62,6 millions de francs en 1973 et qu'il est prévu de consommer 70 millions de francs de crédits de paiement en 1974.

Il est envisagé de retenir :

— l'acquisition de six terrains ou immeubles ;

— la construction de :

— dix hôtels de police et commissariats ;

— deux cantonnements de C. R. S. ;

— l'étude de huit commissariats et hôtels de police et de trois cantonnements de C. R. S.

2° Les matériels.

L'efficacité de la police, l'accroissement de son rendement, ne peuvent être demandés, compte tenu de l'ampleur des besoins nouveaux, au seul accroissement des effectifs. Il est indispensable de moderniser et de multiplier les moyens matériels de la police en même temps que l'on accroît ses effectifs.

Cette politique s'est traduite dès le budget de 1973 par l'affectation d'un crédit de 55 millions de francs destiné au développement des moyens en matériel de la police.

En 1974, 36 millions de francs s'ajouteront aux 55 millions de francs de 1973 qui seront reconduits ; sur ces 36 millions de francs :

— 20,8 millions de francs sont prévus pour la poursuite du plan de modernisation et de renforcement permettant ainsi de :

- continuer à rajeunir et moderniser le parc automobile (environ 8 millions de francs) ;
- développer l'équipement en moyens radio mobiles (3,2 millions de francs) ;
- équiper les services en matériels mieux adaptés, qu'il s'agisse d'équipement individuel ou collectif (notamment l'équipement des écoles et des locaux neufs en moyens modernes d'enseignement, de classement des documents et de recherche (8,6 millions de francs) ;

— 15,2 millions de francs seront consacrés à l'augmentation des dépenses de fonctionnement (notamment en ce qui concerne les matériels divers, le carburant, les travaux immobiliers, les salaires des femmes de ménage).

C. — L'ÉTATISATION DES POLICES MUNICIPALES

Le régime de police d'Etat ne peut être institué dans une commune qu'en application d'une loi.

C'est ainsi qu'un article de loi a permis, fin 1970, d'instituer le régime de police d'Etat à Evry et Cergy, préfectures nouvelles et villes à forte croissance.

Dans la loi de finances pour 1973, un article a également prévu que la police d'Etat serait mise en place dans les villes nouvelles dont la construction est en cours.

Un texte actuellement en préparation disposera que, dans le cas de fusion de communes dont l'une au moins est soumise au régime de la police d'Etat, ce régime est étendu à l'ensemble des communes fusionnées.

Ainsi, progressivement, des dispositions législatives sont prises pour régler, pour certaines catégories de communes, la question de principe de l'institution du régime de police d'Etat.

Les moyens dont dispose le Ministre de l'Intérieur, notamment en effectifs et en crédits d'investissement, imposent forcément un étalement des mesures d'étatisation.

V. — La protection civile.

A. — LES MESURES BUDGÉTAIRES PRÉVUES POUR 1974

Dans le cadre du budget pour 1974 les actions les plus importantes entreprises par le service national de la protection civile peuvent être présentées comme il suit :

1° Le Service s'attache d'une façon toute particulière à la formation des personnels et en particulier des sapeurs-pompiers :

A cet effet, trois Ecoles nationales et vingt et un Centres inter-départementaux conjuguent leurs moyens pour assurer la formation annuelle de plus de 7.000 personnes, à raison de stages de deux à cinq jours. Des moyens directs et des subventions leur sont accordés et cet effort sera poursuivi dans le but de permettre un véritable système de formation permanente à tous les niveaux et sur tous les sujets relatifs aux tâches de la protection civile (prévention, lutte, secourisme). 1.442.600 F sont présentés en mesures nouvelles.

2° Une action importante a pour objet l'amélioration du statut des officiers de sapeurs-pompiers professionnels qui a fait l'objet d'un décret du 12 juillet 1973 : ces cadres tendent à devenir de véritables ingénieurs et techniciens de la sécurité tant dans le domaine de la prévention, dans la construction, etc., que dans celui de la lutte contre les incendies et autres dangers. Des ingénieurs diplômés peuvent désormais être recrutés directement comme capitaine et les bacheliers scientifiques et techniques ont vocation à se présenter au concours de sous-lieutenant. Les titulaires du D. U. T. « Hygiène et sécurité » ont vocation, après concours, au grade de lieutenant chef de garde. Après une série de concours et d'examens les 200 vacances d'officiers sapeurs-pompiers seront comblées au début de 1974.

3° Il paraît utile de signaler que le nombre des départements « Hygiène et sécurité » des I. U. T. est passé de un à trois en 1973 (Bordeaux, Lorient et Saint-Denis). Un quatrième sera ouvert à Marseille en 1974. Ces établissements conduisent les bacheliers, après deux ans d'études, au diplôme universitaire de technologie.

4° L'enseignement du brevet de prévention à l'Ecole nationale de la protection civile contre l'incendie à Paris s'est poursuivie avec une certaine accélération puisque 388 brevets seront délivrés en 1973 contre 200 en 1972 et 100 en 1971.

Ces spécialistes ont un rôle important à jouer au sein des Commissions de sécurité et notamment des commissions de sécurité d'arrondissement, sous la direction des Sous-Préfets, qui seront créées pour visiter systématiquement tous les immeubles recevant du public et donner des avis aux maires.

5° D'autre part, il convient de signaler les mesures ci-après :

a) Une majoration de 30 % des crédits de subvention de fonctionnement des services de secours des collectivités locales (chapitre 41-31) : 15.295.670 F contre 11.783.996 F en 1973.

Parmi ces majorations, l'augmentation des crédits pour la formation des secouristes mérite une place plus particulière. Notre pays compte actuellement 1.200.000 secouristes brevetés et nous en formons plus de 100.000 par an. Chez les sapeurs-pompiers on compte 62.000 secouristes dont 28.000 sont spécialistes en réanimation et 3.000 spécialistes en secours routier. Leur rôle de secouristes s'accroît très rapidement dans tous les domaines et spécialement dans le secours routier, puisqu'en 1972 ils ont relevé, secouru et transporté, souvent après désincarcération, 65,5 % des blessés de la route. L'effort de formation et d'équipement est poursuivi au point que les 2.800 centres de secours possèdent actuellement, en plus des moyens de désincarcération et de levage, 3.500 ambulances et véhicules spécialisés dans le transport des blessés et des asphyxiés, 1.000 bateaux de sauvetage, 6.000 postes de radio, etc. ;

b) Une augmentation de 6 à 8 millions de francs du crédit de construction des centres de secours en province ;

c) L'ouverture d'un crédit nouveau de 1 million de francs pour la construction d'écoles départementales de sapeurs-pompiers ;

d) L'ouverture d'un crédit nouveau de 500.000 F pour aider les communes à lutter contre les pollutions maritimes d'hydrocarbures ;

e) L'ouverture d'un crédit nouveau de 600.000 F pour subventionner les études des risques géologiques dans les communes ;

f) Une augmentation de 311.957 F des crédits d'information du public et des maires en particulier sur la prévention des accidents et l'organisation des secours.

6° La restructuration des effectifs du service du Matériel et des infrastructures comporte la suppression de 88 emplois d'ouvriers et la création de 60 emplois nouveaux d'un niveau supérieur. Cette mesure s'explique par la réorganisation d'un service qui souffrait depuis longtemps de ne pas avoir de cadre d'emplois budgétaires adapté aux activités du personnel, dont la technicité est devenue plus grande, notamment devant les travaux de réparation et d'entretien de matériels et d'engins de plus en plus complexes (entretien du réseau d'alerte et du réseau radiac, véhicules de secours et de déminage, de lutte contre les feux de forêts, colonnes mobiles de secours, etc.). Les syndicats professionnels sont satisfaits de cette mesure qui répond à leurs vœux. Les cadres appartiendront désormais à la Fonction publique et les ouvriers resteront ouvriers d'Etat. L'opération n'entraîne pas de licenciements.

7° Au point de vue des créations d'emplois nouveaux, il faut citer cinq emplois de pilotes et mécaniciens au groupement aérien, trois emplois contractuels d'ingénieurs-reviseur et juriste au service national de la protection civile, neuf emplois d'officiers, sous-officiers et « scientifiques » du contingent au Service national de la protection civile et 150 emplois de sapeurs-pompiers à la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

Il est précisé qu'après l'accident survenu à un Canadair, en Corse, il convient d'en assurer le remplacement. Des crédits seront demandés dans la loi de finances rectificative pour 1973 pour l'achat d'un nouvel appareil, qui ne sera livré qu'après la saison des feux, et pour la location d'un appareil dès le mois de mai.

8° En bref, les crédits de fonctionnement passent de 169,7 millions de francs à 197,5 millions de francs (+ 16,4 %).

Les crédits d'équipement en autorisation de programme passent de 24,68 millions de francs (chap. 57-30) + 11 millions de francs (chap. 67-50) = 35,68 millions de francs en 1973, à 40,75 millions de francs en 1974, soit une augmentation de 14,5 %.

**B. — LE SERVICE NATIONAL DE LA PROTECTION CIVILE
ET LA PRÉVENTION**

Dans son avis sur le budget pour 1973, la Commission a présenté une brève synthèse des actions menées par le Service de la protection civile dans un domaine particulièrement important, celui de la prévention. Depuis, le Service a pris de nouvelles initiatives, essentiellement dans deux directions : d'une part, sur le plan de la réglementation et de la formation du personnel spécialisé, d'autre part, sur le plan de la recherche et des études expérimentales.

1° La réglementation nouvelle et la formation du personnel.

a) La réglementation nouvelle.

A la suite des sinistres récents, et notamment celui du C.E.S. rue Pailleron, qui ont sensibilisé l'opinion aux problèmes de prévention, il est apparu indispensable de faire aboutir rapidement la refonte du décret du 13 août 1954 relatif à la sécurité dans les établissements recevant du public et de ses textes d'application.

Après consultation des Ministères concernés et accord de l'Assemblée plénière du Conseil d'Etat, une nouvelle réglementation vient d'être promulguée qui se substitue à la précédente.

1. Les maires, tout en demeurant responsables de l'application de la réglementation, voient leurs tâches très allégées grâce à la création de commissions d'arrondissement, composées de techniciens de la sécurité et présidées par le Sous-Préfet qui sont chargées de conseiller les maires sur toutes les décisions en matière d'établissements recevant du public. C'est ainsi qu'aucune ouverture d'un tel établissement ne pourra être autorisée sans l'avis préalable de cette commission de techniciens dans laquelle un officier de sapeurs-pompiers préventionniste breveté jouera le rôle de conseiller technique pour toute question de sécurité dans la construction (établissements recevant du public, immeuble de grande hauteur, tous immeubles d'habitation, constructions souterraines, parkings et garages, dépôts d'hydrocarbures, etc.).

2. La nouvelle réglementation est étendue à tous les établissements recevant du public : les écoles, hôpitaux et établissements de soins, les gymnases, piscines, etc., qu'ils soient privés ou publics, sont soumis au contrôle de la commission de sécurité.

De plus, des règles minimales de sécurité sont fixées pour les établissements qui se trouvaient jusqu'à présent au-dessous du seuil d'assujettissement.

3. Désormais, les responsabilités des constructeurs, propriétaires et exploitants sont affirmées plus nettement et les obligations leur incombant sont fixées de façon plus précise.

4. Le nouveau texte aggrave les sanctions pénales susceptibles d'être appliquées aux constructeurs ou aux exploitants qui se montreraient peu soucieux des règles de sécurité.

Des directives sont données aux Préfets pour leur préciser la portée des nouvelles règles tandis que la révision générale du règlement de sécurité est mise à l'étude.

Un arrêté fixera prochainement les conditions d'agrément des personnes ou organismes chargés des vérifications techniques.

D'autres arrêtés interministériels désigneront les fonctionnaires chargés de veiller à la sécurité de chaque type d'établissements scolaire, hospitalier ou sportif.

Enfin, le Ministère de l'Intérieur a poursuivi avec d'autres administrations l'élaboration des règles de sécurité dans les domaines les plus divers : installations et canalisations de gaz dans les immeubles d'habitation, vérification des installations électriques intérieures, dépôts de gaz comprimés, liquéfiés ou dissous, réservoirs de liquides inflammables, protection des populations en aval des barrages, sécurité dans les ouvrages souterrains, sécurité sur les pistes de ski, sécurité dans les gouffres et grottes.

b) Formation du personnel.

Pour former et perfectionner les personnels de la protection civile dans les techniques et la réglementation de la prévention contre le feu, une action a été entreprise depuis quelques années, avec une accélération notable depuis 1971, puisque désormais le Service national de la protection civile forme près de 300 brevetés

de prévention par an. Le Centre national de la protection contre l'incendie de la rue Chaptal à Paris n'est plus le seul à former des préventionnistes, les centres de Bordeaux et de Valabre-Marseille le font aussi. Des cours d'initiation à la prévention ont été ouverts dans certains régions en attendant que toutes en disposent. Le but poursuivi est d'atteindre et de soutenir un rythme de formation de 400 à 500 préventionnistes brevetés par an. Ces cours sont ouverts d'abord aux cadres des sapeurs-pompiers dont les officiers devront être tous brevetés de prévention, et ensuite aux architectes et aux commissaires de police. Déjà plus de 1.000 brevets de prévention ont été délivrés, ce qui permet d'espérer que toutes les commissions de sécurité pourront disposer en 1974 d'un ou plusieurs officiers de prévention. Ces derniers auront la technique nécessaire pour réaliser des tests sur des échantillons prélevés sur le chantier.

Le Ministère de l'Intérieur envisage avec les Ministères de l'Éducation nationale et des Affaires culturelles l'introduction de la réglementation de la sécurité dans les programmes pédagogiques des études d'architecte et d'ingénieur de la Construction et des Travaux publics.

Il envisage également d'élargir la prévention enseignée aux techniques de prévention contre tous les dangers et risques naturels autres que le feu.

2° La recherche et les études expérimentales.

L'élaboration de réglementations techniques et leur mise à jour supposent de longues études d'un niveau élevé, menées avec les concours de laboratoires agréés. C'est ainsi que pour 1973 et 1974 le Ministère de l'Intérieur poursuit notamment les études ci-après :

- développement des incendies (vitesse de propagation, pouvoir calorifique, courbe de température) ;
- propagation des fumées, étude de leur densité et de leur opacité ;
- toxicité des gaz produits par la combustion de certains matériaux et notamment les matières plastiques ;
- détection des atmosphères explosives à l'aide d'explosimètres portatifs, facilement utilisables par les sapeurs-pompiers ;

— étude des poudres extinctrices et des émulsifiants utilisés pour combattre les incendies ;

— normalisation de certains matériels d'intervention : véhicules urbains, grandes échelles ;

— emploi expérimental sur les feux de forêts d'un engin spécial des produits retardants pour supprimer ou freiner la propagation du feu ;

— détection des personnes enfouies sous les avalanches, usage de chiens, expérimentation de détecteurs, en liaison avec l'Association nationale pour l'étude de la neige et des avalanches.

Le Ministère de l'Intérieur étudiera en 1974 une nouvelle gamme de véhicules d'intervention construits sur les châssis de faible encombrement, pour permettre aux sapeurs-pompiers d'intervenir là où la circulation urbaine rend impossible l'emploi des véhicules traditionnels.

Les nouvelles techniques de fabrication et de mise en service des matériaux ont également conduit le Ministère de l'Intérieur à publier l'arrêté du 4 juin 1973 sur le classement des matériaux et éléments de construction selon leur comportement au feu.

Enfin l'incendie du C. E. S. de la rue Pailleron a mis en lumière la nécessité d'approfondir les problèmes relatifs à la résistance au feu des structures métalliques et des structures en béton. Des études ont déjà été lancées, elles devront être poursuivies en 1974.

*
* *

En conclusion, votre Commission des Lois donne un avis favorable à l'adoption des crédits inscrits au budget pour 1974 du Ministère de l'Intérieur.