

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1966, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 13

FINANCES ET AFFAIRES ECONOMIQUES

II. — Services financiers.

Rapporteur spécial : M. Ludovic TRON

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1577 et annexes, 1588 (tomes I à III et annexe 13) et In-8° 423.

Sénat : 30 (1965-1966).

Mesdames, Messieurs,

Le budget des Services financiers pour 1966 est pratiquement la reconduction du budget de 1965. L'augmentation des crédits n'est que de 6,5 %.

La comparaison avec le budget de 1965 s'établit ainsi qu'il apparaît au tableau de la page suivante.

Les propositions se situent dans la ligne de conduite des années précédentes, aussi bien en ce qui concerne la gestion du personnel que celle de l'équipement.

Appelleront des remarques plus particulières, l'organisation de la prévision économique et la mise en œuvre des réformes fiscales.

Comparaison entre les budgets de 1965 et de 1966.

NATURE DES DEPENSES	1 9 6 5	1 9 6 6			DIFFERENCE entre 1966 et 1965.
		Services votés.	Mesures nouvelles.	Total.	
			(En francs.)		
<i>I. — Moyens des services.</i>					
Personnel et charges sociales.....	2.081.010.789	2.188.010.374	+ 14.147.603	2.202.157.977	+ 121.147.188
Matériel et entretien.....	447.690.006	460.967.006	+ 12.315.045	473.282.051	+ 25.392.045
Dépenses diverses.....	32.714.805	34.559.302	+ 523.308	35.082.610	+ 2.367.805
Total (I).....	2.561.615.600	2.683.536.682	+ 26.985.956	2.710.522.638	+ 148.907.038
<i>II. — Interventions publiques.</i>					
Internationales	Mémoire.	Mémoire.	+ 20.000.000	20.000.000	+ 20.000.000
Economiques	75.287.230	66.287.230	+ 4.040.000	70.327.230	— 4.960.000
Diverses	1.200.138	1.200.138	>	1.200.138	>
Total (II)	76.487.368	67.487.368	+ 24.040.000	91.527.368	+ 15.040.000
<i>III. — Equipement</i>	72.500.000	49.000.000	+ 36.000.000	85.000.000	+ 12.500.000
<i>IV. — Récapitulation générale</i>	2.710.602.968	2.800.024.050	+ 87.025.956	2.887.050.006	+ 176.447.038

PREMIERE PARTIE

I. — La gestion du personnel.

A. — LES EFFECTIFS

Malgré le développement de la mécanisation, l'extension des tâches exige un accroissement des effectifs. Les propositions qui sont faites, inférieures à celles des années passées, sont modérées. Elles portent sur 2.968 créations d'emplois compensées en partie par 2.002 suppressions, ce qui laisse un reliquat de 966 emplois nouveaux.

Les créations concernent en particulier :

— la Direction générale des impôts et les services extérieurs du Trésor (1.100 emplois de la catégorie C et 280 de la catégorie B) ;

— la mise en place de l'administration financière des cinq nouveaux départements de la région parisienne (4 trésoriers-payeurs généraux, 10 directeurs départementaux des impôts, 5 directeurs départementaux du commerce intérieur et des prix) ;

— l'Institut national de la statistique et des études économiques (64 emplois : 50 en métropole, 14 dans les D. O. M.) ;

— la Direction générale du commerce intérieur et des prix (12 agents pour les D. O. M. et consolidation de 68 emplois provenant des anciens services d'Algérie) ;

— enfin, la gestion des centres électroniques (25 emplois de programmeurs).

En contrepartie, figurent des suppressions d'emplois qui, en dehors de celles afférentes à des transformations de corps, proviennent principalement :

— de la disparition des services financiers d'Outre-Mer ;

— de la réorganisation de certains services de la Direction générale des impôts (personnel de manutention des anciens entrepôts de tabac) ;

— enfin, de la réorganisation en voie d'achèvement de la Direction générale des douanes et droits indirects.

Parallèlement au renforcement des services, l'Administration a poursuivi sa politique de transformation d'emplois en vue d'une meilleure utilisation des personnels et d'une qualification plus logique des agents.

C'est ainsi qu'à l'Administration centrale, pour obtenir l'équilibre des différents cadres et en application des conclusions de la Commission Grégoire, 86 emplois d'administrateurs civils sont remplacés par 100 emplois d'attachés d'administration et 100 emplois de secrétaires d'administration, corps en voie d'extinction, par 100 emplois de secrétaires administratifs.

Dans les services extérieurs du Ministère, une nouvelle étape de la mise en place du corps des contrôleurs divisionnaires permet de transférer à des agents de la catégorie B des tâches spécialisées remplies jusqu'ici par des agents de la catégorie A qui pourront ainsi se consacrer à des travaux plus qualifiés.

A la vérité, ces transformations doivent être, nous le savons par une longue expérience, examinées sans illusion. Il est fort possible que, dans un certain avenir, on nous propose à nouveau de transformer les contrôleurs en inspecteurs, ceci s'est déjà vu dans le passé, mais c'est du présent qu'il s'agit et, dans ce présent, le recrutement de contrôleurs est plus facile que celui des inspecteurs ; c'est cette considération qui emporte l'adhésion de la Commission des Finances.

B. — RECRUTEMENT

La Commission des Finances avait maintes fois signalé que le recrutement des agents du Ministère des Finances — comme celui d'ailleurs d'autres administrations — posait un problème d'une réelle gravité et à chacun des rapports annuels, elle avait insisté pour que toutes les mesures nécessaires soient prises pour l'améliorer, dénonçant le danger d'une situation matérielle insuffisante pour attirer des candidats que rebutent au surplus les conditions de travail frisant trop souvent le surmenage. Le Ministre a tenu compte de ces observations et, depuis plusieurs années, il a pris diverses dispositions qui commencent de porter leurs fruits. On a su réduire momentanément les exigences en matière de diplômes et surtout faire une organisation de la préparation aux différents concours non seulement à Paris mais encore dans les centres de province, dont l'action est elle-même prolongée par l'organisation

de stages de préparation (cf. annexe). Désormais, les aspirants sont recherchés, immédiatement pris en main, conduits au concours et reçoivent à l'école même le complément des connaissances générales qui peut leur faire défaut, sans préjudicier à leur formation technique. Aussi la situation s'est-elle sensiblement améliorée : en 1959, il y avait eu à l'école des impôts 158 candidats pour 200 places offertes ; en 1965, il y en a eu 1.119.

En ce qui concerne le cadre B, le recrutement est pratiquement devenu normal pour les services extérieurs du Trésor ; il laisse encore à désirer pour la Direction générale des impôts ; dans le cadre C, il n'y a pas de difficultés et, quant au cadre D, il se trouve pourvu par la titularisation systématique des auxiliaires ayant plus de quatre années de service.

Reste à résoudre la question du recrutement des attachés d'administration qui est liée aux conditions d'équilibre de ce corps jusqu'ici trop limité dans son avenir pour attirer des candidats de grande qualité.

C. — STATUTS ET RÉMUNÉRATION

Diverses améliorations de détail sont intervenues en ce qui concerne les rémunérations.

Le personnel de l'Institut national des statistiques (I. N. S. E. E.) sera doté d'un statut l'assimilant pratiquement au personnel des Finances.

D. — ORGANISATION

Le budget de 1965 portait la trace de la fusion des Ministères des Finances et des Affaires Economiques.

Celui de 1966 consacrera l'assimilation et la réorganisation des services. La Direction des finances extérieures a été supprimée et ses attributions réparties entre divers services. On nous dit que la réforme a été rendue possible par la disparition pratique des contraintes en matière de change. En fait, la Direction des finances extérieures donnait au Ministre des Finances le moyen de suivre les négociations internationales ; désormais il n'a plus besoin de cet instrument puisqu'il est Ministre des Affaires Economiques. La Direction des affaires commerciales et la Direction générale

des prix et des enquêtes économiques ont été fondues : leur fusion marque, dit le Ministre, la sortie d'une période de pénurie où dominait le souci du contrôle et l'acheminement vers un avenir plus orienté vers les études et l'animation de l'économie.

Enfin est instituée une Direction de la prévision sur laquelle nous aurons à revenir.

Dans les services extérieurs, un rôle nouveau est dévolu aux trésoriers payeurs généraux qui seront chargés de coordonner l'activité de l'ensemble des services extérieurs pour tout ce qui concerne les problèmes posés par la préparation et l'exécution du programme d'action économique régionale. Ils recevront à cet effet le concours d'un fonctionnaire supérieur de l'administration centrale — administrateur civil ou inspecteur de l'économie nationale — chargé d'effectuer, pour leur compte et sous leur autorité, les études utiles pour l'appréciation de l'incidence des investissements à opérer dans la région.

*
* *

II. — L'équipement.

Au cours des années précédentes, les services du Ministère avaient mis à l'essai différentes formules d'utilisation des matériels électroniques. Les expériences entreprises conduisent à des conclusions positives, si bien que les propositions qui sont faites pour 1966 comportent une nouvelle étape dans la mise en place d'un matériel important.

La Direction générale des impôts se propose de moderniser l'équipement expérimental en remplaçant les quatre ordinateurs actuellement en fonction par quatre ensembles dits de la troisième génération, qui doivent, en raison de leur plus grande rentabilité, permettre à la fois de diminuer le prix de revient et d'accroître les possibilités.

La Direction de la comptabilité publique se propose d'ajouter trois nouveaux ensembles amorçant ainsi la généralisation progressive du paiement, par les trésoriers payeurs généraux de région, des fonctionnaires de toute la circonscription.

Enfin, le service du cadastre demande pour ses travaux de rénovation et de remembrement, au titre des mesures nouvelles, des crédits de paiement s'élevant à 17 millions de francs.

DEUXIEME PARTIE

I. — La prévision économique.

1° On sait qu'il existait jusqu'ici deux organismes de prévision économique : au Ministère des Affaires économiques, l'Institut national de la statistique et des études économiques, et au Ministère des Finances, le Service des études et des statistiques. La fusion des deux ministères posait naturellement la question de l'avenir de chacun de ces services. Ce n'est pas leur fusion qu'on nous propose, mais la transformation du Service des études et des statistiques en Direction de la prévision, et un nouveau renforcement de l'Institut national de la statistique. Le Ministère a souligné :

... qu'il est essentiel, pour l'orientation de la politique économique et financière, de disposer à tout instant d'un organisme spécialisé dans l'analyse économique à moyen et à long terme. Qu'il s'agisse de comparer notre évolution avec celle des autres pays, ou de procéder à des calculs à moyen et à long terme en tenant compte des bouleversements que peuvent provoquer dans notre économie l'apparition de telle ou telle découverte, le changement de telle ou telle structure, il est indispensable de disposer d'un outil de prévision moderne.

Ces considérations paraissent tout à fait pertinentes, mais on se demande s'il n'y a pas un certain double emploi de la prévision ainsi conçue avec celle que fournit l'Institut national, pour ce qui est de l'analyse générale et des comparaisons avec l'étranger ; avec celle que fournissent le Plan et l'aménagement du territoire pour ce qui concerne les situations sectorielles et les actions à engager.

L'Institut national de la statistique et des études économiques verra, en 1966, ses moyens augmenter de plus de 1.200.000 F au titre des seules mesures nouvelles, à la suite notamment de la création des emplois nécessaires à la poursuite d'un programme de travail qui porte essentiellement :

— sur les travaux de recensement périodique : recensement de la population, recensement industriel, recensement des transports, recensement de la distribution, recensement annuel des agents de l'Etat et des collectivités locales, enquêtes sur les intentions d'achat des particuliers ;

— sur des travaux particuliers :

a) Mise en place du comité de liaison entre l'I. N. S. E. E. et les organisations syndicales et professionnelles ;

b) Mise en place expérimentale de centres d'observation régionaux ;

c) Création d'un Centre national d'enquêtes par sondages.

2° On sait, d'autre part, que les publications de l'Institut ont fait l'objet d'un réaménagement diversement apprécié.

La réorganisation visait à :

— regrouper dans un nombre restreint de publications les études ou statistiques précédemment publiées par l'I. N. S. E. E. ;

— ne réduire en aucun cas le volume des informations diffusées ;

— publier chaque mois à date fixe les données disponibles permettant de faire le point de la situation économique en disposant des informations les plus récentes.

— Les dispositions suivantes ont donc été prises :

a) Les revues *Etudes statistiques* et *Etudes et conjoncture* ont été fusionnées dans une revue unique ayant pour titre *Etudes et conjoncture, revue mensuelle de l'I. N. S. E. E.* La répartition des études entre les deux publications était parfois arbitraire. De plus, la périodicité trimestrielle d'*Etudes statistiques* ne permettait pas de diffuser rapidement des résultats qui souvent méritaient d'être portés, dans de courts délais, à la connaissance du public.

b) Chaque livraison d'*Etudes et conjoncture, revue mensuelle de l'I. N. S. E. E.*, comporte désormais un supplément qui contient les résultats des enquêtes récentes de l'I. N. S. E. E., des études d'actualité ou des notes sur la situation et les perspectives de l'économie française.

Le *Bulletin hebdomadaire de statistiques* a été supprimé mais toutes les statistiques hebdomadaires ou mensuelles qu'il contenait sont publiées chaque mois dans le *Bulletin mensuel de statistiques*.

c) Jusqu'en septembre 1964, l'enquête de conjoncture de l'I. N. S. E. E. effectuée auprès des chefs d'entreprise de l'industrie donnait lieu à la publication d'un compte rendu mensuel dans des suppléments à la revue *Etudes et conjonctures*. Ce compte rendu contenait les résultats chiffrés de cette enquête accompagnés d'un commentaire sur les évolutions qu'il était possible de dégager par l'interprétation de ces résultats.

Il a paru indispensable de renouveler les enquêtes à la cadence mensuelle. L'expérience montre que les évolutions sont ainsi repérées plus sûrement.

Mais, sauf accident, les observations ne permettent de conclure à un changement caractérisé de la conjoncture qu'en prenant un certain recul. C'est pourquoi la rédaction d'un commentaire ne s'impose qu'à intervalle plus large que le mois. Des commentaires mensuels ne peuvent guère que se répéter l'un l'autre.

Aussi a-t-il été décidé, à partir de l'enquête d'octobre 1964, de ne procéder à un commentaire des résultats que trois fois par an, à l'occasion des enquêtes de mars, juin et novembre, qui sont d'ailleurs plus complètes que les autres. Néanmoins, les chiffres eux-mêmes continuent à être publiés tous les mois.

Au surplus, les résultats des enquêtes de conjoncture font l'objet d'une analyse qui les rapproche de l'ensemble des statistiques économiques courantes dans les études publiées quatre fois par an sur la situation et les perspectives de l'économie française.

L'ensemble formé par le commentaire des enquêtes de mars, juin et novembre et par les quatre études de synthèse est suffisant pour permettre de faire connaître l'évolution de la conjoncture dans des conditions qui concilient de façon satisfaisante les exigences de sécurité et de rapidité de l'information.

Cette organisation logique est parfaitement acceptable à la condition expresse :

— que la totalité des mêmes renseignements soient publiés aux mêmes dates ;

— que les renseignements soient mis au même moment à la disposition de tous ;

— que la diffusion soit suffisante et notamment qu'il soit donné accès, aux membres du Parlement qui le désirent, aux publications nécessaires à leur information.

*
* *

II. — Le travail dans les services des impôts.

Depuis des années, la Commission des Finances du Sénat appelle l'attention sur les conditions de travail réellement difficiles du personnel des impôts (les services extérieurs du Trésor ne sont pas toujours mieux partagés). L'an dernier elle déclarait :

« Les besoins continuent de croître, non seulement par l'effet du développement général de l'activité, mais en raison de causes

particulières maintes fois signalées, mais sur lesquelles il faut vigoureusement mettre l'accent :

« — les remaniements incessants de la législation et de la réglementation imposent une gymnastique harassante ;

« — le choix délibéré de solutions complexes paraît ignorer les difficultés d'application :

« — le maintien à sa limite du seuil d'imposition de l'I. R. P. P. implique la présence de 600.000 ou 700.000 nouvelles cotes ;

« — la réforme inachevée laisse subsister la taxe complémentaire — dont le produit est désormais faible au regard de la tâche imposée et le prélèvement de 5 % sur les salaires — qui devrait ne laisser aucun avantage au Trésor ;

« — la fiscalité immobilière, la refonte du Code général des impôts.

« — l'utilisation de plus en plus fréquente, de plus en plus étendue à des fins économiques ou sociales des documents fiscaux détenus par les services (enquêtes plus nombreuses, renseignements statistiques plus urgents et plus approfondis, certificats et attestations de toute nature).

« Dans ces conditions, et malgré la mise en place de moyens mécaniques et électroniques puissants, il n'est pas sûr que les besoins se trouvent épuisés par les créations actuelles. La vérité oblige à dire qu'on ne retrouvera un palier des effectifs qu'avec une réglementation stable et simplifiée. Elle permettra alors de rendre une ampleur suffisante à la fois au contrôle des déclarations sur pièces et au contrôle sur place. Encore sera-t-il bon de dégager les agents des cadres supérieurs d'une partie au moins des sujétions matérielles qui les accablent, ce qui implique de conserver en nombre suffisant des emplois de la catégorie A, et de ne pas les offrir en illusoire compensation à la création d'emplois des autres catégories. »

Ces considérations n'ont rien perdu de leur actualité. La situation qui ne s'est pas améliorée a motivé une note du Syndicat général des impôts, du Syndicat national unifié des contributions directes et des services fusionnés, du Syndicat des agents des contributions indirectes, qui est à la fois une mise en garde et un cri d'alarme :

Au régime de la déclaration contrôlée qui constitue la base du système fiscal, tend à se substituer celui de la « déclaration incontrôlée ».

Les agents de tous grades sont astreints à de telles sujétions qu'ils ne peuvent sauvegarder l'essentiel de la mission du service qu'au prix d'efforts considérables et au détriment de leur santé, de leur équilibre et de leur carrière :

— le temps qu'ils doivent consacrer à essayer d'assimiler la législation nouvelle et les considérables instructions est pris sur le repos ou les loisirs ;

— les dépressions nerveuses, les défaillances physiques se multiplient ;

— la promotion interne recule et au dernier concours d'inspecteurs élèves des places réservées aux candidats « internes » ont été attribuées aux candidats « externes » faute pour les premiers d'avoir pu se préparer efficacement.

Ainsi la dégradation progressive du Service s'accompagne d'une profonde démoralisation des personnels. « L'une des plus belles administrations du monde » — selon les termes employés par le Rapporteur du budget des Services financiers en 1963 — est en train de s'effondrer parce qu'au nom de conceptions budgétaires aberrantes on a multiplié ses charges et développé ses activités, sans lui accorder de moyens. »

Quant aux mesures à prendre, voici ce que disent les agents :

La principale urgence consiste certainement à faire prendre conscience au Gouvernement de la gravité de la situation et à faire disparaître trois illusions au moins :

— celle que les plus-values fiscales annuelles — dues en réalité à la nature des choses et des lois ; hausses des prix, ratissage fiscal des masses par le blocage du seuil d'imposition à l'I. R. P. P., dévouement exceptionnel des agents, traduisent la bonne santé de l'Administration ;

— celle que des réformes de structures et de méthodes apporteraient des améliorations souhaitables, alors que toutes les tentatives de la Direction générale des impôts en ce domaine se heurtent à l'insuffisance des moyens et tout particulièrement au problème du logement des services ;

— celle, enfin, qu'il sera encore possible de mener à bien, avec les moyens actuels, les grandes opérations de la réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et de la revision des propriétés bâties.

Quand on connaît le dévouement des agents de l'Administration des Finances, le sérieux de leurs études, la modération de leurs revendications, on ne peut manquer d'être impressionné par leur appel : il y a là une situation dont il faut s'inquiéter.

*

* *

Sous réserve de cette observation, qu'elle souhaite voir retenue par le Gouvernement, votre Commission des Finances vous propose d'adopter le budget des Services financiers.

ANNEXE

Centres de formation professionnelle.

La création des centres d'enseignement régionaux, en 1962, répond pour l'essentiel à la triple préoccupation de lutter contre la crise affectant le recrutement des cadres supérieurs des impôts (catégories A et B), de favoriser la promotion professionnelle et sociale des agents de l'Administration, enfin d'améliorer la formation générale et technique de certains stagiaires.

Actuellement 20 centres fonctionnent dans les villes suivantes : Paris, Rennes, Bordeaux, Toulouse, Clermont-Ferrand, Lyon, Nancy, Lille, Amiens, Reims, Strasbourg, Besançon, Grenoble, Marseille, Montpellier, Poitiers, Nantes, Rouen, Orléans et Dijon.

Les centres d'études ont en pratique pour mission d'encadrer les inspecteurs-élèves et les candidats aux concours pour les emplois des catégories A et B en organisant en liaison avec les facultés intéressées et en fonction des directives données par le centre de formation professionnelle et de perfectionnement du Ministère des Finances et des Affaires économiques, des activités d'enseignement présentant un caractère complémentaire (conférences, directions de travaux pratiques, répétitions, comptes rendus de corrections de devoirs, interrogations de contrôle).

Il est prévu de développer, au cours de l'année scolaire 1965-1966 puis des années suivantes, les activités de formation professionnelle déjà dévolues aux centres d'études, qu'il s'agisse de la formation initiale des stagiaires ou de la reconversion et du perfectionnement des agents actuellement en service.