

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES

ANNEXE N° 10

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 300, 328 (annexe 11) et in-8° 68.
Sénat : 65 (1959-1960).

Mesdames, Messieurs,

En chiffres arrondis, le budget des Services financiers se présente comme suit :

I. — Moyens des services.

NATURE DES DEPENSES	1959	1960	DIFFERENCE	COEFFICIENT
	(En millions NF.)			F 100.
1. — Personnel, retraites, charges sociales.....	1.085,6	1.145	+ 59,4	+ 5,5
2. — Matériel, fonctionnement des services, entretien.	138,8	157,4	+ 18,6	+ 13,5
3. — Divers	3,3	2,1	— 1,2	— 36,4
Totaux	1.227,7	1.304,5	76,8	+ 6,25

II. — Interventions publiques.

	1959	1960	DIFFERENCE
	(En millions NF.)		
1. — Interventions politiques et administratives	0,1	12,1	+ 12
2. — Action sociale et solidarité...	0,2	Mémoire.	— 0,2
Totaux	0,3	12,1	+ 11,8

III. — Dépenses en capital.

NATURE DES DEPENSES	1960	
	AUTORISATIONS de programme.	CREDITS de paiement.
	(En millions NF.)	
1. — Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte.....	71	71
2. — Equipements administratifs:		
Services financiers.....	23,7	21,1
Cadastre	6,2	5,9
Totaux	100,9	98

Ces crédits appellent quelques observations de votre Commission des finances.

1° Les crédits de personnel ne marquent qu'une faible progression. Encore celle-ci traduit-elle des augmentations automatiques (extension, à l'année pleine, de mesures prises en 1959) ou des transferts de charge, provenant d'autres ministères (France d'Outre-Mer et Economie nationale).

Les effectifs ont très peu varié. Ceux des Douanes et des services de la Direction générale des Impôts sont en légère diminution ; les autres, en légère augmentation.

Il est proposé 2.440 créations d'emplois au titre des mesures nouvelles, dont : 1.392 pour les services extérieurs du Trésor ; 955 pour la Direction générale des Impôts. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit, pour partie (1.320), de la titularisation d'auxiliaires. Cette titularisation est pratiquement achevée dans les services du Trésor et elle est avancée dans les services fiscaux ;

2° Les dépenses de matériel subissent une hausse substantielle qui relève de deux causes principales :

a) Augmentation des prix (les coefficients varient de 10 à 15 % pour l'électricité, les frais de correspondance, de transport, les fournitures de papier, etc.) ;

b) La volonté du Ministère des Finances d'améliorer les conditions de travail de ses agents trop souvent restés dans des locaux vétustes et hors d'usage. En particulier, la Direction générale des Impôts met à profit la création de centres d'impôts, dont il sera parlé plus loin, pour donner à ses agents des bureaux décents sans être somptueux. De son côté, la direction des Douanes s'efforce de moderniser des casernes... centenaires et de les doter du minimum de confort ;

3° On est surpris de trouver dans le budget des Services financiers, au chapitre 54-90 « Apports au fonds de dotation ou au capital des entreprises publiques ou d'économie mixte », des crédits destinés aux opérations suivantes :

— libération en capital de la Société internationale de la Moselle	21 millions NF.
— augmentation du Fonds de dotation à la Régie autonome des pétroles.....	40 —
— divers	10 —

On s'attendrait plutôt à voir figurer ces crédits parmi les charges communes.

Il est signalé que le crédit de 10.000.000 NF visé ci-dessus n'est pas affecté à une dépense déterminée ; il est destiné à permettre à l'Etat de faire face aux besoins qui peuvent se révéler en cours d'année ;

4° Bon nombre de chapitres sont ouverts « pour mémoire ». Ils sont alimentés, en cours d'année, quelquefois par des crédits supplémentaires, quelquefois par la répartition de crédits provisoirement bloqués sur un autre chapitre, quelquefois par le jeu des transferts de virements prévus à l'article 14 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique.

Il ne serait possible de faire d'utiles comparaisons que si l'on connaissait, pour ces chapitres, ce qu'il en est fait au cours de l'année écoulée.

5° Il faut enfin souligner que l'augmentation massive des crédits afférents aux « Interventions publiques » résulte d'un transfert du budget de la France d'Outre-Mer au titre des frais de fonctionnement des services du Trésor dans les Etats de la Communauté (chapitre 41-31).

*
* *

Réformes en cours ou en projet.

A. — LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Depuis 1958, les services centraux des anciennes directions des directes, indirectes, de l'enregistrement, font l'objet d'une réorganisation en vue d'une fusion : le budget de 1960 marque l'aboutissement de cette importante réforme qui facilitera l'harmonisation des réglementations et des procédures.

Sur le plan local, une expérience a été tentée dans cinq départements (Charente, Gard, Pas-de-Calais, Haut-Rhin et Vaucluse) qui vise à la concentration, dans un même local, des trois services fiscaux. Les avantages sont évidents :

— l'organisation du travail est plus facile, la communication des renseignements plus rapide, leur exploitation plus complète, la spécialisation n'exclut pas la connaissance de l'ensemble : en un mot la productivité est accrue ;

— l'installation matérielle est meilleure et les contribuables trouvent, au même endroit, tous les agents avec qui ils ont affaire.

Mais une réorganisation de ce genre a aussi ses inconvénients et ses limites : elle suppose une unification plus ou moins com-

plète des circonscriptions. Or celles-ci sont extrêmement variables. Dans l'ensemble, on peut dire que les « directes » opèrent à l'échelon de l'arrondissement, « l'enregistrement » à celui du canton, les « indirectes » à celui de la commune ou du groupe de communes.

Il n'est donc possible de faire des circonscriptions communes qu'avec une révision profonde des conditions de travail.

La circonscription retenue sera bien souvent la plus grande et cela appelle deux observations.

Dans les régions rurales, il arrivera que les chefs-lieux de canton se verront privés d'un ou de plusieurs fonctionnaires. Ces départs viendront après ceux qu'a déterminés la réforme judiciaire. Souvent ils coïncideront avec des mouvements de même nature opérés dans d'autres administrations (par exemple dans les Travaux publics).

Il n'est pas besoin d'insister sur les effets psychologiques et économiques de pareils déplacements. Il sera bon de n'y procéder qu'avec une extrême précaution, et, chaque fois que possible, de faire coïncider le départ d'un fonctionnaire avec la venue d'un autre puisqu'aussi bien il existe des services dont on souhaite que les agents soient plus nombreux et plus répandus (ainsi les moniteurs agricoles devraient être présents dans chaque canton).

La deuxième objection concerne l'éloignement du contribuable, éloignement géographique et administratif. Dans des départements de montagne, on sait assez que la distance ne compte pas seule et qu'il faut respecter la formation des régions naturelles. Mais il y a plus ; on peut redouter que l'inspecteur, dans son centre, devienne un personnage lointain sinon inaccessible, alors que chacun s'accorde à désirer multiplier les contacts qui doivent prévenir bien des difficultés. La Direction générale s'emploie heureusement à prévenir cette objection :

- en dotant ses services de moyens de transports ;
- en conservant à chaque agent un secteur géographique.

Il faudrait encore qu'elle eût assez d'agents pour que chacun d'eux connût parfaitement tous les contribuables de sa circonscription et pût discuter avec eux de leur imposition avec cette fermeté persuasive que donne, seule, une longue fréquentation des hommes et des choses.

B. — LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES

La Direction générale des Douanes voit se modifier son activité du fait de la mise en route des dispositions du Marché commun :

1° Certaines frontières continentales exigeront une surveillance moins active, au fur et à mesure que diminuent les droits d'entrée ;

2° En revanche, les frontières maritimes appellent une surveillance accrue ;

3° L'augmentation attendue des échanges, la compétition plus vive, exigent de donner au producteur français toutes les facilités, notamment en matière de régimes spéciaux, ce qui suppose la multiplication des bureaux intérieurs.

Il est donc logique que les Douanes modifient l'implantation de leurs effectifs et s'efforcent de les rendre plus mobiles (par la création de brigades motocyclistes), envisagent l'ouverture de bureaux intérieurs et aussi qu'elles prêtent, dans les régions côtières, leur concours à la fiscalité indirecte.

*
* *

C. — LES COMPTABLES

1. *Les Comptables fiscaux.*

Les réorganisations locales comportent la suppression d'un nombre important de Recettes d'Enregistrement (130 sur 334).

2. *Les Comptables du Trésor.*

Il faut noter que l'effort de productivité — obtenu notamment par l'emploi de machines comptables, le perfectionnement des méthodes, etc. — ne suffit pas à faire face aux besoins résultant du développement des opérations. De nombreux services de Paris et de Province sont surchargés. Le Ministère envisage la suppression

de 150 perceptions. L'observation faite ci-dessus à propos des services fiscaux a également tout son poids ici. Si les économies sont souhaitables, il reste regrettable qu'elles s'opèrent dans les cantons ruraux.

*
* *

D. — LE CADASTRE

1. *Remembrement.*

Au 1^{er} janvier 1959, les opérations de remembrement étaient achevées dans 3.443 communes (4.248.000 ha).

Les résultats n'étaient incorporés au cadastre que pour 2.657 communes (3.194.000 ha) (voir Annexe).

2. *Révision.*

Pour les propriétés foncières non bâties, la révision sera fort avancée, sinon terminée, fin 1960. Elle ne peut être entreprise, pour les propriétés foncières bâties, faute de crédits.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des finances vous propose l'adoption, sans modification, du budget des services financiers.

ANNEXE

Les travaux cadastraux résultant du remembrement.

Le remembrement, en modifiant complètement la consistance des propriétés, entraîne inévitablement une véritable refonte du cadastre pour la zone territoriale qu'il affecte. Il est donc nécessaire, pour éviter tout double emploi, que le plan du nouveau lotissement offre les garanties exigées d'un plan cadastral.

Réciproquement, une opération de remembrement ne peut être menée à bien sans disposer, dès le départ, d'une documentation générale et suffisamment précise qui permette d'identifier et d'évaluer les apports des propriétaires. Une telle documentation ne peut provenir que du cadastre.

Ainsi, il existe entre les tâches incombant, en matière de remembrement, tant au Service du Génie rural qu'au Service du Cadastre, une interférence qui a provoqué l'établissement, entre les deux services, d'une liaison quasi permanente dont les principales étapes sont résumées ci-après.

1° Mesures préalables au remembrement.

a) Le Service du Génie rural communique au Service du Cadastre ses programmes et les prévisions y afférentes de manière à éviter que des opérations de rénovation cadastrale soient entreprises dans des zones susceptibles d'être prochainement remembrées ;

b) Le Service du Cadastre fournit au Service du Génie rural, pour les zones à remembrer :

— des fiches parcellaires établies par dépouillement de la matrice cadastrale des propriétés non bâties ainsi qu'un état de sections en double exemplaire des parcelles en cause. Ces documents sont destinés à déterminer, conformément aux dispositions de l'article 29 du décret du 7 janvier 1942, l'apport de chaque propriétaire « en prenant pour base la superficie cadastrale des propriétés » ;

— des reproductions du plan cadastral qui sont utilisées, notamment, pour l'étude du projet de nouveaux lotissements.

Eventuellement, lorsqu'il existe des discordances importantes entre l'état actuel de la propriété et la situation représentée sur le plan cadastral ancien, celui-ci doit faire l'objet d'une mise à jour rapide :

c) La triangulation devant servir d'appui aux opérations topométriques du remembrement est exécutée par les soins du Service du Cadastre (arrêté interministériel du 1^{er} juillet 1943, art. 1^{er} et 2).

2° Mesures prévues au cours des travaux.

Le dossier des opérations techniques du remembrement est soumis à l'acceptation du Directeur des Contributions directes (arrêté interministériel précité, art. 9). Ceci implique la vérification du plan et de toutes les opérations du levé par le Service du Cadastre.

Par ailleurs, dans le cas de remembrement important entrepris dans une commune à cadastre ancien, il est procédé concurremment à la rénovation du cadastre des zones exclues (loi du 9 mars 1941, art. 26) et par le même géomètre (arrêté interministériel du 1^{er} juillet 1943, art. 12).

3° Mesures subséquentes.

Les résultats du remembrement doivent être incorporés dans les documents cadastraux et soumis à conservation cadastrale dès l'année qui suit la publication du procès-verbal de remembrement au fichier immobilier (loi du 9 mars 1941, art. 26, et décret du 14 avril 1955, art. 32).

A cet effet :

— le plan de remembrement est mis à jour au point de vue fiscal : les lots de remembrement sont divisés en autant de parcelles qu'ils contiennent de natures de cultures différentes ;

— les parcelles cadastrales issues de cette première opération font l'objet d'une classification, puis d'un classement en vue du calcul du revenu servant de base à la contribution foncière.

L'incorporation proprement dite est effectuée soit par voie d'application sur les documents cadastraux lorsque la zone remembrée est comprise dans une commune à cadastre rénové, soit par confection de documents cadastraux distincts lorsque le remaniement touche des terrains situés dans une commune à ancien cadastre.

*
* *

Ces mesures de liaison, qu'une expérience de près de vingt années a permis de mettre au point, donnent satisfaction aux deux Services intéressés et répondent, en définitive, aux exigences de l'arrêté interministériel du 20 mai 1948 sur la coordination des levés à grandes échelles.

La tâche incombant ainsi au Service du Cadastre représente une charge importante qui n'a pu être supportée jusqu'alors qu'en raison du retard accumulé dans la rédaction et le dépôt des procès-verbaux de remembrement et, par suite, dans l'incorporation de leurs indications dans les documents cadastraux.

Il n'en va plus de même aujourd'hui : d'une part, la mise en application de la réforme hypothécaire a conduit à hâter la liquidation administrative des dossiers de remembrement ; d'autre part, les nécessités économiques découlant, notamment, du marché commun provoquent un développement et une accélération considérables des opérations de remembrement.

Ces circonstances procurent au Service du Cadastre un surcroît de tâche auquel les moyens mis à sa disposition aussi bien en personnel qu'en crédits ne permettent plus de faire face.

Le transfert, aux travaux résultant du remembrement, d'une partie du personnel affecté à la rénovation du cadastre ne peut être raisonnablement envisagé au moment où l'accélération de cette opération est réclamée de toutes parts et où son achèvement conditionne l'application complète du nouveau régime de publicité foncière.

En raison des difficultés de recrutement déjà exposées à plusieurs reprises, il ne faut pas songer non plus au développement des effectifs, dont les effets ne pourraient d'ailleurs se faire sentir avant plusieurs années.

Au surplus, le souci d'une saine gestion des deniers publics conduit à confier la plus grande part possible des travaux cadastraux résultant du remembrement aux géomètres chargés de l'opération principale. Ces derniers exécutent, en effet, nombre d'opérations administratives et techniques valables dans les deux cas et sont ainsi tout désignés pour assurer, dans les meilleures conditions de prix et de délai, la liaison qui s'impose entre les deux tâches.

Il paraît donc rationnel de demander à l'entreprise privée le concours nécessaire. Encore faudrait-il disposer des moyens indispensables, remarque faite par le Service du Cadastre est tenu de suivre le rythme imposé par le Service du Génie rural aux opérations de remembrement.

Pour un programme de remembrement déterminé, l'importance des travaux cadastraux subséquents, qui sont confiés aux géomètres privés (triangulation, rénovation des zones exclues, mise au point fiscale), est dans le rapport de 1 à 10 des travaux exécutés par le Service du Génie rural.

Dispositions spéciales.

Article 48.

Recettes et dépenses du service des alcools.

Texte. — Sont approuvées, conformément à l'état L annexé à la présente loi, les prévisions de recettes et de dépenses du service des alcools pour la campagne 1959-1960.

Les dépenses d'administration du service des alcools, retracées au titre premier de cet état, ont un caractère limitatif.

Commentaires. — Cet article a pour objet d'approuver les prévisions de recettes et de dépenses du Service des alcools soumises au Parlement, en vertu du décret du 9 août 1953.

En fait, ce document ne présente que peu d'intérêt. Etabli au mois d'août, il ne comporte guère que des postes évaluatifs, dont les chiffres sont presque toujours modifiés en cours de campagne. Ce qu'il importe de connaître pour le Parlement, ce sont les modifications qui pourraient être apportées au régime actuel ainsi que les comptes de résultats et les rapports d'exercice. Le Service des alcools a d'ailleurs fait un gros effort pour hâter la publication de son rapport annuel.

Votre Commission des finances estime donc que la formalité d'approbation des prévisions de dépenses et de recettes pourrait être supprimée sans dommage. Elle vous propose cependant, pour cette année, d'adopter le présent article.

ETAT L

(Article 48.)

Prévisions de recettes et de dépenses du service des alcools pour la campagne 1959-1960

DESIGNATION	PREVISIONS de recettes.
	Nouveaux francs.
Recettes.	
TITRE I. — RECETTES D'EXPLOITATION GÉNÉRALE :	
A. — <i>Ventes :</i>	
Ventes d'alcool.....	28.432.000
Ventes de sous-produits.....	12.900
Remboursements de manquants.....	80.000
B. — <i>Produits accessoires :</i>	
Soultes, surtaxes, redevances, amendes.....	730.000
Majorations frais d'exploitation et vieillissement.....	570.000
Locations diverses.....	5.000
Autres recettes accessoires.....	Mémoire.
C. — <i>Produits financiers</i>	95.000
TITRE II. — RÉALISATIONS D'IMMOBILISATION.....	Mémoire.
Total des recettes budgétaires.....	29.924.000
TITRE III. — OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE :	
A. — <i>Encaissement de la T. V. A. (à reverser au budget général)</i>	5.454.139
B. — <i>Remboursements de prêts :</i>	
Accordés sur les crédits des alcools d'origine cidricole..	588.000
Accordés sur les crédits des alcools d'origine vinicole..	310.000
Total général des recettes.....	36.276.139

ETAT L. (Suite et fin.)

Suite et fin des prévisions de recettes et de dépenses du Service des alcools pour la campagne 1959-1960.

DESIGNATION	PREVISIONS de dépenses.
	Nouveaux francs.
Dépenses.	
TITRE I. — DÉPENSES D'ADMINISTRATION :	
A. — <i>Frais de personnel</i>	261.363
B. — <i>Travaux, fournitures et services</i>	53.100
TITRE II. — DÉPENSES D'EXPLOITATION :	
A. — <i>Achats d'alcool</i> :	
Alcool de betteraves.....	9.370.000
Alcool de mélasses.....	4.836.000
Alcool divers.....	180.000
Alcool d'origine vinicole.....	8.585.000
Alcool d'origine cidricole.....	2.600.000
B. — <i>Frais d'exploitation des entrepôts</i> :	
Frais de personnel (entrepôts et ateliers).....	170.451
Achat de matières consommables.....	41.400
Travaux, fournitures et services divers.....	291.850
Impôts indirects et taxes.....	12.400
C. — <i>Façons exécutées à l'étranger</i>	870.000
D. — <i>Transports payés aux tiers</i>	706.000
E. — <i>Frais spéciaux. — Contributions à divers services</i> :	
Contribution à divers services.....	470.000
Patentes.....	55.000
TITRE III. — DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT :	
A. — <i>Matériel et gros outillage</i>	78.850
B. — <i>Bâtiments et installations</i>	62.000
TITRE IV. — DÉPENSES D'INTERVENTION ÉCONOMIQUE (décrets du 24 septembre 1957 et du 6 juin 1959).....	
	900.000
Total des dépenses budgétaires.....	29.543.414
Total des recettes budgétaires.....	29.924.000
Excédent des recettes sur les dépenses budgétaires.....	380.586
TITRE V. — OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE :	
A. — <i>Reversement au budget général de la taxe sur la valeur ajoutée</i>	5.454.139
B. — <i>Prêts pour la fabrication de produits à base de raisin ou de pommes destinés à l'alimentation humaine</i> :	
Sur les crédits des alcools d'origine cidricole.....	750.000
Sur les crédits des alcools d'origine vinicole.....	450.000
Total général des dépenses.....	36.197.553