

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

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 1976,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. René MONORY,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 9

Economie et finances.

II. — SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Auguste AMIC.

(1) Cette commission est composée de: MM. Edouard Bonnefous, *président*; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents*; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, *secrétaires*; René Monory, *rapporteur général*; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, André Fosset, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagani, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 13),
1921 (tome X) et in-8° 360.

Sénat : 61 (1975-1976).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — Les dépenses ordinaires	5
Section I. — Les moyens des services	6
Section II. — Les interventions publiques	16
CHAPITRE II. — Les dépenses en capital	19
Annexe	23

Mesdames, Messieurs,

La comparaison du projet de budget des Services financiers pour 1976 avec les crédits primitivement votés pour 1975 fait apparaître, en ce qui concerne les dépenses ordinaires, une augmentation des dotations de 1.212 millions de francs, soit 18,3 % et, en revanche, pour les dépenses en capital, une réduction des crédits de paiement de près de 20 %. Quant aux autorisations de programme prévues pour 1976 elles sont en très légère régression, passant de 179,1 millions de francs à 178,2 millions de francs.

En pratique, cette comparaison d'un budget sur l'autre n'est valable que pour les dépenses ordinaires. Concernant les dépenses en capital, elle doit être rectifiée pour tenir compte des importantes modifications que les trois premières lois de finances rectificatives ont apportées au budget des Services financiers.

C'est sous cette réserve que les tableaux, ci-après, donnent le détail des différents crédits demandés pour 1976.

Dépenses ordinaires.

	BUDGET voté pour 1975	MODIFICATIONS apportées par les trois collectifs	TOTAL budget 1975	BUDGET proposé pour 1976	RAPPORT BUDGETS 1976-1975
	(En millions de francs.)				
Titre III	6.509,677	»	6.509,677	7.710,846	+ 18,45 %
Titre IV	112.718	»	112,718	124,415	+ 10,37 %
Totaux	6.622,395	»	6.622,395	7.835,261	

Dépenses en capital.

	BUDGET voté pour 1975	MODIFICATIONS apportées par les trois collectifs	TOTAL budget 1975	BUDGET proposé pour 1976	RAPPORT BUDGETS 1976-1975	
	(En millions de francs.)					
<i>Autorisations de programme</i>	179,150	120	299,150	178,240	—	40,41 %
<i>Crédits de paiement</i>	180,500	120	300,500	147,440	—	50,93 %

Les tableaux ci-dessus retracent l'ensemble des crédits afférents au budget des Services financiers. Toutefois, le commerce extérieur devant, cette année, faire l'objet d'un rapport séparé, le présent rapport sera limité à l'examen des seules dotations concernant les services financiers « stricto sensu ».

Nous étudierons d'abord les dépenses ordinaires qui, indiquons-le dès maintenant, représentent plus de 98 % des crédits inscrits dans le fascicule budgétaire. Nous aborderons ensuite l'examen des dépenses en capital.

CHAPITRE PREMIER

LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires comprennent, pour l'essentiel, des crédits de fonctionnement de l'administration. Les interventions publiques, relativement très réduites, qui figurent dans le fascicule budgétaire des services financiers ont trait, en majorité, à des actions en matière de commerce extérieur ; celles relevant spécifiquement du présent rapport ne constituent donc que peu de chose.

Le tableau ci-après indique la comparaison d'un budget à l'autre des dépenses ordinaires, étant précisé que celles qui relèvent du titre IV concernent exclusivement les actions qui seront traitées dans le présent rapport, à l'exclusion de celles se rapportant au commerce extérieur.

	BUDGET 1975	MESURES acquises	MESURES nouvelles	PROJET de budget 1976
		(En millions de francs.)		
Titre III	6.509,7	+ 1.089,9	+ 111,2	7.710,8
Titre IV	3,2	»	+ 0,035	3,235

Deux constatations s'imposent tout d'abord. D'une part l'essentiel des crédits concerne le titre III, d'autre part près des neuf dixièmes des augmentations de dotations prévues se rapportent aux services votés.

SECTION I

LES MOYENS DES SERVICES (1).

Le budget pour 1976 des Services financiers apparaît donc pour l'essentiel comme un budget de reconduction. Les moyens supplémentaires limités qui sont demandés doivent simplement permettre l'intensification d'actions dont le caractère prioritaire a déjà été antérieurement reconnu ainsi que le financement de mesures résultant de décisions prises par le Parlement et le Gouvernement.

Les actions prioritaires sont celles qui ont trait à l'amélioration de la justice fiscale et à la promotion des exportations. Le dernier point étant l'objet même de notre rapport sur le commerce extérieur, nous nous bornerons ici à évoquer le premier.

La lutte contre la fraude fiscale — préoccupation à laquelle tout le monde ne peut que souscrire — intéresse tout particulièrement deux administrations financières : la Direction générale des impôts et la Direction générale des douanes. Au total la création d'environ 700 emplois nouveaux est prévue à ce titre en 1976.

La traduction financière de décisions prises antérieurement se traduit par deux séries de mesures :

1° Conformément aux dispositions de la loi du 16 juillet 1971 relative à la formation professionnelle continue, des moyens sont envisagés pour permettre aux services financiers de faciliter la formation de leurs agents et de disposer pour ce faire d'un volant d'effectifs pour remplacer dans leurs tâches administratives les fonctionnaires qui suivent des stages de formation.

2° La division de la Corse en deux départements conduit à une restructuration des services extérieurs du Trésor, de la Direction générale des impôts ainsi que de celle de la concurrence et des prix, restructuration qui se traduit au total par la création de 53 emplois nouveaux.

Parallèlement aux actions prioritaires et à la traduction de décisions antérieures, le présent budget prévoit certains renforcements des effectifs pour permettre de faire face à la fois à un développement

(1) Les dotations se rapportant au service de l'expansion économique à l'étranger seront analysées dans le rapport relatif au Commerce extérieur.

des tâches propres à chaque service et, d'autre part, à l'extension progressive à l'ensemble des territoires de certaines mesures : développement du paiement informatique des fonctionnaires, mensualisation du recouvrement de l'impôt, mensualisation du paiement des pensions, etc.

A. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les principales mesures nouvelles intéressant les services de l'Administration centrale concernent :

— le développement de l'effectif du corps des attachés d'administration centrale par la création de 50 emplois nouveaux (compensée, du reste, par la suppression de 40 emplois de titulaire et de 10 emplois de contractuel) ;

— le renforcement de l'effectif du personnel d'encadrement par la création de 40 emplois de secrétaire administratif ;

— l'augmentation de 15 unités du personnel du bureau d'études et de réalisations techniques ;

— un certain nombre de transformations d'emplois destinés à permettre le reclassement indiciaire des agents intéressés ;

— un relèvement de diverses dotations pour frais de matériel et de fonctionnement ainsi que pour la mise en œuvre de nouvelles actions de formation professionnelle et le développement des services sociaux ;

— un relèvement de 1,7 million de francs de la subvention à la Commission des opérations de bourse pour tenir compte de l'augmentation des frais de personnel de cet organisme. La subvention s'élèverait au total pour 1976 à 12,6 millions de francs ;

— un relèvement de 2 millions de francs (soit 24 %) de la subvention à la Caisse des retraites de l'Imprimerie nationale pour permettre à cet organisme de faire face à ses obligations.

B. — L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

La seule mesure à signaler concernant le service de l'Inspection générale des finances est la création de deux postes d'inspecteurs généraux, création qui sera, du reste, sans incidence budgétaire, la situation réelle des effectifs, inférieure à celle des effectifs théoriques, permettant d'imputer cette dépense nouvelle sur les disponibilités du chapitre intéressé.

C. — LA COUR DES COMPTES ET LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES COMPTES DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Les mesures nouvelles prévues sont de peu d'importance : création de deux emplois de magasinier, transformation de quatre emplois concernant le personnel d'exécution, relèvement des dotations de fonctionnement pour les ajuster aux besoins réels.

D. — LES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

Les Services extérieurs du Trésor ont à faire face à un accroissement de leur tâche qui résulte de plusieurs facteurs, les uns à caractère exceptionnel, les autres permanents.

Concernant les premiers, pour l'année 1975 il convient de citer :

— le remboursement de la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu, intervenue en 1974 ;

— le versement pour les personnes relevant de la fonction publique des allocations exceptionnelles versées aux familles et à certains retraités ;

— les reports d'échéance accordés à différentes catégories de contribuables par la troisième loi de finances rectificative pour 1975.

Quant aux facteurs permanents, ce sont :

— l'augmentation générale du « trafic » ;

— l'extension du recouvrement mensuel de l'impôt à la quasi-totalité du territoire national. Seuls, à la fin de l'année 1976, sept départements resteront encore en dehors du champ d'application de cette mesure. A ce propos, il convient de souligner que le mécanisme du paiement mensuel connaît un succès certain parmi les contribuables. A l'heure actuelle, dans les départements couverts par ce système la proportion d'assujettis qui ont demandé ce mode de règlement est en général de l'ordre de 20 % et dépasse même 30 % dans certains départements ;

— la mensualisation du paiement des pensions. L'expérience qui a été effectuée en 1975 dans la région de Grenoble et qui a concerné environ 100.000 pensionnés doit être étendue en 1976 à une autre région et ultérieurement, par étapes successives, à l'ensemble du territoire.

Il est certain, par ailleurs, que le développement de cette nouvelle périodicité du règlement des pensions aura pour effet d'augmenter très sensiblement le nombre des pensionnés qui opteront pour le paiement mensuel de leurs impôts.

- la division de la Corse en deux départements ;
- le recouvrement des pensions alimentaires en matière de divorce.

Il s'agit là d'une activité supplémentaire que la loi du 11 juillet 1975 a imposée aux services extérieurs du Trésor. A cet effet, la quatrième loi de finances rectificative pour 1975 doit comporter la création de 200 emplois supplémentaires. La dépense correspondante doit être financée au moyen de fonds de concours.

Pour faire face aux différentes tâches nouvelles qui incomberont aux services extérieurs du Trésor, sont prévus, d'une part, compte tenu de certaines suppressions d'emplois, la création de 760 emplois nouveaux dont celle de 50 receveurs percepteurs et, d'autre part, un renforcement des moyens en matériel des postes comptables.

En contrepartie sont proposées d'importantes mesures d'économie, dont les principales portent sur :

- la diminution des gestions intérimaires. Par suite de l'affectation de nouveaux titulaires à un certain nombre de postes comptables, il sera possible de réduire les crédits affectés aux frais d'intérim et aux frais de déplacement (— 1.675.000 F).
- la dotation pour frais de loyers, en raison de la situation réelle des baux en cours (— 3.000.000 F).
- la dotation concernant les rémunérations principales, en raison de la situation des effectifs du chapitre (— 5.000.000 F).

Il convient toutefois de noter que malgré l'effort entrepris en vue de renforcer les effectifs et les structures des services extérieurs du Trésor, certains secteurs sont et demeureront en 1976 surchargés de travail et tout spécialement les recettes municipales dont les tâches ne cessent de croître, sans que leurs dotations en personnel suivent une progression parallèle.

Pour terminer, il convient de signaler que les agents des services extérieurs du Trésor ont eu — comme, du reste, certains de leurs collègues de la Direction générale des impôts — à exercer leur tâche dans des conditions difficiles et même parfois dangereuses étant donné les exactions et attentats dont ont été victimes plusieurs postes comptables.

E. — LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

Concernant la Direction générale des impôts sont prévues deux séries de mesures, la poursuite de la réorganisation des services fiscaux et un renforcement des effectifs pour faire face à la fois à l'augmentation du « trafic fiscal », au développement du contrôle fiscal et une amélioration de la formation professionnelle des agents en début et en cours de carrière.

Concernant la fraude fiscale, le fait dominant est la décision prise par le Conseil des Ministres du 31 octobre dernier, d'accentuer la lutte contre la fraude ou plus exactement contre les fraudes, car en la matière des procédés extrêmement divers sont employés par ceux qui cherchent à se soustraire à leurs obligations fiscales, et qui vont de la simple dissimulation jusqu'à des tactiques beaucoup plus élaborées, mettant en jeu les possibilités que peuvent offrir certaines discordances existantes sur le plan international entre les différentes législations (1).

Ces mesures se traduisent, compte tenu de certaines suppressions et transformations d'emplois par la création nette de 1.013 postes. Parallèlement est prévu un renforcement des crédits afférents au versement de certaines indemnités.

Ces mesures constituent un premier pas dans le renforcement des contrôles fiscaux, mais elles seraient certainement à elles seules insuffisantes pour assurer une véritable réforme en ce domaine. Elles devront donc être complétées au cours des années suivantes.

D'autre part, il convient d'appeler l'attention sur la situation peu satisfaisante dans laquelle se trouve à l'heure actuelle le service du Cadastre. Durant ces dernières années la réforme de la fiscalité immobilière locale a imposé aux services des impôts chargés de cette tâche, un travail supplémentaire considérable, ce qui a notamment nécessité l'emploi d'agents qui normalement étaient affectés à la tenue du Cadastre. De ce fait, les opérations de mutation et de mise à jour ont pris un fort retard aussi bien en ce qui concerne la tenue des fiches que celle des croquis.

L'achèvement de la réforme de la fiscalité locale devrait permettre de remédier à cette situation ; néanmoins un assez long délai sera nécessaire pour résorber les retards accumulés.

(1) On trouvera, ci-après, en annexe, une note établie par le Ministère de l'Economie et des Finances concernant le contrôle fiscal.

Ajoutons, enfin, que le service du Cadastre a connu au cours des dernières années certaines difficultés dans le recrutement de ses géomètres. Celles-ci sont maintenant aplanies mais cette situation n'a pas été non plus sans avoir une influence sur les retards constatés dans la tenue des documents.

F. — LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS

Les principales mesures nouvelles intéressant la Direction générale des douanes et des droits indirects concernent les objectifs suivants :

1° *Renforcement des services* pour faire face notamment à l'ouverture de nouveaux points de passage.

Un certain nombre de travaux routiers (Le Perthus, Biriadou, Palmrain) ou portuaires (Antifer) vont créer de nouveaux points de franchissement des frontières.

2° *Lutte contre la fraude fiscale.*

La lutte contre la fraude fiscale nécessite une augmentation des moyens des services chargés du contrôle *a posteriori* des opérations du commerce extérieur. L'expérience a montré, en effet, que certaines fraudes en matière de commerce extérieur n'étaient pratiquement possibles à déceler que par des contrôles postérieurs ; c'est notamment le cas d'irrégularités commises dans des circuits commerciaux intéressant des entreprises mères et filiales de nationalités différentes.

3° *Formation professionnelle.*

Comme pour les agents de la Direction générale des impôts, est envisagé un développement de la formation professionnelle du personnel des douanes.

Au total ces différents renforcements se traduiront par la création de 200 emplois nouveaux.

Par ailleurs, sont prévues diverses transformations d'emplois pour permettre, d'une part, une amélioration de l'encadrement et, d'autre part, pour tenir compte de l'évolution des missions de la Douane.

A ce propos, il convient de souligner la très bonne qualité de recrutement actuel des services des douanes, remarque, du reste, qui concerne aussi la Direction générale des impôts. Alors qu'il y a quelques années le recrutement douanier était difficile et qu'ainsi, à titre d'exemple, à un concours où 400 places étaient ouvertes seuls 140 candidats s'étaient présentés, la situation est aujourd'hui totalement inversée : au dernier concours d'inspecteurs des douanes quelque 830 candidats se sont présentés pour 70 places à pourvoir et la quasi-totalité des reçus étaient au moins titulaires d'une licence.

Enfin, il convient de signaler la demande d'un crédit supplémentaire de 7,3 millions de francs tendant à permettre la mise en exploitation en 1976 du système d'ordinateurs destiné au traitement de toutes les questions douanières concernant le fret aérien.

Il s'agit d'une opération désignée sous le nom de code de « SOFIA » et qui a pour but, à la fois d'informatiser le tarif des douanes et de simplifier et d'accélérer considérablement les formalités de dédouanement.

Le tarif est une très volumineuse nomenclature des droits applicables à toutes les marchandises selon leur nature et, le cas échéant, selon leur provenance. La mise en mémoire dans un réseau informatique permet, d'une part, sa très rapide consultation et, d'autre part, grâce aux terminaux que les transitaires en douane peuvent faire installer dans leurs bureaux, un calcul automatique des droits et même dans tous les cas qui ne soulèvent pas de difficultés particulières, la délivrance immédiate, grâce à des imprimantes, des documents douaniers.

G. — LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE ET DES PRIX

Un renforcement des effectifs des services extérieurs de la Direction générale de la concurrence et des prix est prévu pour permettre à ces services de faire face à l'accroissement de leurs tâches, compte tenu du contexte économique actuel. Au total est demandée la création de 95 emplois nouveaux. Parallèlement seraient accrus les crédits de fonctionnement.

D'autre part, est inscrite une augmentation de la dotation destinée au financement des émissions « consommateurs-information » pour permettre l'extension en année pleine des émissions destinées aux régions Poitou-Charente et Franche-Comté et la couverture, au cours de l'année 1976 de la région Bourgogne.

H. — L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Outre un certain nombre de transformations d'emploi, est demandé un renforcement des effectifs de l'I.N.S.E.E. portant sur la création de 70 emplois nouveaux.

Par ailleurs, est prévu un relèvement de 5,4 millions de francs des dotations destinées à la rémunération des agents vacataires et auxiliaires chargés des recensements et enquêtes.

A l'heure actuelle la première exploitation du dernier recensement général de la population est pratiquement achevée, et l'Institut de la statistique sera en mesure de fournir les données du décret qui, avant la fin de l'année 1975 doit permettre de fixer, pour chaque commune, le chiffre légal de la population.

Au cours de l'année 1976, une partie importante de l'activité de l'Institut sera consacrée à la poursuite de l'exploitation de ce recensement.

Dans une première phase, qui doit occuper le premier semestre de l'année prochaine, sera effectué le dépouillement complet d'un cinquième des bulletins de recensement. A partir des résultats ainsi obtenus, il sera possible par extrapolation de dégager une physionomie générale du recensement et d'en tirer les principaux enseignements.

Une seconde phase qui, elle, s'étendra jusqu'à la fin de l'année 1977, comportera le dépouillement de tous les autres bulletins et l'établissement des résultats définitifs.

Indépendamment des opérations concernant le recensement, l'I.N.S.E.E. poursuivra en 1976 ses autres tâches dont les principales sont :

— *La tenue à jour des grands répertoires.*

a) Le répertoire d'identification des individus fonctionne sur ordinateur depuis le 1^{er} janvier 1973 ; une mise à jour permanente est nécessaire pour tenir compte des mouvements d'état-civil (naissance, décès).

b) Le fichier central des entreprises et établissements (S.I.R.E.N.E.) fonctionne dans sa nouvelle conception depuis le 1^{er} janvier 1975. Cependant, la mise en concordance des fichiers associés (répertoire des métiers notamment), plus longue et délicate que prévu, devra se poursuivre en 1976 pour que cet outil administratif atteigne son régime normal de fonctionnement.

c) L'automatisation du fichier électoral se poursuivra en 1976 par :

— l'inscription sur fichier magnétique des électeurs nés avant 1900 ;

— l'inscription sur fichier magnétique des jeunes électeurs qui auraient dû s'inscrire en 1975 et qui ne le feront qu'ultérieurement.

— *Des travaux d'enquêtes.*

L'I.N.S.E.E. continuera en 1976 la réalisation d'enquêtes statistiques régulières (indices de prix, enquêtes auprès des entreprises et des ménages). Il poursuivra également la collecte de certains documents administratifs (état-civil, déclarations annuelles de salaires, bordereaux de l'U.R.S.S.A.F.) dont il assure l'exploitation statistique. Ces travaux permettront notamment d'améliorer les connaissances statistiques dans les domaines de l'emploi et des revenus.

— *Des travaux de synthèse économique.*

Les efforts menés pour améliorer les instruments d'analyse de la conjoncture et pour utiliser ces instruments à un rythme trimestriel se poursuivront en 1976. Un nouveau système de comptes nationaux trimestriels adapté aux cadres, concepts et évaluations de la nouvelle base 1971 sera élaboré au cours de 1976.

L'I.N.S.E.E. contribuera par ailleurs, en liaison avec le Commissariat au Plan, à la mise au point de modèles de projection à moyen terme utilisés lors de l'élaboration du Plan.

— *Des études régionales.*

Les études menées au sein des directions régionales s'attachent essentiellement à analyser les problèmes économiques et sociaux spécifiques à chaque région.

I. — LE SERVICE DES LABORATOIRES

Les crédits de matériel et de fonctionnement de ce service sont majorés de 115.313 F principalement pour faire face à l'achat de matériel technique et de fournitures.

J. — LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Deux subventions de fonctionnement relèvent du budget des Services financiers.

1° *Commission des opérations de bourse.*

Est envisagé un relèvement de 1.730.000 F de la subvention à la Commission des opérations de bourse, subvention qui passerait ainsi à 12.622.500 F.

2° *Institut national de la consommation.*

Il est proposé de porter de 9,1 millions de francs à 10,7 millions de francs la subvention à l'Institut national de la consommation, soit une majoration de 16 %.

SECTION II

LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Au titre des interventions publiques, seules trois actions du Ministère des Finances concernent le présent rapport : l'aide aux organisations de consommateurs, les subventions en matière de statistiques et le versement d'indemnités au titre de la suppression des débits de boissons.

1° *Aide aux organisations de consommateurs.*

Il est proposé de majorer de 7 % le crédit de 500.000 F en 1975 au chapitre 44-81.

Indiquons, à titre d'information, que le crédit de 1975 a fait l'objet de la répartition ci-après :

Association F.O. consommateurs (A.F.O.C.)	42.000 F
Confédération nationale des associations populaires familiales (C.N.A.P.F.)	50.000 F
Confédération nationale de la famille rurale (C.N.F.R.)	42.000 F
Confédération syndicale des familles (C.S.F.)	37.000 F
Fédération des familles de France (F.F.F.)	45.000 F
Laboratoire coopératif pour l'information, la protection et la représentation des consommateurs (L.C.I.P.R.C.)	15.000 F
Organisation générale des consommateurs (OR.GE.CO.)	42.000 F
Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)	100.000 F
Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.)	53.000 F
Union régionale des organisations de consommateurs (U.R.O.C.) de la région Bourgogne	11.000 F
Union régionale des organisations de consommateurs (U.R.O.C.) Champagne-Ardenne	11.000 F
Association départementale des consommateurs de la Martinique (U.D.C.M.)	11.000 F

Union départementale des organisations de consommateurs du Loiret (U.D.O.C.)	5.000 F
Union départementale des organisations de consommateurs des Alpes-Maritimes (U.D.C.A.M.)	5.000 F
Participation d'associations de consommateurs aux travaux de l'A.F.E.I.	4.650 F
Pour mémoire (crédit non encore attribué)	26.350 F
Total	<u>500.000 F</u>

2° Subventions en matière de statistiques.

Il est proposé de relever de 60.000 F la dotation allouée à l'Institut des sciences mathématiques et économiques appliquées. Au total le chapitre « subventions à divers instituts de statistiques » s'élèverait à 468.570 F.

Précisons que les activités de l'Institut des sciences mathématiques et économiques appliquées sont orientées vers le développement de la recherche économique quantitative. La qualité des chercheurs qui collaborent à cet Institut, l'importance et le nombre des études qui sont publiées par ses soins, notamment dans la série « Economie et Société » qui a pris la suite des « Cahiers de l'I.S.E.A. », contribuent à approfondir les bases de la science économique et à en étendre la diffusion.

Les résultats de ces recherches intéressent certaines directions du Ministère de l'Economie et des Finances, en particulier l'I.N.S.E.E. et la direction de la prévision. En contrepartie, le Ministère assure une contribution financière aux travaux de l'I.S.M.E.A. sous la forme d'une subvention allouée par l'intermédiaire de l'I.N.S.E.E. Cette subvention d'un montant de 238.580 F n'a pas été revalorisée depuis 1969 : l'augmentation d'environ 25 % qui est proposée correspond à un simple réajustement de la dotation servie à l'I.S.M.E.A. en fonction de l'ensemble des prestations que cet Institut pourra fournir en 1976 aux divers services du Ministère de l'Economie et des Finances.

3° Versements d'indemnités au titre de la suppression des débits de tabac.

Le crédit prévu à ce titre, sans changement depuis plusieurs années, s'élève à 2.700.000 F.

CHAPITRE II

LES DÉPENSES EN CAPITAL

Deux chapitres des dépenses en capital des services financiers rentrent dans le cadre du présent rapport.

A. — L'ÉQUIPEMENT DES SERVICES FINANCIERS (chap. 57-90).

Les autorisations de programme demandées pour 1976 s'élèvent à 147,6 millions de francs et les crédits de paiement à 124,4 millions de francs.

Les principales opérations prévues concernent :

	Autorisations de programme prévues
— Les services extérieurs du Trésor	49.153.000 F
— La Direction générale des impôts	58.500.000 F

Ces dotations sont principalement destinées à la construction d'hôtel des impôts dans différentes villes : Bastia, Saint-Germain-en-Laye, Montmorency, Vanves, Palaiseau, Chalon-sur-Saône, Arles, Direction du Var à Toulon, ainsi qu'à l'édification de l'hôtel des Finances de Lyon.

— La Direction générale des douanes	11.183.000 F
---	--------------

Il s'agit de la construction d'un immeuble pour le relogement de la direction régionale des douanes de Poitiers, un programme d'aménagement des locaux de service s'appliquant à un ensemble d'immeubles situés d'une part le long de la frontière franco-sarroise, d'autre part à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), Basse-Terre (Guadeloupe) et les Rousses (Jura).

— Les services extérieurs de l'Institut national de la statistique et des études économiques	11.355.000 F
--	--------------

Les opérations envisagées concernent la construction du Centre national informatique d'Aix-en-Provence, la construction des nouveaux locaux de la direction générale de Bordeaux ainsi que la réalisation de gros travaux dans l'ensemble des établissements régionaux comportant notamment la mise en conformité aux règles en vigueur des installations existantes.

B. — LES TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT DU CADASTRE (chap. 57-92).

Les autorisations de programme prévues à ce titre s'élèvent à 29 millions de francs et les crédits de paiement à 22 millions de francs. La plus grande part de ces autorisations de programme concerne les opérations cadastrales proprement dites et se décompose comme suit :

	Autorisations de programme demandées
— Rénovation du cadastre	11 millions de francs
— Remembrement	2 —
— Remaniement	14 —

a) Travaux de rénovation.

A l'heure actuelle les opérations principales en cours en matière de cadastre sont les suivantes :

Sur les 36.392 communes et les 54.403.047 (1) hectares du territoire métropolitain, les travaux de rénovation étaient, au 1^{er} janvier 1975, entièrement terminés et utilisés notamment à des fins fiscales et de publicité foncière, dans 35.657 (1) communes couvrant une superficie de 53.286.512 hectares.

En l'état actuel des prévisions, viendront s'ajouter :

— au 1^{er} janvier 1976 : 190 communes d'une superficie de 375.160 hectares ;

— au 1^{er} janvier 1977 : 147 communes d'une superficie de 269.500 hectares.

(1) Nouveaux nombres résultant des fusions de communes et des régularisations.

b) *Travaux de remembrement.*

En matière de remembrement, le Cadastre collabore avec le Service du Génie rural du Ministère de l'Agriculture. Il procède, pour sa part, aux opérations suivantes :

— avant le début des travaux : exécution de la triangulation devant servir de canevas au plan du nouveau lotissement ; délivrance des reproductions ou extraits des documents cadastraux nécessaires à la détermination des apports et, éventuellement, à l'établissement du fond de plan du nouveau lotissement ;

— conjointement au remembrement : rénovation du Cadastre de la partie du territoire communal non remembré ;

— à l'achèvement des travaux : mise au point du plan de remembrement et incorporation des résultats du nouveau lotissement dans les documents cadastraux. A cet égard, le degré d'avancement se situe comme suit :

Au 1^{er} janvier 1975 sur 10.176.986 hectares d'opérations engagées, 8.885.004 hectares étaient terminés, et les travaux d'incorporation des remembrements dans les documents cadastraux portaient sur 8.033.998 hectares.

En 1976 le service escompte incorporer dans les documents cadastraux les résultats du remembrement pour 400.000 hectares.

c) *Travaux de remaniement.*

Le terme « remaniement » recouvre toutes les opérations ayant pour objet d'assurer une nouvelle rénovation de cadastres antérieurement rénovés en vue d'améliorer la qualité du plan lorsque celle-ci est devenue insuffisante pour permettre l'identification et la détermination physique correcte des immeubles.

Cette opération est effectuée en application de l'article 6 de la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 sur la mise à jour périodique de valeur locative servant de base aux impositions directes locales.

Le remaniement est exécuté selon un mode unique, la réfection, et donne lieu dans les zones urbanisées ou en voie d'urbanisation à la constitution de fichiers topographiques.

*
**

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose d'adopter le projet de budget des services financiers pour 1976.

ANNEXE

NOTE CONCERNANT LE CONTROLE FISCAL

I. — Activité du contrôle fiscal.

L'activité du contrôle fiscal au cours des dernières années peut être retracée comme suit :

A. — Vérifications de comptabilités.

	1970	1971	1972	1973	1974	1975 1 ^{er} semestre
Nombre de vérifications effectuées	36.216	42.289	46.372	45.950	46.499	20.223
Montant des droits rappelés (en millions de francs) ..	1.444	1.712	2.414	2.979	5.076	3.659

Ces résultats appellent les commentaires suivants :

Du point de vue quantitatif, et sans que l'on puisse prétendre que le nombre d'interventions opérées actuellement soit encore suffisant en comparaison du nombre global des entreprises à vérifier, on peut considérer que le chiffre réalisé en 1974 est satisfaisant, compte tenu de l'effectif dont a disposé la Direction générale des impôts pour assurer cette mission.

Mais c'est tout particulièrement en analysant la progression du produit des vérifications d'une année sur l'autre que l'on mesure le mieux la valeur des résultats obtenus par le Service.

On note de ce point de vue un accroissement très sensible et régulier du montant des droits simples rappelés. Les progrès accomplis à cet égard, particulièrement importants en 1974, paraissent devoir se poursuivre en 1975.

Cette amélioration générale et importante du rendement des vérifications s'explique incontestablement par l'effet cumulé de la mise en œuvre depuis 1970 de nouvelles méthodes de programmation du contrôle fiscal et de la réorganisation progressive des services d'assiette et de contrôle.

Cette dernière mesure se traduit notamment par la substitution des vérifications dites générales, c'est-à-dire portant sur l'ensemble des impôts dus par un même contribuable aux vérifications simples.

Les résultats enregistrés à la fin du premier semestre 1975 permettent de prévoir que, selon toute vraisemblance, les réalisations de l'année en cours se situeront, en nombre, à un niveau comparable à celui de l'année 1974 et que le montant des rappels de droits continuera de progresser.

**B. — Redressements en matière d'impôts directs
provenant des travaux de cabinet des services d'assiette.**

En ce domaine, l'activité des services d'assiette, au cours des cinq dernières années, s'est traduite par les redressements de bases imposables indiqués ci-après :

1970	1971	1972	1973	1974
(En millions de francs.)				
7.149	8.999	7.286	6.960	7.994

L'agencement de la procédure de taxation ne permet pas de faire ressortir directement les majorations d'impositions correspondant à ces redressements.

L'incidence des rehaussements peut toutefois être évaluée, de manière approximative en raison du caractère global et progressif de l'impôt sur le revenu, aux chiffres suivants :

1970	1971	1972	1973	1974
1.500	1.900	1.508	1.440	1.670

On rappelle que l'administration s'est orientée vers un système de contrôle plus sélectif qui est progressivement mis en place et dont les premiers effets paraissent se manifester en 1974. Toutefois, tant que la réorganisation des services d'assiette ne sera pas terminée, il est prévisible que les résultats du contrôle sur pièces n'évolueront pas de manière sensible. En effet, les inspections traditionnelles des Contributions directes extrêmement chargées ont toujours beaucoup de difficultés pour accomplir leurs tâches.

C. — Contrôle des droits d'enregistrement.

Le tableau ci-après indique le montant des consignations (redressements apportés aux déclarations) effectuées en la matière au cours des cinq dernières années (D.O.M. compris) :

1970	1971	1972	1973	1974
(En millions de francs.)				
809	795	771	879	951

Le produit du contrôle de l'enregistrement avait tendance à se détériorer de 1970 à 1972.

Cette situation tenait à une réduction sensible du champ d'application des droits de mutation en matière immobilière au profit de la T.V.A., puis au grand nombre de cas d'application du tarif réduit pour les acquisitions d'immeubles demeurant soumises au droit d'enregistrement et enfin au plan des droits de successions, aux possibilités d'évasion légale offertes aux possesseurs de titres 3,5 % 1953-1958 (rente « Pinay ») et aux propriétaires de biens immobiliers neufs.

Les progrès constatés en 1973 et 1974 procèdent essentiellement de l'accroissement des redressements consécutifs au contrôle des successions non déclarées dans les délais légaux.

II. — Fréquence des vérifications selon la taille des entreprises.

Les fréquences moyennes des vérifications selon la taille des entreprises industrielles et commerciales sont les suivantes en fonction des enseignements tirés du dernier programme de contrôle fiscal dont les résultats sont actuellement connus (programme couvrant la période comprise entre le 1^{er} octobre 1973 et le 30 septembre 1974) :

CATEGORIES	ENTREPRISES dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement	AUTRES ENTREPRISES (prestataires de services) Chiffre d'affaires	FREQUENCE moyenne vérification
	Chiffre d'affaires (en francs)	(en francs)	
A	Supérieur à 50 millions	Supérieur à 10 millions	7,3 années
B	Compris entre 20 et 50 millions	Compris entre 5 et 10 millions	10,4 années
C	Compris entre 10 et 20 millions	Compris entre 2 et 5 millions	11 années
D	Compris entre 5 et 10 millions	Compris entre 1 et 2 millions	11,5 années
E	Compris entre 2 et 5 millions	Compris entre 500.000 F et 1 million	12,6 années
F	Compris entre 1 et 2 millions	Compris entre 300.000 F et 500.000 F	12,6 années
G	Compris entre 500.000 F et 1 million	Compris entre 150.000 F et 300.000 F	14,1 années
H	Inférieur ou égal à 500.000 F	Inférieur ou égal à 150.000 F	18 années

Il est précisé que ces fréquences ont été déterminées « toutes opérations confondues », c'est-à-dire qu'elles recouvrent aussi bien des vérifications simples, portant sur une seule catégorie d'impôt, que des vérifications générales concernant toutes les catégories d'impôts dus par une même entreprise. Elles résultent également d'interventions ayant donné lieu à des investigations plus ou moins approfondies allant du contrôle purement comptable à la vérification étendue exigeant d'importantes recherches extérieures et un examen de la situation fiscale personnelle des dirigeants de l'entreprise.

III. — Orientations du contrôle fiscal.

Chaque année, la Direction générale des impôts établit un programme de contrôle fiscal qui organise et coordonne l'ensemble des activités liées au contrôle de l'impôt : recherches et recoupements, vérification de comptabilité et examens approfondis de situation fiscale personnelle, contrôle sur pièces et contrôles divers.

Ce programme définit également les modes d'intervention et harmonise les opérations de contrôle afin que leur densité soit aussi comparable que possible d'une région à l'autre pour tous les secteurs professionnels ainsi que les catégories d'entreprises ou de contribuables concernés.

Les orientations retenues au cours des années 1974 et 1975 pour l'exécution des programmes de contrôle fiscal visent principalement à l'amélioration de la qualité des opérations de contrôle et à la recherche d'une plus grande exemplarité de manière à obtenir un effet de dissuasion maximal.

A cette fin, il a été demandé aux agents des impôts d'augmenter le nombre d'examens approfondis de situation fiscale personnelle et de procéder plutôt à des vérifications générales de comptabilité qu'à de simples contrôles comptables. En outre l'examen des comptabilités doit s'accompagner de recherches extra-comptables afin de vérifier que les documents présentés retracent bien la réalité des faits. Il convient, enfin, de confronter la situation fiscale de l'entreprise avec celle de ses principaux dirigeants.

Il a été également prescrit aux agents de rechercher d'une manière systématique les contribuables qui ne souscrivent pas de déclaration et de vérifier en priorité les fraudeurs les plus notoires détectés notamment par comparaison entre les revenus qu'ils ont déclarés et leurs revenus présumés.

Une telle action doit permettre une lutte beaucoup plus efficace contre les fraudes organisées les plus graves, telle que les ventes sans factures, les opérations de « taxis » qui constituent, au demeurant, de véritables délits financiers ou les fraudes de grandes envergures commises au plan international.

Mais, bien entendu, ce renforcement de la lutte contre la fraude fiscale ne doit pas laisser supposer que tout contribuable est considéré comme un fraudeur présumé.

Il a donc été demandé aux directeurs régionaux des impôts et directeurs départementaux des services fiscaux de veiller particulièrement à ce que les agents placés sous leur autorité ne se départissent pas, dans la mise en œuvre des pouvoirs dont ils disposent, du discernement et de la mesure qui sont dans la tradition de l'administration. Il est à cet égard nécessaire que le degré de sévérité de l'intervention demeure toujours adapté à la gravité des fraudes présumées ou constatées.

Ces orientations ont été reconduites pour 1976 mais il a été à nouveau particulièrement insisté sur l'amélioration de la qualité des diverses formes d'intervention qui doit intervenir à chaque phase des travaux, qu'il s'agisse :

- de la sélection des affaires à vérifier qui doit résulter de plus en plus d'un contrôle sur pièces minutieux ;
- des recherches et des recoupements dont l'efficacité dépend du caractère original et judicieux des conditions dans lesquelles ils sont effectués ;
- de la mise en œuvre des diverses procédures dont l'application doit être faite dans le cadre strict des règlements en vigueur ;
- des vérifications de comptabilité ou des examens approfondis de situation fiscale personnelle dont les formes les plus élaborées doivent être retenues le plus souvent possible (vérifications étendues ou complètes, examens approfondis comportant des recherches extérieures).

IV. — Mise en œuvre des dispositions des articles 168, 176 et 180 du C.G.I.

Les résultats de l'application des dispositions des articles 168 et 180 du Code général des impôts au cours des dernières années sont les suivants :

ANNEES	NOMBRE		TOTAL	MONTANT DES DROITS rappelés (en francs)	
	Art. 168	Art. 180		Art. 168	Art. 180
1970	1.664	934	2.598	22.646.920	5.068.790
1971	1.856	1.049	2.905	23.931.410	10.465.080
1972	1.541	839	2.380	30.567.070	7.928.760
1973	2.002	1.093	3.095	35.521.620	10.162.010
1974	1.779	342	2.121	50.343.600	11.914.250

Les statistiques actuelles de la Direction générale des impôts ne permettent pas de déterminer le nombre des cas d'application des dispositions combinées des articles 176 et 179 du Code général des impôts.

La Direction générale des impôts s'efforce d'obtenir une meilleure application des dispositions des articles 168 et 180 du Code général des impôts par une utilisation toujours plus rationnelle des moyens juridiques de contrôle mis à la disposition de l'administration.

A cet égard, il a été particulièrement insisté auprès des agents des impôts sur le fait que la procédure normale de rectification des déclarations d'ensemble des revenus est celle qui résulte des dispositions combinées des articles 176 et 179, deuxième alinéa, du Code général des impôts aux termes desquels le contribuable qui n'a pas répondu ou qui a répondu de manière non satisfaisante aux demandes d'éclaircissements ou de justifications que l'administration lui adresse peut être taxé d'office. Dans la pratique, cette procédure permet de prendre en compte, lors du contrôle des déclarations, l'ensemble des sommes qui ont servi à financer les dépenses du contribuable mais laisse à ce dernier le moyen de justifier que les fonds par lui employés n'ont pas pour origine des ressources occultes ou le produit de fraudes fiscales.

Le recours aux dispositions des articles 168 et 180 du Code général des impôts ne doit donc être envisagé que dans la mesure où la mise en œuvre des articles 176 et 179, deuxième alinéa, du même Code, est impossible ou présente des difficultés particulières.

En outre et même dans cette situation, il est recommandé de mener les procédures prévues aux articles 168 et 180 du Code général des impôts avec discernement, de manière à ne pas aboutir à des impositions présentant un caractère exagéré eu égard aux circonstances de fait.

S'agissant plus particulièrement de l'article 180 du Code général des impôts, il a été prescrit aux agents des impôts de recevoir et d'examiner avec attention les précisions que les contribuables pourraient être amenés à présenter au cours de la procédure, pour expliquer l'origine des fonds ayant servi à financer leurs dépenses. Le service a ainsi l'occasion de se former une opinion sur le bien-fondé et l'équité de l'application de ce mode particulier de taxation. Bien entendu, les explications fournies ne peuvent être retenues et, par conséquent, le recours envisagé à l'article 180 du Code général des impôts abandonné, que dans la mesure où elles sont appuyées de justifications convaincantes.

Enfin, lors des débats parlementaires qui ont précédé le vote de la loi de finances pour 1974, le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie et des Finances a précisé que le Gouvernement veillerait à ce que ce mode de taxation gardât un caractère exceptionnel en réservant au directeur des Services fiscaux la décision d'appliquer l'article 180 du Code général des impôts. Cette disposition nouvelle est entrée en application dès le mois de janvier 1974.