

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981.

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 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 10

ÉCONOMIE ET FINANCES

II. — Services économiques et financiers.

III. — Budget.

Rapporteur spécial : M. Michel MANET.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Cavaillet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Laruc, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexes 11 et 12) et in 8° 57.
Sénat : 57 (1981-1982).

Loi de finances. — Economie et finances (ministère de l') - Concurrence - I.N.S.E.E. - Prix.

SOMMAIRE

	Page
Avant-propos	3
I. — Principales observations	4
II. — Examen en Commission	12
Rapport :	
CHAPITRE PREMIER. — Les crédits budgétaires du ministère de l'Economie et des Finances pour 1982	17
A. — Les dotations globales	17
B. — Les missions prioritaires	20
CHAPITRE II. — La section « Services économiques et financiers »	21
A. — Présentation générale	21
1° Les composantes	21
2° Les crédits	22
B. — Favoriser le développement des exportations	24
1° Les interventions de base	25
2° Les propositions budgétaires	26
C. — Améliorer les conditions de la concurrence	27
1° La politique conduite en matière de concurrence	27
2° L'action en matière de prix	29
D. — Mener à bien le recensement général de la population	33
1° Le bilan d'activité de l'I.N.S.E.E.	33
2° Les orientations	35
3° Le développement en France du pluralisme de la prévision économique	35
E. — Assurer l'efficacité des services	37
1° Le renforcement des organismes chargés des contrôles juridictionnel, administratifs et techniques	37
2° La modernisation des moyens de gestion	41
3° La formation professionnelle	42
4° La rationalisation de la politique immobilière	43
5° Le développement des actions de relations publiques avec l'utilisateur ..	44

	Pages
CHAPITRE III. — La section « Budget »	51
A. — Présentation générale	51
1° Les composants	51
2° Les crédits	52
3° La présentation fonctionnelle	55
B. — Assurer l'égalité dans l'application des réglementations	55
1° Un objectif prioritaire : traquer la fraude fiscale	56
2° La gestion des services fiscaux et fonciers	58
3° Le développement des missions des services extérieurs du Trésor	65
4° L'adaptation de la politique menée dans le domaine de la fiscalité douanière	68
C. — Moderniser l'administration et la rapprocher des administrés	75
1° La modernisation de la gestion	75
2° Un meilleur service aux administrés	78
CHAPITRE IV. — Les dépenses en capital	85
1° Le service de l'expansion économique à l'étranger	85
2° L'équipement des services financiers	85
3° Les travaux d'équipement du cadastre	87
Conclusion	89

AVANT-PROPOS

L'examen du projet de budget du ministère de l'Economie et des Finances doit fournir au Rapporteur spécial l'occasion — comme c'est le cas d'ailleurs pour ses collègues au regard d'autres départements ministériels — de juger de l'efficacité des Services économiques et financiers, de considérer les résultats d'une gestion, de formuler des propositions.

I. — PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. — LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Avec 23,1 milliards de francs, le projet de budget du ministère de l'Économie et des Finances est en progression de 20,47 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1981. Il est au neuvième rang parmi les budgets civils et représente 2,93 % du total des charges définitives pour 1982.

L'évolution de 1981 à 1982 des masses budgétaires pour le ministère de l'Économie et des Finances se présente ainsi qu'il suit :

ÉCONOMIE ET FINANCES (1981-1982)

(En millions de francs.)

	1981			1982			Pourcentage de progression
	Section commune + économie	Budget	Total	Services économiques et financiers	Budget	Total	
Titre III	6.775	11.962	18.737	8.286	14.230	22.516	+ 20,17
Titre IV	266	3	269	374	3	377	+ 40,15
Total dépenses ordinaires ..	7.041	11.965	19.006	8.660	14.233	22.893	+ 20,45
Titre V							
A.P.	(67)	(200)	(267)	(71)	(209)	(280)	(+ 4,9)
C.P.	116	64	180	70	150	220	+ 22,22
Total général des crédits de paiement	7.157	12.029	19.186	8.730	14.383	23.113	+ 20,47

Ainsi que l'on peut le constater, deux sections existent à l'intérieur de ce budget :

— celle des *Services économiques et financiers* : inspection des finances, contrôle d'Etat, relations avec le public, personnel et services généraux puis les directions techniques :

Trésor, prévision, relations économiques extérieures, assurances, concurrence et consommation, I.N.S.E.E. ;

— celle du *budget* qui regroupe les services placés sous le contrôle du ministre délégué chargé du Budget. Ce sont les Directions du budget, de la comptabilité publique, des impôts, des douanes, de l'Imprimerie nationale et les services (législation fiscale, pensions, agence judiciaire du Trésor, laboratoires, alcools).

1° La section « Services économiques et financiers ».

Les crédits demandés au titre de la section des Services économiques et financiers s'élèvent en 1982 à 8.730 millions de francs (contre 7.157 millions de francs en 1981), soit + 22 %.

a) La majoration constatée concerne essentiellement les **dépenses ordinaires** qui représentent 99 % du montant total des crédits.

Leur montant est pour 1982 de 8.660 millions de francs (contre 7.041 millions de francs en 1981), la progression étant de + 23 %.

Les **mesures nouvelles** (+ 657, 2 millions de francs), indépendamment des décisions liées à la situation des personnels, des provisions pour hausse de rémunérations et des ajustements aux besoins de matériel et de fonctionnement concernent notamment :

a 1) **La mise en œuvre du recensement général de la population en 1982.** A cet effet, les crédits suivants sont prévus :

(En millions de francs.)

— la rémunération du personnel chargé des opérations de recensement général de la population	+ 28,9
— le renforcement des services de l'I.N.S.E.E. (18 emplois créés)	+ 9,15

En outre, en matière d'**informatique**, le traitement décentralisé des documents du système informatisé du répertoire des entreprises et des établissements (S.I.R.E.N.E.) et l'implantation de mini-ordinateurs dans les directions régionales nécessitent une dotation supplémentaire de 2,95 millions de francs.

**a 2) Le développement des ventes à l'étranger essentielle-
ment par l'ajustement de la subvention :**

(En millions de francs.)

— au centre français du commerce extérieur (majoration de crédits de + 30 % en vue d'achever la mise en place du réseau régional, 70 emplois créés)	+ 35,16
— au Comité français des manifestations écono- miques à l'étranger (+ 37,9 %)	+ 12,04
— à l'Agence pour la coopération technique in- dustrielle et économique (+ 25,35 %, 8 em- plois créés)	+ 24,23
— la promotion des exportations d'ingénierie par la participation au financement d'études	+ 25

**a 3) La surveillance des prix et la lutte contre les pratiques
concurrentielles par :**

- le développement des moyens du ministère de la Consom-
mation (15 emplois créés : + 4,2 millions de francs) et
de la Commission de la concurrence (2 emplois créés) ;
- le renforcement des effectifs de la direction générale de la
concurrence et de la consommation par la réinscription
à celle-ci des crédits de 162 emplois antérieurement trans-
férés à la section commune et la création de 123 emplois
(+ 8,17 millions de francs). Au total, les personnels bud-
gétaires passent de 2.072 à 2.357.

**a 4) Le meilleur accomplissement des tâches administra-
tives :**

- par l'augmentation des moyens de la Cour des comptes
en personnel de vérification (12 emplois créés) ;
- par l'extension des opérations d'amélioration des relations
avec le public : mise en place de 8 nouveaux centres
d'information (+ 2,8 millions de francs).

**b) En ce qui concerne les dépenses en capital, les auto-
risations de programme passent de 67,32 millions de francs
en 1981 à 71,37 millions de francs pour 1982, en progression
de + 6 % et les crédits de paiement de 115,9 millions de
francs à 69,5 millions de francs en baisse de 46,4 millions de
francs (— 40 %).**

Les principales dépenses d'équipement concernent :

(En millions de francs.)

— les travaux d'aménagement de locaux	17
— les équipements sociaux (logements, centres de vacances	22,6
— la construction des directions régionales de l'I.N.S.E.E. de Saint-Quentin-en-Yvelines et de Bordeaux (complément)	17,5
— l'acquisition de terrains et immeubles pour la réinstallation de trois directions départementales de la Direction générale de la concurrence et de la consommation	5,5

2° La section « Budget ».

Les dotations de la section Budget s'élèvent à 14.383 millions de francs (contre 12.028 millions de francs en 1981), soit + 19,6 %.

a) Cette augmentation porte essentiellement sur les **dépenses ordinaires** qui, d'un montant de 13.233 millions de francs (contre 11.964 millions de francs en 1981, soit + 19 %) représentent 98,9 % de l'ensemble des crédits demandés.

Les **mesures nouvelles** (+ 10,19 millions de francs), indépendamment des décisions relatives à la situation des personnels, des provisions pour hausse de rémunérations et des ajustements aux besoins de matériel et de fonctionnement, concernent essentiellement :

(En millions de francs.)

a 1) Au titre des Services extérieurs du Trésor	(+ 384,9)
— le renforcement des moyens en personnel (258 emplois créés)	+ 16,1
— l'amélioration des relations avec le public (31 emplois créés)	+ 3,8
— le reclassement de personnels de l'A.N.I.F.O.M.	+ 3,68
— les équipes de remplacement (600 emplois créés par la régularisation de la situation de 600 auxiliaires)	+ 29,6

— la mensualisation des pensions (48 emplois créés)	+ 4,5
— le développement des applications informatiques (166 emplois créés)	+ 75,5
a 2) Au titre de de la Direction générale des impôts	(+ 508,3)
— le renforcement des effectifs du contrôle fiscal (343 emplois créés)	+ 24,6
— la sécurité des locaux (50 emplois créés) .	+ 12,4
— la résorption d'auxiliaires (600 emplois créés)	+ 29,7
— la réorganisation des services (308 emplois créés)	+ 19,8
— l'accroissement des tâches (1.091 emplois créés)	+ 67,4
— les actions d'information et d'amélioration des relations avec le public	+ 5,7
a 3) Au titre de la Direction générale des douanes et droits indirects	(+ 129,5)
— le renforcement des services de surveillance (239 emplois créés)	+ 17,4
— l'ouverture de points de passage nouveaux (95 emplois créés)	+ 6,3
— le développement du parc de véhicules de surveillance	+ 6,0
— le traitement automatique du fret international	+ 10,44

b) En ce qui concerne les **dépenses en capital**, les autorisations de programme s'élèvent à 209,5 millions de francs contre 199,9 millions de francs en 1981, en progression de 4,8 % et les crédits de paiement de 63,6 millions de francs en 1981 à 150,5 millions de francs en 1982, soit + 136,6 %.

Les principales dépenses d'équipement concernent :

(En millions de francs.)

b 1) Au titre des Services extérieurs du Trésor	(51)
— la réinstallation de divers postes comptables et les travaux en vue de réaliser des économies d'énergie.	

(En millions de francs.)

b 2) Au titre de la Direction générale des impôts	(104,4)
— l'aménagement et l'installation d'hôtels des impôts et de centres fonciers et informatiques .	70,4
— les travaux dans diverses cités administratives et cités-logements	21,4
— les travaux d'équipement du cadastre	34,0

(En millions de francs.)

b 3) Au titre de la Direction générale des douanes	(46,5)
— la construction de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés	24,0
— l'acquisition de terrains et d'immeubles	5,6
— l'aménagement et la rénovation de cités douanières	4,0
— l'achat de matériel naval	25,0
et l'équipement radio	5,0

B. — QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 1982 DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

1° Le constat.

— **C'est un budget de gestion** : 97,4 % des crédits sont en effet consacrés au fonctionnement. Il ne reste donc que des dotations relativement faibles pour :

— les interventions publiques (1,6 %) pour soutenir l'action des consommateurs (0,1 %) et surtout les opérations intéressant les exportateurs (1,5 %) ;

— les équipements (1 %).

— **C'est un budget de personnels** : les traitements et pensions représentent 79,2 % de l'ensemble des crédits : l'effort le plus important pour 1982 est d'ailleurs mené dans ce domaine (2.737 millions de francs sur un supplément de dépenses par rapport à 1981 de 3.927 millions), soit près de 70 % des crédits nouveaux justifiés essentiellement par la création de 4.310 emplois.

2° Des motifs de satisfaction.

— C'est un budget qui privilégie l'action sur le terrain : en effet, les créations d'emplois concernent d'abord la Direction générale des impôts (+ 1.862 emplois), les Services extérieurs du Trésor (+ 513 emplois), l'I.N.S.E.E. (+ 150 emplois) et la Direction générale de la concurrence et de la consommation (+ 123 emplois).

— C'est un budget au service d'une plus grande justice fiscale : compte tenu de l'affectation des nouveaux emplois créés, la lutte contre la fraude et contre toutes les formes d'évasion fiscale ou de détournements des douanes, pourra être largement renforcée.

— C'est un budget marqué par l'action de surveillance des prix et du respect de la concurrence (Direction générale de la concurrence et de la consommation + 24,6 %) et par l'opération capitale du recensement de 1982 (I.N.S.E.E. + 56,9 %).

3° Des propositions.

— Les travaux très documentés de la Direction de la prévision gagneraient à faire l'objet d'une plus large diffusion, notamment auprès du Parlement.

— Le champ d'activités déjà large de l'I.N.S.E.E. devrait être valablement étendu aux études concernant *l'évolution du secteur public et parapublic* dans une optique macro-économique. De même, d'indispensables *travaux relatifs aux régions* sont à entreprendre afin de faciliter la réussite des grandes réformes à réaliser dans le cadre de la décentralisation : des crédits nouveaux permettraient de doter l'I.N.S.E.E. des moyens susceptibles de parfaire ainsi son action.

— Le renforcement du personnel de vérification de la Cour des comptes ne saurait faire oublier que, compte tenu de l'ampleur des tâches à accomplir, notamment en raison de l'extension prochaine de ses compétences, la haute juridiction est loin de disposer des *moyens en personnels en matériel et en équipement* qui lui sont absolument nécessaires pour qu'elle remplisse, dans des conditions satisfaisantes, les importantes missions qui lui incombent.

— La procédure de mensualisation des pensions devrait être accélérée de manière à permettre à tous les retraités de percevoir leur retraite en fin de mois comme c'est le cas pour les

actifs. Un **calendrier** devrait être établi de manière à mener l'opération à son terme en 1985.

— Les crédits d'équipement en recul en volume pour 1982 devraient être substantiellement relevés dans le collectif de l'année prochaine ; trop de locaux des Services économiques et financiers en France comme à l'étranger sont anciens, inadaptés : le meilleur service du public passe par un effort certain dans ce domaine.

— Des dotations plus substantielles sont à consacrer à la **protection des locaux** (perceptions, contrôles fiscaux, bureaux des douanes) et à la **sécurité des personnels** qui, dans des conditions souvent dangereuses, assurent, avec une compétence et un dévouement dignes d'éloges, des tâches particulièrement difficiles.

II. — EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 9 novembre 1981 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des finances a examiné, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, le projet de budget pour 1982 du ministère de l'Economie et des Finances.

Après avoir rappelé l'organisation du Ministère et indiqué les directions et services rattachés au ministère délégué chargé du Budget, le Rapporteur spécial a présenté les chiffres essentiels de projet de budget qui progresse de 20,5 % par rapport à 1981 et il a noté que ce budget, principalement de gestion, privilégiait l'action sur le terrain, les créations d'emplois (4.310) étant destinées pour la plupart aux Services extérieurs.

Il a souligné que, pour sa part, la section des Services économiques et financiers, en augmentation de 22 % par rapport à l'année précédente (soit au total 8.730 millions de francs) voyait les dotations en mesures nouvelles notamment affectées à la mise en œuvre du recensement général de la population en 1982, au développement des postes à l'étranger.

Après avoir constaté que le budget pour 1982 devait, compte tenu de l'affectation des nouveaux emplois, permettre d'accentuer les moyens de lutte contre la fraude et contre toutes les formes d'évasion fiscale, le Rapporteur spécial a présenté plusieurs observations sur ce budget qui comporte des motifs de satisfaction.

Il a notamment suggéré une plus large diffusion des travaux de la Direction de la prévision et de l'I.N.S.E.E., le renforcement des personnels de la Cour des comptes, une accélération de la mensualisation des pensions, une amélioration de l'entretien des locaux et des mesures en faveur d'une sécurité plus grande des personnels des Services de l'économie et des finances.

Il a enfin proposé à la Commission l'adoption des crédits.

M. Maurice Blin, rapporteur général, après avoir souligné la progression des effectifs de la Direction générale des impôts s'est inquiété de l'insuffisance des créations d'emplois prévus pour la Cour des comptes.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est associé aux observations du rapporteur général ; il a ensuite interrogé le Rapporteur spécial sur les conséquences prévisibles des modifications de la législation fiscale sur les besoins de personnels des services fiscaux et sur les mesures d'aide envisagées en faveur de la S.E.I.T.A.

Après avoir entendu les réponses du Rapporteur spécial, la Commission, dans sa majorité a décidé de soumettre ces crédits à l'appréciation du Sénat.

RAPPORT

MESDAMES, MESSIEURS,

Sur le plan budgétaire notamment, le ministère de l'Economie et des Finances est différent des autres ministères ; chargé de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement, il intervient en fait directement ou indirectement dans les secteurs les plus variés de la vie nationale. En outre, ayant reçu mission de faire rentrer la plupart des recettes de l'Etat, d'établir le budget et d'assurer le paiement des dépenses, il apparaît comme le gardien d'une certaine rigueur face aux ministères dits dépensiers, image qui a été souvent reflétée dans un budget d'austérité.

Malgré les moyens relativement modestes dont il dispose en raison de la politique ainsi suivie, le ministère de l'Economie et des Finances est considéré comme détenteur d'un pouvoir exorbitant, ce qui explique les efforts entre ça et là pour réduire son rôle : ainsi sous la Présidence de la République précédente, il avait connu une fracture interne ; en effet deux ministères, l'un de l'Economie, l'autre du Budget, assumaient la totalité des tâches.

Lors de la constitution du Gouvernement de M. Mauroy, c'est-à-dire depuis l'élection du nouveau Président de la République, le Ministère de la rue de Rivoli a retrouvé son unité : la nomination d'un ministre délégué chargé du Budget et disposant, en tant que tel, des services antérieurement rattachés au ministre du Budget si elle permet une gestion plus souple, mieux décentralisée ne remet pas pour autant en question l'indispensable cohérence au niveau de la conception et de l'exécution des mesures financières et économiques.

Sont donc placées sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances : les Directions du Trésor, de la prévision, des relations économiques extérieures, des assurances, la Direction générale de la concurrence et de la consommation, la Direction générale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.), l'administration des Monnaies et Médailles et la Commission centrale des marchés.

Quant au ministre délégué, chargé du Budget, il a sous son autorité : la Direction du budget, la Direction de la comptabilité publique, la Direction générale des impôts, le Service de la législation fiscale, la Direction générale des douanes et droits indirects, l'Imprimerie nationale, le Service des pensions, le Service des laboratoires, le Service des alcools, le Service juridique et de l'agence judiciaire du Trésor, l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français rapatriés de la France d'outre-mer.

Reflétant cette répartition des missions, la présentation du budget Economie et Finances comprend deux sections :

- « Services économiques et financiers » ;
- « Budget ».

Après avoir étudié le fonctionnement des divers services et directions regroupés dans ces deux sections et considéré les dotations proposées au titre de leur fonctionnement et de leur équipement, nous nous efforcerons d'indiquer les actions essentielles qu'il apparaît nécessaire de poursuivre dans le cadre d'une politique de saine gestion budgétaire et d'une meilleure connaissance des revenus.

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES POUR 1982

Le projet de budget du ministère de l'Économie et des Finances pour 1982 est caractérisé par une progression sensible des dépenses (+ 20,5 %).

A. — LES DOTATIONS GLOBALES

Le total des dotations inscrites pour 1982 est en augmentation sur celles ouvertes en 1981 de 3.927 millions de francs ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

ÉCONOMIE ET FINANCES (1981-1982)

(En millions de francs.)

	1981			1982			Pourcentage de progression
	Section commune + économie	Budget	Total	Services économiques et financiers	Budget	Total	
Titre III	6.775	11.962	18.737	8.286	14.230	22.516	+ 20,17
Titre IV	266	3	269	374	3	377	+ 40,15
Total dépenses ordinaires ..	7.041	11.965	19.006	8.660	14.233	22.893	+ 20,45
Titre V							
A.P.	(67)	(200)	(267)	(71)	(209)	(280)	(+ 4,9)
C.F.	116	64	180	70	150	220	+ 22,22
Total général des crédits de paiement	7.157	12.029	19.186	8.730	14.383	23.113	+ 20,47

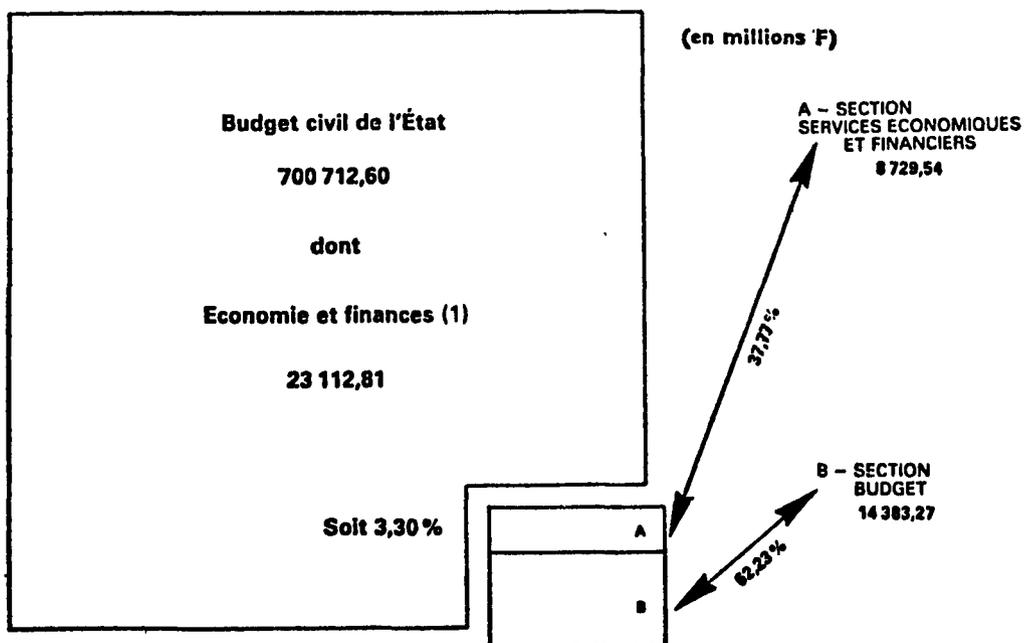
La lecture de ces données permet de constater :

— que pour les **dépenses ordinaires** (titres III et IV), les dotations dont l'ouverture est prévue pour 1982 s'élèvent à 22.893 millions de francs, soit 99 % du total des crédits ; l'augmentation par rapport à l'année précédente (+ 3.887 millions de francs) résulte de manière à peu près équilibrée des mesures acquises (+ 2.210 millions de francs), le montant des mesures nouvelles étant de 1.677 millions de francs ;

— qu'avec une dotation supplémentaire de 3.779 millions de francs par rapport à 1981 le titre III, tel qu'il vous est proposé pour 1982, permettra notamment de créer 4.310 emplois ce qui devrait porter les effectifs budgétaires à 184.049 agents ;

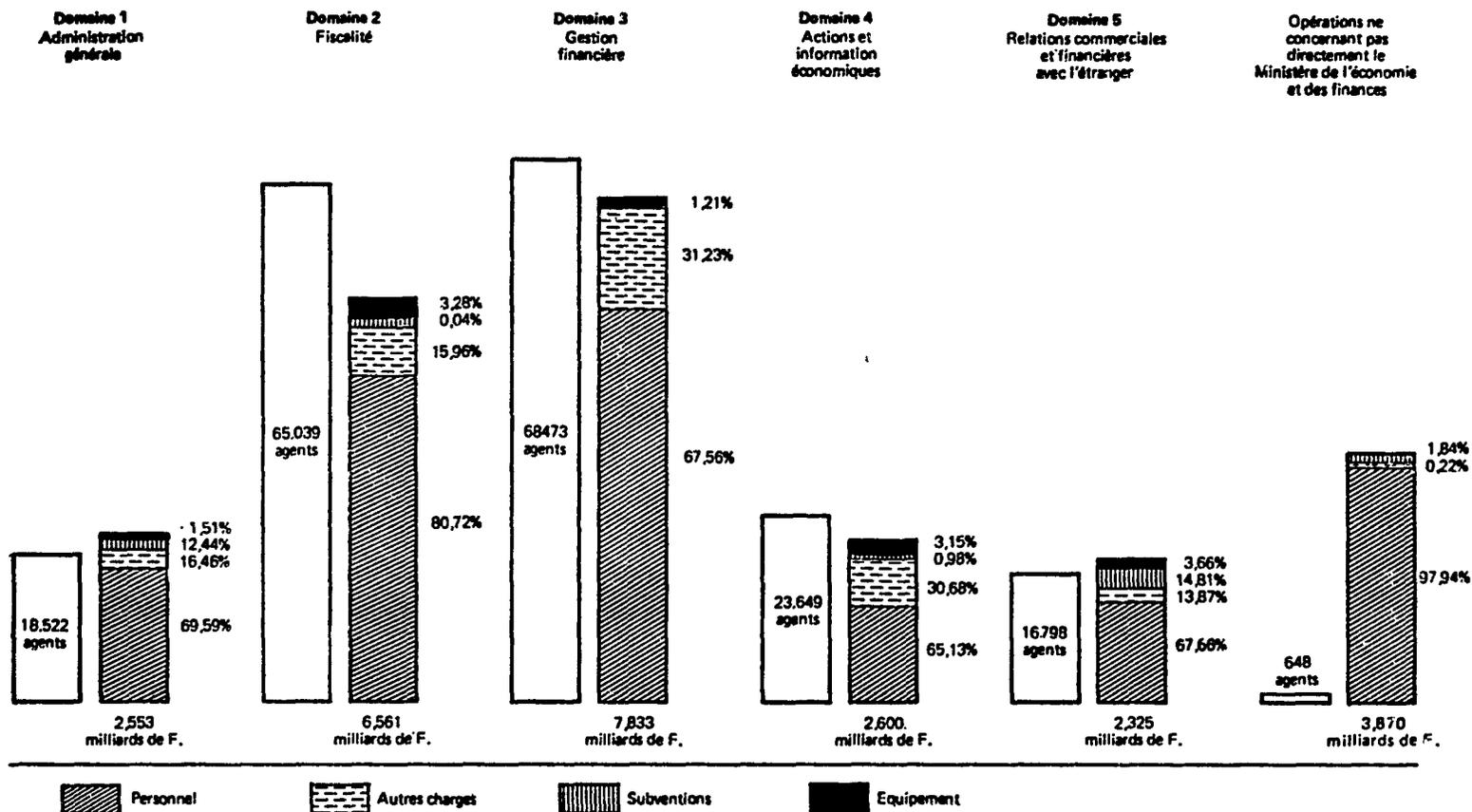
— que si les **crédits de paiement** (titre V) sont en augmentation de 22,2 % par rapport à 1981, le montant des **autorisations de programme** inscrites au même titre sont, elles, en croissance de + 4,9 % soit une réduction en volume de près de 9 % d'une année sur l'autre.

**RAPPORT
DU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
AVEC LE BUDGET DE L'ÉTAT**



(1) non comprises les charges communes

RÉPARTITION DES MOYENS EN PERSONNEL ET DES COÛTS PAR DOMAINE POUR 1982



B. — LES MISSIONS PRIORITAIRES

Tel qu'il est présenté, le projet de budget du ministère de l'Economie et des Finances pour 1982 traduit un effort en vue de renforcer l'efficacité des administrations économiques et budgétaires tout en assurant de façon sensible les moyens d'une plus grande justice sociale, notamment en matière fiscale.

Dans cette perspective, il se caractérise par :

- une augmentation opportune des personnels et des crédits de fonctionnement ;
- le développement des moyens d'action modernes, essentiellement l'informatique, condition du meilleur fonctionnement des services.

Dans ce budget dont les dépenses de personnel représentent **79,2 % de l'ensemble**, l'effort le plus important entrepris en 1982 porte sur les emplois nouveaux : ceux-ci en effet absorbent près de **70 % des crédits supplémentaires alloués**.

Les priorités traduites dans le budget sont différentes selon que l'on examine les sections.

a) Les priorités de la section « Services économiques et financiers ».

- Favoriser le développement des exportations.
- Améliorer les conditions de la concurrence.
- Mener à bien le recensement général de la population.
- Assurer l'efficacité des services.

b) Les priorités de la section « Budget ».

- Assurer l'égalité dans l'application des réglementations.
- Moderniser l'Administration et la rapprocher des administrés.

CHAPITRE II

LA SECTION « SERVICES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS »

A. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1° LES COMPOSANTES

Les Services économiques et financiers regroupent des dotations budgétaires qui peuvent être rattachées à six « actions » différentes :

- l'Administration centrale ;
- l'Inspection générale des finances ;
- la Cour des comptes ;
- les Services financiers à l'étranger ;
- la Direction générale de la concurrence et de la consommation ;
- les dotations communes.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA SECTION « SERVICES ECONOMIQUES ET FINANCIERS » (1981-1982)

(En millions de francs.)

Actions	Crédits de paiement		
	Crédits votés en 1981	Crédits proposés pour 1982	1982/1981 en pourcentage
Administration centrale	1.075	1.286	+ 19,6
Inspection générale des finances	20	22,5	+ 12,5
Cour des comptes	78,5	89,7	+ 14,2
Services financiers à l'étranger	29,1	34,5	+ 18,5
I.N.S.E.E.	687,1	1.088,1	+ 58,4
Service de l'expansion économique à l'étranger	666,5	838,2	+ 25,7
Direction générale de la concurrence et de la consommation	243	307,7	+ 26,6
Dotations communes	4.358,4	5.062,8	+ 16,2
Total	7.157,6	8.729,5	+ 22,0

Le total des crédits de paiement inscrits au projet de budget de la section « Services économiques et financiers » pour 1982 s'élève à 8,73 milliards de francs, soit 1,1 % des dépenses du budget général. En progression de 22 % par rapport à 1981, ils représentent 37,8 % du budget proposé au titre du ministère de l'Economie et des Finances.

2° LES CRÉDITS

Selon la nature des dépenses, les crédits affectés à cette section pour 1982 se répartissent ainsi :

(En millions de francs.)

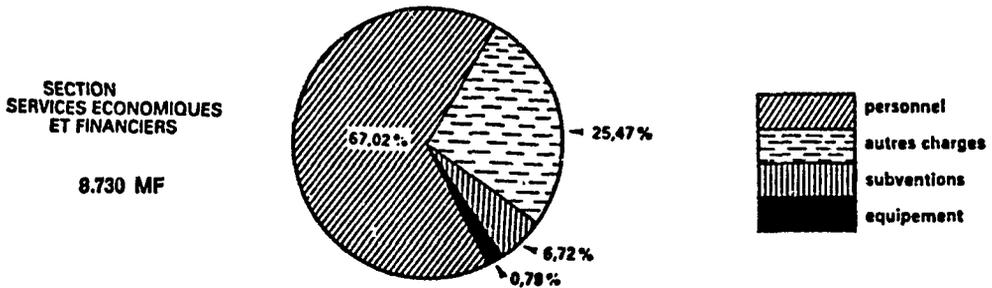
— moyens des services	8.286 (+ 22,3 %)
— interventions publiques	374 (+ 40,6 %)
— investissements de l'Etat	70 (— 40,7 %).

SECTION « SERVICES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS » (1981-1982)

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	1981 Section commune + économie	1982 Services économiques et financiers	Variation 1982/81 en pourcentage
Titre III. — Moyens des services	6.775	8.286	+ 22,3
Personnel	1.832	2.117	»
Services sociaux	142	162	»
Pensions civiles	3.212	3.722	»
Matériel	341	414	»
Forfait P.T.T.	1.080	1.335	»
Informatique	78	86	»
Subventions	49	122	»
Recensement de la population	41	328	»
Titre IV. — Interventions publiques ..	266	374	+ 40,6
Aides aux consommateurs	19	29	»
Aide à l'exportation	246	342	»
Divers	1	3	»
Total des dépenses ordi- naires	7.041	8.660	+ 23
Titre V. — Investissements de l'Etat :			
Autorisations de programme	(67)	(71)	»
Crédits de paiement	116	70	— 40,7
Total général des crédits de paiement	7.157	8.730	+ 22

Répartition par nature des charges



La répartition des crédits suivant les services bénéficiaires est présentée aussi dans le tableau ci-après :

	Titre III	Titre IV	A.P.	C.P.	Total
Administration centrale	1.253,9	0,1	39,6	32,0	1.286,0
Inspection générale des finances ..	22,5	»	»	»	22,5
Cour des comptes	89,1	»	0,5	0,5	89,7
Services financiers à l'étranger	34,4	»	»	»	34,4
I.N.S.E.E.	1.061,7	0,3	17,0	26,0	1.088,1
Service de l'expansion économique à l'étranger	492,5	246,8	0,7	1,5	838,2
Direction générale de la concurrence et de la consommation	264,4	19,4	5,5	4,0	307,7
Dotations communes	5.057,4	»	8,0	5,5	5.062,9
Totaux	8.285,9	266,6	71,3	69,5	729,5

L'examen de ces données permet de constater :

— une croissance sensible des dépenses des moyens des services (+ 1.511 millions de francs, soit + 22,3 %) due pour près des deux tiers à la majoration des mesures acquises (961 millions de francs) et pour un tiers (550 millions) aux mesures nouvelles destinées essentiellement à assurer :

- le recensement général de la population qui sera effectué au début de 1982 en métropole et dans les départements d'outre-mer (+ 301 millions, 150 emplois créés), la provision pour hausse des rémunérations (+ 62,4 millions de francs),

- *le versement d'une subvention d'exploitation* de 63 millions au budget annexe des Monnaies et Médailles ;

— une progression relativement substantielle des dépenses d'intervention (+ 108 millions de francs, soit + 40,6 %), notamment pour financer l'aide à l'exportation (+ 71,5 millions de francs), la coopération technique (+ 25 millions de francs) et le développement des actions en matière de consommation (+ 10 millions de francs) ;

— une stagnation (+ 6%) des autorisations de programme et un recul important des crédits de paiement (— 40 %) ;

— que deux services, aux dotations relativement comparables, l'Expansion économique à l'étranger et l'I.N.S.E.E., consomment un quart des crédits de cette section, soit respectivement 9,6 % et 12,5 % ;

— que les dotations communes d'une part, l'administration centrale d'autre part, absorbent respectivement 58 % et 14,7 % des crédits de la section services économiques et financiers soit près des trois quarts de celle-ci.



Ces crédits doivent permettre au ministère de l'Economie et des Finances d'atteindre quatre objectifs majeurs :

- favoriser le développement des exportations ;
- améliorer les conditions de la concurrence ;
- mener à bien le recensement général de la population ;
- assurer l'efficacité des services.

B. — FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DES EXPORTATIONS

Le rétablissement de notre équilibre extérieur s'intègre dans une politique diversifiée, se traduisant essentiellement par des grandes actions de base sur longue période et par des mesures nouvelles dont le lancement et la mise en œuvre sont effectués sur le court terme.

1° LES INTERVENTIONS DE BASE

La politique du commerce extérieur restera pour longtemps encore dépendante de l'efficacité des mesures de soutien à l'exportation. A cet effet, il y a lieu essentiellement d'assurer l'information des entreprises et la recherche de nouvelles couches d'exportateurs.

a) L'information des entreprises.

Des actions sont menées à partir du *Centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.)* et des postes d'expansion économique qui jouent un rôle central dans la collecte et la diffusion de l'information.

C'est ainsi qu'un ensemble cohérent de prestations de services informatisées a été réalisé :

— *la banque de données Ulysse* : opérationnelle depuis le 1^{er} novembre 1980, elle a pour but de renseigner notamment les acheteurs étrangers qui cherchent des fournisseurs, les entreprises françaises prestataires de services à l'exportation et les sous-traitants désireux de connaître leur clientèle, l'administration du commerce extérieur qui analyse en permanence les forces et faiblesses de notre présence sur les marchés extérieurs ;

— *la diffusion sélective de l'information (Télémaque) et Mentor* constituent les deux autres bases du triptyque conçu par le C.F.C.E. Télémaque concerne plus particulièrement les informations commerciales dites « opérationnelles » ou « d'alerte » qui influencent directement la vie de l'entreprise et nécessitent de sa part une action immédiate.

Ce prototype qui sera testé, en grandeur réelle et avec la collaboration des postes d'expansion économique à l'étranger, auprès de plus de 300 entreprises sera commercialisé début 1982. Enfin, Mentor est une banque de données de références pour l'ensemble de la documentation économique, commerciale et réglementaire : cette troisième base de donnée devrait être lancée dans le courant de l'année 1982.

b) La recherche de nouvelles couches d'exportateurs.

Trois secteurs méritent de retenir l'attention : la province, les petites et moyennes entreprises, les sociétés de service :

— *en province*, un effort public d'animation est engagé en vue de multiplier les antennes régionales spécialisées du commerce extérieur (C.F.C.E., C.U.F.A.C.E.) ;

— afin de susciter des vocations exportatrices, l'action en faveur des *petites et moyennes entreprises* demeure prioritaire, étant entendu que celles qui vendent déjà sur les marchés étrangers seront incitées à le faire davantage, et plus régulièrement ;

— *le secteur des services* constitue un élément essentiel permettant d'assurer l'équilibre de notre balance des paiements ; il est en effet, susceptible d'amples développements et est moins exposé que d'autres à la concurrence des pays de l'Est et des pays en voie de développement.

2° LES PROPOSITIONS BUDGÉTAIRES

Le Service de l'expansion économique à l'étranger — qui a été renforcé par la création de 50 emplois d'agents contractuels décidée dans la loi de finances rectificative de juillet 1981 — accentuera en 1982 le redéploiement de ses moyens, rendu nécessaire par les profondes mutations de l'environnement économique international, avec pour objectif le renforcement de l'implantation des postes dans les zones géographiques qui présentent le meilleur potentiel de développement pour les exportations françaises, singulièrement dans les pays pétroliers et les grands marchés de consommation.

Parallèlement, le Service réalisera la mise en place d'un réseau d'experts sectoriels, en dotant les principaux postes d'agents spécialisés mieux préparés pour aider efficacement les industriels français à la recherche de nouveaux débouchés.

Par ailleurs, la nécessité d'apporter aux entreprises exportatrices une assistance plus adaptée conduira le Service à améliorer, dans les postes, les conditions d'accueil notamment des « nouveaux exportateurs » et à leur donner un plus large accès à l'information sur les marchés extérieurs.

Le Centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.) dont la subvention sera majorée de 35,2 millions de francs poursuivra de son côté, la réalisation de son programme d'informatisation et développera le réseau d'action régionale (création de 40 emplois non budgétaires). Le Centre mettra également en œuvre l'exécution de la troisième tranche de son plan pluriannuel de développement (notamment création de 23 emplois non budgétaires).

Pour 1982, le programme du **Comité français des manifestations économiques à l'étranger** recevra une dotation supplémentaire de 12 millions de francs qui comprendra la participation à plus d'une

centaine de foires et salons professionnels avec un accent particulier mis sur les manifestations spécialisées.

La création de conditions favorables au développement des exportations françaises continuera à être le souci dominant de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (A.C.T.I.M.) dont les interventions (+ 24,2 millions de francs) portent essentiellement sur la formation de techniciens étrangers et l'envoi de missions d'experts français pour identifier les projets dans les pays prioritaires.

C. — AMÉLIORER LES CONDITIONS DE LA CONCURRENCE

L'amélioration des conditions dans lesquelles joue la concurrence dans l'économie française a constitué l'une des principales réformes de structure permettant d'assurer à la lutte contre la hausse des prix un caractère efficace.

Parallèlement, la libération des prix est apparue indispensable pour permettre aux firmes industrielles françaises d'affronter, dans de bonnes conditions, la concurrence internationale : une complète responsabilité semble en effet, nécessaire aux chefs d'entreprise pour orienter leur production en fonction de l'évolution du marché et, en particulier, mener des politiques de recherche, d'innovation et d'investissements adaptés. Cependant, compte tenu de certains comportements observés, il a fallu instituer un régime de surveillance des prix.

1° LA POLITIQUE CONDUITE EN MATIÈRE DE CONCURRENCE

La concurrence constitue un mécanisme régulateur fondamental de l'économie du marché ; dans cette perspective, l'action des pouvoirs publics s'est développée de manière à en faire connaître et accepter les principes, mais également à sanctionner les abus constatés.

a) Les principes.

Il est, en effet, essentiel, en premier lieu, de faire connaître et accepter les principes de la concurrence.

Les règles, en la matière, sont définies par la loi, notamment l'ordonnance de 1945 et la loi de juillet 1977 et par les différents

textes d'application. Mais la réalité économique est complexe et c'est à la **Commission de la concurrence** qu'il appartient de donner au ministre de l'Economie des avis précisant, à partir des affaires qu'elle examine, les situations qui sont acceptables et celles qui ne le sont pas. Elle a donc, ce faisant, un rôle éducatif important.

b) Le rôle de surveillance.

La surveillance générale des conditions de concurrence sur les marchés se traduit en particulier par :

— *des relations permanentes avec les milieux économiques locaux* (chambre de commerce, organisations professionnelles, principales entreprises industrielles et commerciales) ;

— *des conseils donnés aux entreprises, à leur demande*, sur la correction de leurs pratiques commerciales au regard des règles de concurrence ;

— *des études générales à la requête soit des autorités locales (préfecture de régions ou de département), soit de la Direction générale de la concurrence et de la consommation et portant sur les structures économiques locales et la collecte des indices de pratiques anticoncurrentielles.*

c) Le contrôle de la concentration économique.

Le contrôle des opérations de concentration économique ne peut être exercé *a priori* par le ministre de l'Economie et des Finances que dans la mesure où les entreprises concernées notifient les actes ou les projets d'actes à l'Administration.

La loi du 19 juillet 1977 sur le contrôle de la concentration économique n'a reçu qu'une seule application au cours des douze derniers mois. Ce bilan extrêmement modeste s'explique pour l'essentiel par les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre cette loi dont le champ d'application est particulièrement restreint. En effet, la fixation de seuils de contrôle élevés et la référence à des parts de consommation nationale — ce qui exclut pratiquement les secteurs des services et de la distribution dont l'influence se mesure au niveau local — limitent considérablement le nombre des opérations de concentrations susceptibles d'un contrôle.

Dans le cadre des nouvelles orientations de la politique économique, et face à ce bilan assez limité, une réflexion est en cours pour permettre une extension du contrôle des concentrations au secteur des services et de la distribution (par la définition de seuils en valeur absolue), pour adapter, si nécessaire, les procédures, et pour examiner dans quelles conditions les dispositions de la loi

du 19 juillet 1977 peuvent être utilisées pour accompagner la politique industrielle du Gouvernement.

d) La sanction des pratiques anticoncurrentielles.

Pendant l'année 1980, les interventions auprès des entreprises suspectes d'avoir, à titre individuel, enfreint la réglementation ont été au nombre de 3.298 ; en revanche, au cours de la même année, les sanctions infligées ont été de 237.

Sans doute y a-t-il un décalage dans le temps entre les contrôles et les suites qu'ils comportent.

S'agissant des *pratiques concertées restrictives de concurrence et abus de position dominante*, sur les 13 procédures engagées en 1980, une seule a donné lieu à poursuites judiciaires. Les amendes infligées se sont élevées à 9.275 millions de francs.

Pour toutes les autres affaires, des *injonctions* ont été adressées aux entreprises ou organismes incriminés ; cette méthode s'est à l'usage révélée efficace.

2° L'ACTION EN MATIÈRE DE PRIX

La politique des prix que le nouveau Gouvernement entend mener pour maîtriser la hausse des prix doit tenir compte d'un double handicap :

— *la hausse de coûts extérieurs*, et notamment de l'énergie : ce relèvement résultait plus récemment de la forte progression du dollar assimilable à un troisième choc pétrolier. Le rythme d'augmentation des prix des produits importés au cours des douze mois connus de juillet 1980 à juillet 1981 était de l'ordre de 25 % et s'est traduit par des majorations importantes affectant des produits aussi différents que l'essence ou le papier ;

— *l'échec de la politique précédente* : le rythme annuel des quatre premiers mois de l'année était déjà de l'ordre de 14 % (1) malgré le report de hausses nécessaires (pétrole, gaz, électricité, S.N.C.F.). L'accélération du rythme de hausse des prix des prestations de service révélait l'inadéquation de la libération dans ce secteur ou l'insuffisance des mesures d'accompagnement. Enfin, le taux d'inflation était accru par l'alourdissement des coûts fixes engendrés par la stagnation de la production.

(1) Janvier : + 1,1 % ; février : + 0,8 % ; mars : + 1,1 % ; avril : + 1,4 %.

Il fallait également tenir compte de ce que les prix ne sont que le résultat du comportement — induit par ce double handicap — de l'ensemble des citoyens à l'égard du profit, des revenus, des salaires, des bien réels et de la monnaie.

C'est dans ce contexte d'ensemble qu'il faut replacer la politique des prix menée actuellement, en distinguant trois phases.

a) La reconstitution de l'appareil d'observation des prix.

Dans une première étape, il a fallu reconstituer l'appareil d'observation des prix, en arrêtant immédiatement les départs des personnels vers d'autres services, en renforçant les moyens de fonctionnement, permettant aux agents de se déplacer davantage, et en donnant aux services de nouvelles instructions.

L'observation a concerné en priorité les secteurs sensibles ou ceux qui avaient eu tendance à « déraiper » le plus. Mais un retour à la surveillance des prix se situe à égale distance du laisser-aller antérieur et d'un retour obligatoire à la taxation des prix : elle est tout simplement indispensable à l'information des pouvoirs publics comme des consommateurs.

b) La diversification selon les secteurs et leurs comportements.

Opérationnelle à partir de juillet, la politique des prix a été définie en la diversifiant selon les secteurs et leurs comportements.

Pour les *produits industriels*, il a paru possible de maintenir la liberté des prix, nécessaire à l'affrontement de la compétition extérieure, mais en veillant plus qu'auparavant à l'évolution des marchés, au respect des règles de la concurrence et à l'équilibre des rapports entre producteurs et distributeurs.

Pour *le commerce* et surtout les prestations de service, la concurrence est inégale, parfois même inexistante. L'observation de la formation des prix, des créations d'emplois, du revenu des intéressés est nécessaire, mais difficile. Aussi faut-il revenir à des interventions plus directes, mais variables selon les comportements observés :

— la concertation, qui est et restera le moyen privilégié de modération des prix ;

— le constat, phase où l'effort de la profession s'avère insuffisant, ou bien ses engagements non respectés : les pouvoirs publics constatent la situation à l'aide de leurs services d'enquête, et donnent un dernier avertissement à la profession ;

— l'intervention réglementaire, ultime étape lorsque les autres moyens s'avèrent inefficaces. Dans ce cas, c'est une sanction des abus, décentralisée dans toute la mesure du possible, qui sera de préférence utilisée à une taxation d'ensemble sur tout le territoire.

c) Le réaménagement monétaire.

Le réajustement du franc au sein du système monétaire européen a nécessité, pour que l'économie française profite pleinement de la remise en ordre intervenue, des mesures exceptionnelles d'accompagnement en matière de prix. L'objectif est de parvenir à limiter à 10 % la hausse des prix en fin 1982.

On peut ainsi résumer le dispositif adopté pour atteindre cet objectif, et dont les aspects réglementaires ont fait l'objet des arrêtés de prix du 8 octobre 1981 :

— les *prix des services* sont bloqués pour six mois au niveau atteint le 3 octobre 1981, ou taxés en cas de hausse abusive ces derniers mois ; il pourra être mis fin à ce régime dès la fin du troisième mois par des accords de régulation passés avec les organisations professionnelles, et visant une croissance modérée des prix ;

— les *prix de détail de quelques produits de grande consommation* (pain, lait et beurre, margarine, sucre et café) sont stabilisés pour trois mois ;

— pour la *distribution*, seules les marges des importateurs sont bloquées en valeur absolue pendant trois mois, pour que le réalignement du franc n'aboutisse pas à une majoration indue de leurs revenus ;

— pour les *prix industriels*, la liberté des prix est maintenue, mais il est demandé aux chefs d'entreprises de faire les efforts nécessaires pour ramener la hausse des prix des produits industriels à 8 % en 1982 ;

— la progression des *loyers* sera plafonnée, dans le cadre du projet de loi sur les relations entre les propriétaires et les locataires déposé devant le Parlement ;

— en matière de *tarifs publics*, l'Etat donnera l'exemple en cantonnant leur hausse moyenne entre 8 et 10 % en 1982. Pour les prix de l'énergie, un effort de même sens sera fait, compte tenu de l'évolution des prix du pétrole et du cours du dollar.

Ces mesures s'inscrivent dans une politique globale concernant l'ensemble des prix et des revenus, mais aussi la politique monétaire et financière. Une décélération significative du taux d'in-

flation est en effet la condition nécessaire d'un gain durable de compétitivité pour les entreprises françaises et donc du succès d'une politique axée sur la priorité à l'emploi.

.

La Direction générale de la concurrence et de la consommation poursuivra en 1982 l'action menée, en particulier au cours du deuxième semestre 1981, et qui vise, au travers d'enquêtes débouchant sur la saisine de la Commission de la concurrence par le ministre de l'Economie et des Finances, à réprimer les entraves à une saine concurrence. Elle analysera par ailleurs les moyens d'assurer une concurrence loyale entre professionnels qui devra déboucher à terme sur de nouveaux comportements plus respectueux de chacun et favorables à l'ensemble de l'économie.

La liberté des prix demeurera la règle, tout spécialement dans les secteurs soumis à la concurrence internationale. Toutefois, en cas d'abus ponctuels dans des secteurs précis, l'arsenal réglementaire restera un recours dans l'hypothèse où la concertation n'aurait pas permis de retrouver une situation plus normale.

L'ensemble de l'activité de la Direction générale participera par ces moyens à la reconquête du marché intérieur souhaitée par le Gouvernement.

A cet effet, le ministère de la Consommation bénéficiera au titre du budget du ministère de l'Economie et des Finances, de la création de 15 emplois (4,5 millions de francs) ; de son côté, la Commission de la concurrence sera, sur le même budget, dotée de 2 emplois nouveaux.

Parallèlement, les effectifs de la Direction générale de la concurrence et de la consommation seront renforcés par la réinscription à celle-ci des crédits afférents à 162 emplois antérieurement transférés à la section commune du budget du ministère de l'Economie et des Finances et par la création de 123 emplois (8,17 millions de francs). Aussi les personnels budgétaires de cette Direction passeront de 2.072 en 1981 à 2.357 en 1982.

D. — MENER A BIEN LE RECENSEMENT GÉNÉRAL DE LA POPULATION

1° LE BILAN D'ACTIVITÉ DE L'I.N.S.E.E.

En dehors des tâches permanentes de l'Institut, les années 1980-1981 ont été marquées par quelques grandes orientations décrites plus précisément ci-dessous.

— Le recensement de la population.

L'année 1981 est essentiellement consacrée à la préparation du recensement de population qui aura lieu en 1982 en métropole et dans les départements d'outre-mer.

La préparation technique du recensement est très avancée : les travaux cartographiques préliminaires et l'impression des questionnaires sont en cours d'achèvement.

— La constitution de banques de données.

Une unité « développement des banques de données » a été créée le 1^{er} décembre 1980 à l'Institut pour coordonner les différents projets de constitution de banques de données.

— Les enquêtes, statistiques et études sur les ménages.

Une division « études sociales » a été créée à l'Institut à compter du 1^{er} octobre 1980. Des enquêtes nouvelles ont été lancées en 1981, notamment une enquête sur les revenus fiscaux des ménages ainsi que des agriculteurs en 1979, une enquête sur les transports et une enquête budget de famille sur très longue durée.

— Les enquêtes et études sur les entreprises.

Pour la première fois en 1980, une enquête annuelle sur les liens financiers entre les sociétés a été menée. Cette enquête, réalisée à partir d'un échantillon d'environ 2.000 entreprises permet d'établir des tableaux des filiales et participations et de répartir les actionnaires par grandes catégories.

— **La gestion des grands répertoires** : elle se modifie progressivement, sous l'influence de réformes administratives comme l'instauration de la procédure de déclaration unique pour l'enregistrement des entreprises, sous l'influence aussi des nouvelles techniques

comme le développement — souhaité par l'Institut — du transfert sur bande magnétique des données nécessaires à la constitution du fichier électoral ou la possibilité d'une mise à jour, décentralisée dans les régions, du répertoire S.I.R.E.N.E. des entreprises et des établissements.

— **Les synthèses et la coordination** : l'analyse économique conduite à l'I.N.S.E.E. se développe principalement dans trois directions. Fondée sur des *enquêtes mensuelles*, l'approche conjoncturelle se renforce de nouvelles sources (enquêtes sur les commandes étrangères par exemple) et de nouveaux instruments (*modèle Metric* utilisant les données des comptes trimestriels).

La réflexion sur le moyen et le long terme, tournée essentiellement, vers les besoins du Plan, s'approfondit dans les domaines financiers, socio-professionnels ; elle s'appuie sur les résultats des modèles D.M.S. (dynamique multisectoriel) et Propage (projections détaillées glissantes).

Enfin, l'analyse régionale trouve progressivement ses outils (modèle Prudent avec ses différentes versions) et son insertion dans la programmation économique nationale.

— **Les diffusions** : dans ce domaine, l'effort est nécessairement permanent. Les aspects nouveaux résident dans l'accent mis sur le développement des supports modernes de l'information : banques de données, fichiers sur bandes magnétiques, microformes.

Depuis quelques années, les modèles de l'I.N.S.E.E. ont commencé à être mis à la disposition d'utilisateurs extérieurs à l'Administration. C'est ainsi, notoirement qu'une convention a été signée en 1977 entre l'Assemblée nationale, le Sénat et l'I.N.S.E.E. afin de permettre aux Assemblées d'accéder à certaines bases de données de l'I.N.S.E.E. ainsi qu'à ses modèles. Le branchement informatique en ligne des services de l'Assemblée nationale sur le modèle mini-D.M.S., version réduite du modèle D.M.S. destinée à des utilisations théoriques et pédagogiques, a été réalisée.

En ce qui concerne la Haute Assemblée, les relations sont encore plus étroites : en effet, les services du Sénat peuvent demander à l'I.N.S.E.E. de procéder à des travaux de projection commandés par les commissions du Sénat et mettant en œuvre le modèle D.M.S.

Cette collaboration entre le Sénat et l'I.N.S.E.E. apparaît particulièrement prometteuse ; la mise à la disposition de nos services des modèles de projection macro-économiques permet à ceux-ci, à partir d'hypothèses exogènes au modèles, qu'ils établissent, d'apporter éventuellement à celui-ci des modifications, étant observé que

l'interprétation et la mise en forme des résultats relèvent de leur seule responsabilité.

La procédure d'agrément prévue comportera la consultation de la Direction de la prévision du ministère de l'Economie et des Finances quand il s'agira de recourir au modèle Métric, commun à l'I.N.S.E.E. et à la Direction de la prévision.

2° LES ORIENTATIONS

L'année 1982 sera essentiellement consacrée au recensement de la population en métropole et dans les départements d'outre-mer. La collecte sur le terrain aura lieu courant mars. Puis, la première phase de l'exploitation consistant à déterminer le chiffre de la population légale des différentes circonscriptions administratives devra être entièrement réalisée en 1982.

L'I.N.S.E.E. continuera cependant d'assurer l'essentiel de ses tâches permanentes et mènera en outre quelques opérations nouvelles dans les domaines suivants :

— l'approfondissement de l'appareil productif et notamment du secteur tertiaire ;

— l'amélioration de la gestion des répertoires. Le répertoire, établi à partir du traitement décentralisé des documents des entreprises, (système informatisé du répertoire des entreprises et des établissements : S.I.R.E.N.E.), verra sa gestion améliorée grâce au développement progressif d'un système d'interrogation en temps réel ;

— le développement de la diffusion de l'information économique et sociale.

L'effort entrepris en 1981 dans le domaine des banques de données sera poursuivi en 1982. La construction d'une banque de données macro-économiques devrait s'achever et cette banque pourrait devenir opérationnelle fin 1982. La banque de données locales devrait progresser et une banque de données sur les entreprises pourrait être mise à l'étude.

3° LE DÉVELOPPEMENT EN FRANCE DU PLURALISME DE LA PRÉVISION ÉCONOMIQUE

L'amélioration du débat économique et social implique une diversification de l'information. Dans cet esprit, la politique du Gouvernement est de favoriser le développement en France du pluralisme de la prévision économique : il apparaît particulièrement

souhaitable que se renforcent et se créent dans notre pays des organismes d'études, sous condition d'une bonne qualité technique des travaux qui y sont menés. Dans leur diversité, ces organismes aident à ce que les problèmes économiques soient mieux compris et mieux débattus.

A l'extérieur de l'Administration, plusieurs organismes établissent des prévisions économiques. On peut citer notamment :

— R.E.X.E.C.O., qui élabore déjà régulièrement les diagnostics sur la conjoncture française et internationale ;

— le Centre d'observation économique de la chambre de commerce de Paris (notes de conjoncture et indices d'activité commerciale) ;

— le Groupe d'analyse macro-économique appliquée (G.A.M.A.) de l'université de Paris X, qui a élaboré deux outils de projections macro-économiques, les modèles Regina et Mogli ;

— l'Association française des économistes d'entreprise (A.F.E.D.E.), qui présente chaque année une prévision à court terme de l'économie française ;

— l'O.F.C.E., institué récemment sous l'égide de la fondation des sciences politiques ;

— l'I.P.E.C.O.D.E., créé à l'initiative d'un groupe d'organismes et d'entreprises privées et publiques.

Le problème posé dans ces conditions est d'organiser un accès facile et adéquat aux données statistiques fournies par le système public. Déjà l'I.N.S.E.E. met à la disposition des organismes de prévision économique les modèles de projection qu'il a élaborés, sous condition d'une procédure d'agrément destinée à vérifier que l'organisme demandeur présente bien toutes les qualités techniques requises et à préciser les règles d'utilisation.

L'étape nouvelle à franchir pour progresser significativement dans cette voie est la création de banques de données économiques accessibles à tous les utilisateurs (des « serveurs » pouvant également intervenir pour la fourniture de prestations élaborées au bénéfice de leurs clients).

Le dispositif contribuant au pluralisme de la prévision économique demande à être non seulement éprouvé par la confrontation périodique des analyses et des instruments, mais encore élargi notamment en renforçant la capacité d'expertise économique et sociale des organisations syndicales et des associations nationales représentatives.

Au total, pour l'année 1982, l'I.N.S.E.E. bénéficiera de :

— moyens supplémentaires en personnel : ceux-ci passeront de 358 en 1981 à 993, ce qui porterait les effectifs globaux de 6.668 à 6.911, compte non tenu des moyens en personnel temporaire qui seront employés en 1982 pour le recensement de la population ;

— crédits de paiement supplémentaires de 395,7 millions de francs, ce qui lui permettra de disposer de dotations s'élevant à 1.043,3 millions de francs (contre 647,6 millions de francs en 1981) ainsi réparties :

- personnel : 546,1 millions (+ 16,7 % par rapport à 1981) ;
- fonctionnement : 470,9 millions (+ 17,8 % par rapport à 1981) ;
- subventions : 0,3 million (inchangé) ;
- investissements : 26 millions (+ 73,3 % par rapport à 1981).

E. — ASSURER L'EFFICACITÉ DES SERVICES

Cette préoccupation se traduit dans le projet de budget pour 1982 par les initiatives suivantes :

— le renforcement des organismes chargés de contrôles juridictionnels, administratifs et techniques ;

— la modernisation des moyens de gestion ;

— la formation professionnelle ;

— la rationalisation de la politique immobilière.

1° LE RENFORCEMENT DES ORGANISMES CHARGÉS DES CONTRÔLES JURIDICTIONNEL, ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES

a) L'extension des contrôles de la Cour des comptes.

Dans le rapport présenté l'an dernier sur le projet de budget des Services financiers, le point avait été fait sur les mesures prises pour faire face à l'extension de la compétence de la Cour des comptes, notamment dans le domaine de la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques.

Il avait été alors indiqué que les moyens de la Haute Juridiction avaient été améliorés, aux différents niveaux, des *renforts ayant été accordés* :

- 33 emplois nouveaux de *magistrats* ont été créés par les lois de finances pour 1977 et 1978, dont 20 à titre de renfort et 13 à titre de régularisation des emplois de rapatriés, ce qui a notamment permis de mettre en place une septième chambre. L'effectif budgétaire est passé de 207 en 1976 à 230 en 1977 et 240 en 1978 ;

- le nombre des *assistants de vérification* a été porté de 33 en 1978, à 41 en 1979 et à 47 en 1980. Ces emplois sont effectivement pourvus.

- le nombre d'emplois *d'auditeurs* offerts à la sortie de l'E.N.A. a été augmenté : il est passé de 4 en 1975 à 6 en 1978 et 7 en 1979. Il a été de 6 en 1980, chiffre reconduit en 1981 ; 5 sont prévus pour la promotion sortant en 1982 ;

- l'intervention de la loi de finances rectificative du 22 juin 1976 a permis la création de 10 emplois de *Conseillers-Maitres en service extraordinaire* au budget des Services financiers de 1978. Ces 10 emplois sont actuellement pourvus. L'effectif budgétaire des magistrats est donc de 250 depuis cette date ;

- des postes de *rapporteurs à temps plein* ont été également créés par la loi du 22 juin 1976. A ce titre, 10 rapporteurs ont été désignés jusqu'à présent parmi les fonctionnaires du ministère de l'Economie et des Finances ou des corps d'ingénieurs des différents départements ministériels.

— Le transfert à la Cour des comptes des attributions de l'ancienne commission de vérification des comptes des entreprises publiques s'est traduit par le transfert de nombreux rapporteurs à temps partiel dont l'effectif moyen se situe entre 90 à 100 agents.

Enfin, des postes sont offerts chaque année aux membres des corps soumis à l'obligation de mobilité qui souhaitent accomplir celle-ci à la Cour des comptes.

Cependant, malgré ces renforcements, l'effectif en fonction à la Cour, au 1^{er} septembre 1981, qui est de 202 reste du même ordre qu'au 1^{er} septembre 1980. Les vacances d'emplois existent essentiellement au niveau du grade d'auditeur de deuxième classe, et plus récemment, à celui du grade de conseiller référendaire de deuxième classe. Il est dans ces conditions souhaitable que le nombre des affectations à la sortie de l'E.N.A. soit important pendant les prochaines années.

Pour lui permettre de mieux assurer ses tâches, il est proposé au budget de 1982 *d'améliorer les moyens de la Cour*, dans le cadre de ses missions telles qu'elles sont définies par les textes actuellement en vigueur. En effet, *quatre emplois d'assistants de vérification* viendront renforcer les effectifs d'agents du Trésor et des Impôts affectés directement aux tâches de contrôle sous la Direction des magistrats, cependant que huit emplois nouveaux de sténodactylographes complèteront les moyens du pool et des services généraux.

Les crédits de fonctionnement sont augmentés sensiblement (+ 22 %), notamment pour l'acquisition de matériels de reprographie. En outre, un crédit nouveau (100.000 F) est ouvert afin d'assurer en tant que de besoin un complément de formation aux rapporteurs affectés au contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques et de leurs filiales.

Au demeurant, la Cour ne dispose pas pleinement des effectifs réels ci-dessus rappelés ; elle est, en effet, traditionnellement sollicitée par les administrations et les instances les plus diverses, afin que des magistrats apportent leur concours en sus de leurs tâches propres, à des commissions, comités, conseils ou groupes de travail constitués à titre permanent ou temporaire.

Dans la période récente, le nombre de ces concours s'est accru. Il est difficile d'en dresser une statistique globale exacte et exprimée en critères d'appréciation homogènes, en raison même de l'extrême diversité de ces tâches, de leur caractère permanent ou non et du temps variable qu'elles demandent aux magistrats désignés pour les accomplir.

Il convient toutefois de souligner le concours apporté par les magistrats, sous des formes diverses, à la Cour de discipline budgétaire et financière, au Conseil des impôts et au Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Par ailleurs, on peut indiquer que *157 magistrats participent à des titres divers* — président, vice-président, membre, rapporteur — à 154 organismes extérieurs à la Cour (commissions administratives, conseils dont le Conseil constitutionnel, comités, groupes de travail, conseils d'administration, etc.).

Il est certain que **la réforme de l'administration des communes, des départements et des régions**, dont la discussion a été amorcée devant le Parlement, aura des incidences profondes sur le contrôle a posteriori des comptes des collectivités territoriales dont la Cour était jusqu'à présent chargée.

En particulier, **la création de chambres régionales des comptes** aura des répercussions importantes sur l'organisation interne et le fonctionnement de la juridiction. Sans doute, les conséquences budgétaires de la réforme ne pourront-elles être pleinement appréciées

qu'après le vote de la loi et lorsque la préparation des textes législatifs et réglementaires devant la compléter ou en préciser les modalités d'application sera plus avancée.

Cependant, en seconde délibération devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement par amendement a proposé de majorer de 14,4 millions de francs les dotations des Services économiques et financiers afin de créer les emplois et d'ouvrir les crédits nécessaires à la mise en place des chambres régionales des comptes.

b) Un élargissement des compétences du contrôle d'Etat.

Le contrôle économique et financier de l'Etat, plus connu sous le nom de « Contrôle d'Etat » est organisé par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955, qui n'a été modifié qu'une fois par le décret n° 73-501 du 21 mai 1973.

Le champ d'activité du **Contrôle d'Etat** est extrêmement vaste et s'exerce sur des **entreprises, établissements ou organismes d'une grande diversité par leur nature, leur objet et leur dimension.**

Ainsi, sont placés de plein droit sous le Contrôle d'Etat toutes les **entreprises publiques**, quelle que soit leur forme juridique les **sociétés ou les groupements d'intérêt économique dans lesquels l'Etat détient plus de 50 % du capital et leurs filiales.**

Dans le cadre du contrôle d'Etat, des **missions de contrôle** suivent l'activité d'organismes importants, ou d'un ensemble d'organismes relevant du même secteur économique :

- Electricité et gaz de France ;
- Charbonnages de France et houillères de bassins ;
- Entreprises de recherche, d'exploitation et de transports de produits pétroliers ;
- Organismes d'intervention de l'agriculture et de la pêche ;
- Entreprises du secteur aéronautique et spatial ;
- Organismes d'aménagement foncier et urbain ;
- Entreprises bénéficiant de l'aide à la construction navale ;
- Entreprises chimiques ;
- Entreprises bénéficiant de la garantie de l'Etat ;
- Transports (S.N.C.F., R.A.T.P., chemins de fer secondaires) ;
- Commissariat à l'énergie atomique ;
- Entreprises sidérurgiques.

Le nombre des entreprises actuellement soumises au contrôle de l'Etat est de 485.

En ce qui concerne les projets d'extension du secteur public, il est permis d'indiquer, sans préjuger l'avenir ; que sur les quatorze délégués désignés le 21 juillet 1981 par le Premier ministre en vue d'établir un contact permanent entre le Gouvernement et les entreprises nationalisables et de procéder à l'examen complet des problèmes concrets que pose leur nationalisation, deux sont membres du Contrôle d'Etat.

2° LA MODERNISATION DES MOYENS DE GESTION

L'équipement informatique de l'administration centrale se caractérise par sa grande diversité, une dizaine de directions et services différents relevant en effet en matière informatique des services centraux. La poursuite de leur équipement a nécessité en 1981 une croissance du parc informatique qui s'est faite dans trois directions.

a) Le renforcement des moyens existants.

Le centre informatique de la direction du personnel, pour faire face à l'augmentation constante des applications qu'il gère, a dû renforcer son ordinateur (augmentation de la mémoire).

Le service des pensions va remplacer celui qu'il détenait depuis six ans par un de la nouvelle gamme C.I.I.-H.B., plus puissant et plus fiable.

Le centre de formation professionnelle et de perfectionnement du Ministère a été équipé d'un mini-ordinateur en remplacement d'un terminal lourd. Cette machine qui sert à la formation informatique des élèves permettra d'entreprendre à court terme une rénovation importante de la pédagogie du centre en introduisant dans le cycle d'enseignement l'initiation à des méthodes modernes telles que la « programmation interactive » ou « l'enseignement assisté par ordinateurs ».

La Direction des relations économiques extérieures possède un terminal lourd connecté sur un ordinateur de l'I.N.S.E.E. L'augmentation des tâches accomplies grâce à ce terminal a entraîné le renforcement de la configuration par l'adjonction de capacités de mémoire supplémentaires et l'acquisition d'une imprimante plus puissante.

b) L'apport de nouveaux moyens.

La Commission centrale des marchés a réalisé un système de traitement, de stockage et d'archivage de textes qui est mis en œuvre à partir d'un mini-ordinateur.

C'est également un mini-ordinateur qui a été retenu pour équiper le service de l'information du Ministère. Cette machine prend en charge les fonctions de comptabilité budgétaire, de gestion des stocks et d'édition des statistiques légères.

c) Le développement de la bureaucratie.

Plusieurs opérations pilotes ont été menées en 1981, qui se sont traduites par l'installation de 7 machines de traitement de textes (direction du personnel et des services généraux, Trésor, prévision, cabinets des Ministres).

3° LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Les objectifs poursuivis dans le domaine de la formation professionnelle sont les suivants :

— dispenser aux personnels des services extérieurs et de l'administration centrale une solide formation initiale d'adaptation au premier ou au nouvel emploi dans les écoles spécialisées ou au centre de formation professionnelle et de perfectionnement ;

— favoriser la promotion interne des agents, conformément au statut général, par l'organisation systématique de préparations à tous les concours administratifs ;

— organiser des actions de perfectionnement en cours de carrière (formation continue) pour répondre aux besoins exprimés à la fois par les services et par les agents en vue d'assurer un meilleur fonctionnement des services économiques et financiers.

a) Les données générales.

Le dispositif de formation au sein du Ministère occupe un personnel à temps plein d'environ 900 agents, soit au niveau central, soit à un échelon décentralisé.

Les enseignements dispensés font intervenir annuellement 280 professeurs à temps complet et plus de 6.200 à temps partiel, pour la plupart, fonctionnaires du Ministère.

Le volume global des actions de formation représentait, en 1980, un effectif équivalent à 103.185 agents (106.600 en 1979).

En matière de préparation aux concours, 35.200 agents ont bénéficié de stages oraux ou de cours par correspondance.

S'agissant des actions de perfectionnement, à une légère augmentation des effectifs ayant suivi des stages — 53.600 contre 48.300 en 1979 — correspond une diminution de l'équivalent semaines élèves — 37.900 en 1980 contre 38.900 en 1979 — qui s'explique par la durée relativement courte de ce type d'actions.

En définitive, le montant global des dépenses de formation représente environ 4 % de la masse salariale.

b) Les principales évolutions qualitatives.

Le bilan des actions menées en 1980 traduit le souci des responsables des services de formation de privilégier à la fois la réalisation d'actions nombreuses et spécifiques et la rénovation des méthodes et des moyens de la formation, afin de répondre à des besoins permanents et divers et de faire face aux exigences nouvelles, tant des agents que des services.

La première exigence s'est traduite par :

- l'élargissement du champ des activités de formation ;
- la mise en place d'actions spécifiques à certaines catégories de personnel, afin de répondre aux réformes de structures, aux modifications de réglementation, aux méthodes modernes de gestion ou encore à la mobilité fonctionnelle.

Par ailleurs, la décentralisation des actions permet de répondre rapidement aux préoccupations exprimées au niveau local.

Parallèlement, s'est poursuivi l'effort d'enrichissement des moyens et des méthodes pédagogiques.

4° LA RATIONALISATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

Il s'agit tout à la fois d'améliorer les conditions de travail des agents, les possibilités d'accueil du public et la sécurité des locaux et des hommes.

Depuis le vote du précédent budget, il a été procédé :

— à la programmation de l'hôtel des finances et de la trésorerie générale de Fort-de-France ;

— à la dévolution des marchés d'architecture et d'ingénierie concernant ces trois opérations et à l'attribution des marchés d'architecture et d'ingénierie se rapportant aux projets d'installation de la direction régionale Ile-de-France de l'I.N.S.E.E. Saint-Quentin-en-Yvelines, de la direction régionale Aquitaine de l'I.N.S.E.E. à Bordeaux, de l'hôtel des impôts d'Epinal, de la direction régionale des douanes de Paris-Est à Marne-la-Vallée et du bureau de douane d'Ottmarsheim ;

— à la conduite des travaux de construction du bureau de douane d'Ottmarsheim, de l'hôtel des impôts d'Epinal et de la direction régionale Aquitaine de l'I.N.S.E.E. à Bordeaux.

En outre, les *principales programmations immobilières réalisées en 1981* sont les suivantes :

— l'hôtel des impôts de Valence et celui de Bobigny ;

— les directions régionales de l'I.N.S.E.E. de Strasbourg et d'Amiens ;

— les trésoreries générales de Cahors et de Cergy-Pontoise.

5° LE DÉVELOPPEMENT DES ACTIONS DE RELATIONS PUBLIQUES AVEC L'USAGER

a) La définition des objectifs.

Dès l'été 1977, la Direction générale pour les relations avec le public avait défini ses orientations pour sa première année d'activité. Ces objectifs se résumaient au triptyque :

— déconcentrer pour rapprocher les décisions des usagers ;

— mieux informer tous les publics ;

— améliorer l'accueil dans les services.

Les moyens propres sont restés modestes non seulement par nécessité budgétaire, mais aussi pour éviter de créer de nouvelles structures pouvant apparaître comme des écrans entre les directions et les publics. Une « administration de mission » aux effectifs légers ne pouvait prétendre agir par elle-même mais elle était obligée de faire appel au concours des services auxquels elle servirait d'outil et de stimulant.

b) La poursuite des actions.

Pour l'essentiel, les programmes mis en œuvre peuvent être regroupés sous 4 rubriques :

- améliorer l'information du public sur l'organisation des services et leurs procédures ;
- favoriser l'accueil et l'assistance des contribuables ;
- organiser le dialogue et la concertation avec certaines catégories socio-professionnelles (industriels, commerçants, artisans, exploitants agricoles, professions libérales, consommateurs...) ;
- offrir aux fonctionnaires locaux une formation professionnelle dans le domaine des relations publiques.

b 1) L'information sur l'organisation des services et leurs procédures : l'édition et la diffusion d'une documentation moderne.

Pour répondre aux besoins d'information du public tels qu'ils ont été révélés par divers sondages, la Direction générale pour les relations avec le public a engagé, en collaboration étroite avec l'Imprimerie nationale, une expérience pour éditer et diffuser une documentation moderne.

Le **guide départemental** et le **dépliant cantonal des services** qui présentent, sous une forme très simple, les compétences et les tâches de chacun des services.

Parallèlement à ce souci d'information, la Direction générale s'est attachée à apporter à ses divers publics les éléments de solutions concrètes aux questions techniques les plus fréquemment posées : les dépliant d'information pratique répondent à cet objectif.

b 2) L'accueil et l'assistance des contribuables.

Parmi toutes les expériences engagées depuis la création de la Direction générale, une attention particulière a été apportée aux problèmes de l'accueil des contribuables :

- lors de la période de **souscription des déclarations de revenus** (en février) ;
- lors de l'époque du **paiement des impôts directs de l'Etat et des collectivités locales** (quatre derniers mois de chaque année).

Les résultats encourageants enregistrés en Bretagne en 1977 et 1978 ont motivé le maintien du même dispositif en 1979 et son

extension au cours de la même année à l'Aquitaine, au Cher et au Val-de-Marne, en 1980 à la région Rhône-Alpes et à un arrondissement de la Ville de Paris et en 1981 aux régions Bourgogne et Languedoc-Roussillon.

Ces actions devraient s'appliquer en 1982 aux régions Nord-Pas-de-Calais, Centre, Lorraine, Provence-Côte d'Azur.

Ce sont 920.000 personnes qui ont pu être ainsi accueillies en 1981 ; elles seraient de l'ordre de 1,5 million en 1982.

Les tendances suivantes semblent cependant se dégager :

- de la **part du public**, une satisfaction générale motivée :
 - par la rapidité avec laquelle les renseignements sont communiqués,
 - par la tenue de permanences à l'extérieur des centres des impôts et en particulier dans les communes rurales éloignées,
 - par l'accélération du traitement des réclamations ;
- de la **part des services** : la reconnaissance de l'utilité des efforts entrepris grâce :
 - à l'amélioration des conditions de traitement du contentieux,
 - à la diminution du nombre des correspondances supplémentaires engendrées par des demandes imprécises ou incomplètes.

b 3) Le dialogue et la concertation avec certaines catégories d'usagers.

La Direction générale est chargée d'organiser la consultation des usagers des administrations économiques et budgétaires.

Pour atteindre cet objectif et constituer un cadre favorable à une meilleure compréhension mutuelle entre l'Administration et ses usagers, les initiatives suivantes ont été prises :

b 3.1) *Les journées d'études et d'information :*

Susceptible de traiter des sujets variés en s'adressant à des catégories socio-professionnelles diverses, cette formule (9 réunions en 1981, 12 prévues pour 1982 avec un nombre de participants enregistré de 2.300 personnes et évalué à 2.600 personnes) a pleinement démontré qu'elle répondait au triple objectif pour lequel elle avait été initialement conçue :

— améliorer l'information des professionnels et chefs d'entreprise ;

— restaurer un dialogue entre :

- les fonctionnaires des administrations centrales qui élaborent les réglementations et les procédures,
- ceux des services extérieurs qui les appliquent,
- les usagers qui les utilisent ;

— mener une réflexion conjointe sur la réforme de procédures qui apparaîtraient trop complexes ou mal adaptées et déboucher ainsi sur des efforts de simplification et de clarification.

b 3.2) *Les comités d'usagers :*

Seconde initiative mise en œuvre dès 1978 en Bretagne, la réunion de deux comités d'usagers P.M.E. a connu dans sa phase initiale des résultats si encourageants que ce mode de concertation a été reconduit dans d'autres départements et avec d'autres catégories socio-professionnelles (en 1981, 12 comités ayant permis la tenue de 40 réunions).

b 3.3) *Les réunions d'information :*

Organisées avec le concours d'organisations consulaires ou professionnelles, de nombreuses réunions d'information répondent aux besoins d'information manifestés par les diverses catégories de public et principalement par les petites et moyennes entreprises.

Elles portent sur les thèmes les plus variés (gestion, exportation notamment et surtout fiscalité, domaine dans lequel elles complètent efficacement les renseignements fournis lors des campagnes d'assistance aux contribuables).

b 3.4) *Les centres d'orientation et de renseignement par téléphone :*

Au moment où la France se dote d'un équipement téléphonique moderne, l'implantation de centres d'orientation et de renseignements par téléphone a paru pouvoir répondre à l'un des objectifs poursuivis par la Direction générale :

- en évitant au public des déplacements parfois infructueux ;
- en lui offrant « à domicile » le renseignement approprié au moment immédiat où il en a besoin ;
- en favorisant ainsi un gain de temps appréciable aussi bien pour l'administration que pour ses usagers.

Ces organismes ont reçu une double mission :

— répondre à la demande croissante d'information des usagers dans les domaines économiques et budgétaires ;

— alléger la tâche des services en drainant le maximum d'appels téléphoniques.

Ainsi, 50.000 appels ont été enregistrés en 1981 dans les centres de Rennes, de Bordeaux et du Val-de-Marne : 60.000 pourraient l'être en 1982.

b 3.5) L'information régionale des relais d'opinion :

Dans le souci de régionaliser l'information nationale et de tisser des liens avec les relais locaux d'opinion, des centres d'information et de relations avec le public (C.I.R.P.) ont été mis en place à Bordeaux, Dijon, Lyon, Rennes, Lille et Montpellier ; d'autres seront créés en 1982 à Orléans, Metz, Marseille, Toulouse, Strasbourg, Rouen, Nantes et Clermont-Ferrand.

b 4.) La formation professionnelle en matière de relations publiques.

Afin d'accroître les chances de succès de toutes les opérations engagées par la Direction générale pour les relations avec le public, les méthodes pédagogiques proposées initialement aux fonctionnaires de Bretagne ont été non seulement consolidées en Bretagne et renouvelées au fur et à mesure des mutations successives des personnels, mais étendues aux fonctionnaires des autres circonscriptions.

Cette formation professionnelle s'adresse :

— aux chefs de service régionaux et départementaux des administrations économiques et budgétaires ;

— aux chefs d'unités opérationnelles, c'est-à-dire aux responsables d'un service ouvert au public : percepteurs, chefs de centres des impôts, receveurs des impôts et des douanes ;

— aux agents chargés de l'accueil du public dans les bureaux.

..

En définitive, la section « Services économiques et financiers », dont les dotations représentent 37,8 % de celles des services financiers, comporte — 37,8 % des dépenses ordinaires, — 31,8 % des crédits de paiement, — 25,4 % des autorisations de programme de l'ensemble de ces dotations.

Les effectifs budgétaires pris en charge (11,36 % des personnels financiers contre 11,72 % en 1981) sont, à l'intérieur de cette section, répartis comme suit :

Directions	1981	1982	Différence
	(nombre d'agents)		
Administration centrale	10.399	10.333	— 66
Cour des comptes	462	474	+ 12
I.N.S.E.E.	7.364	7.515	+ 151
Direction générale de la concurrence et de la consommation	2.072	2.357	+ 285
Total	20.297	20.679	+ 382

CHAPITRE III

LA SECTION « BUDGET »

A. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1° LES COMPOSANTES

S'agissant des structures, le ministère chargé du Budget regroupe les directions et services suivants :

- la Direction du budget ;
 - la Direction de la comptabilité publique ;
 - la Direction générale des douanes et droits indirects ;
 - le Service des pensions ;
 - le Service de la législation fiscale ;
 - le Service juridique et l'Agence judiciaire du Trésor ;
 - le Service des laboratoires ;
- ainsi que des services à caractère industriel et commercial : l'Imprimerie nationale, le Service des alcools, etc.

En ce qui concerne les « actions » budgétaires, la section « Budget » recouvre :

- la gestion du personnel de l'Agence nationale d'indemnisation des Français d'outre-mer (A.N.I.F.O.M.) ;
- les Services extérieurs du Trésor ;
- la Direction générale des impôts ;
- la Direction générale des douanes et droits indirects ;
- le Service des laboratoires.

EVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SECTION « BUDGET » 1981-1982

Crédits de paiement.

(En millions de francs.)

Actions	Crédits votés en 1981	Crédits proposés pour 1982	1982/1981 en pourcentage
Administration centrale	172,0	167,0	— 2,9
Services extérieurs du Trésor	3.966,1	4.751,9	+ 19,8
Direction générale des impôts	6.181,2	7.381,4	+ 19,4
Direction générale des douanes et des droits indirects	1.691,5	2.065,7	+ 22,1
Service des laboratoires	15,4	16,6	+ 7,8
Dotations communes	2,0	0,6	— 70,0
Total	12.028,2	14.383,2	+ 19,6

Le total des crédits de paiement inscrits au projet de budget de la section « Budget » pour 1982 s'élève à 14,38 milliards de francs, soit 1,8 % des dépenses du budget général. En progression de 19,6 % par rapport à 1981, ils représentent 62,2 % du budget proposé au titre du ministère de l'Economie et des Finances.

2° LES CRÉDITS

Selon la nature des dépenses, les crédits affectés à cette section pour 1982 se répartissent ainsi :

- moyens des services : 14.229,9 millions (+ 19 %),
- interventions publiques : 2,8 millions (inchangé),
- investissements de l'Etat : 150,5 millions (+ 136,6 %).

SECTION « BUDGET » 1981-1982

(En millions de francs.)

Nature des dépenses	1981	1982	Variations 1982/1981 en pourcentage
Titre III. — <i>Moyens des services</i>	11.962	14.230	»
— Personnel	10.526	12.471	+ 18,5
— Matériel	1.027	1.261	+ 22,8
— Informatique	237	331	+ 39,7
— Subventions de fonctionnement	172	167	— 2,9
Titre IV. — <i>Interventions publiques</i>	3	3	»
Total des dépenses ordinaires ..	11.965	14.233	+ 19,0
Titre V. — <i>Investissements de l'Etat</i> :			
— Autorisations de programme	(199,9)	(209,5)	+ 4,8
— Crédits de paiement	63,6	150,5	+ 136,6
Total général des crédits de paiement	12.029	14.383	+ 19,6

L'examen de ces données permet de faire les constatations suivantes :

— ce budget est essentiellement un budget de personnel : plus de 85 % des crédits demandés correspondent en effet aux dépenses résultant des charges salariales et sociales des agents relevant de trois directions à effectifs importants (la Direction générale des impôts, les Services extérieurs du Trésor, la Direction générale des douanes et droits indirects) ;

— l'essentiel des mesures nouvelles relèvent du titre III (moyens des services) et s'explique par le niveau des créations d'emplois (2.728), auxquelles s'ajoutent 1.200 emplois destinés à la titularisation d'auxiliaires. Ces mesures complètent celles incluses dans la loi de finances rectificative de juillet 1981 qui a autorisé la création de 3.842 emplois et 800 régularisations au sein des directions concernées.

C'est donc, sous l'effet combiné de ces deux lois de finances, un renforcement supérieur à 6.500 emplois qui est ainsi fourni aux services relevant de cette section « Budget ».

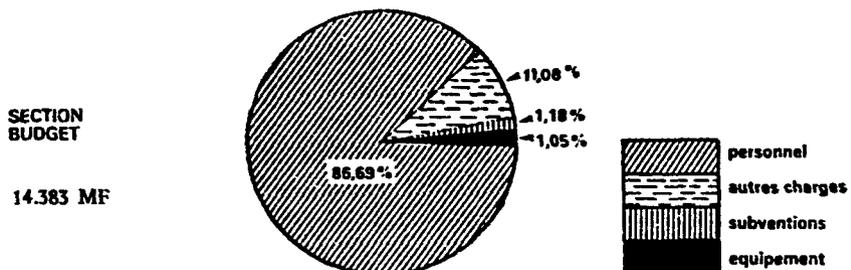
Il s'agit par là de marquer une nette rupture par rapport aux budgets précédents marqués par une progression très faible des effectifs en 1979 et 1980, et même par une quasi-stagnation en 1981.

La volonté du Gouvernement est ainsi fermement exprimée de répondre à l'accroissement constant des tâches des services concernés, et principalement de donner aux trois directions intéressées les moyens en personnel leur permettant de mettre en œuvre sur le terrain une politique orientée essentiellement vers la lutte implacable contre la fraude et les détournements de l'argent qui doit normalement revenir à l'Etat.

Parallèlement, au titre des moyens des services, il faut souligner le développement des dotations affectées au fonctionnement de l'informatique qui progressent d'une année sur l'autre de 39,7 % afin d'améliorer la modernisation des moyens dont dispose l'Administration et les conditions de travail des agents.

Il convient aussi de noter l'augmentation substantielle des crédits de matériel (+ 24,8 %) afin d'assurer un meilleur rendement des services en s'efforçant notamment de rattraper le retard préjudiciable aux finances publiques pris dans le domaine des frais de déplacement des agents et en régularisant certaines dépenses pour services rendus par d'autres administrations (Postes et Télécommunications, Imprimerie nationale).

— Les crédits d'équipement, s'ils régressent en volume au niveau des autorisations de programme, marquent une croissance très forte au titre des crédits de paiement (+ 136,6 %) qui s'analyse par un bond en avant de ceux affectés aux travaux d'équipement du cadastre (34 millions de francs contre 10 millions en 1981, soit + 240 %) et à l'équipement des services (+ 117,3 %) des impôts et des douanes. On peut seulement regretter qu'aucune dotation ne soit proposée en faveur des Services extérieurs du Trésor dont les besoins en équipements sont loin d'être satisfaits.



3° LA PRÉSENTATION FONCTIONNELLE

On observe :

— que deux directions (*Direction générale des impôts, Services extérieurs du Trésor*) voient leurs crédits augmenter dans des proportions à peu près identiques (respectivement + 19,8 %, + 19,4 %), celle des douanes bénéficiant d'un effort supplémentaire (+ 22,1 %) ; la majoration de leurs dotations reste toutefois sensiblement inférieure à celle du budget général (+ 27,5 %) ;

— que les dotations accordées à deux directions (*Direction générale des impôts, Services extérieurs du Trésor*) représentent plus de 84 % de celles de la section « Budget » (soit respectivement 51,3 % et 33 % de celle-ci).

Ces crédits doivent permettre aux Services relevant de la section « Budget » d'atteindre les objectifs suivants :

- assurer l'égalité dans l'application des réglementations,
- moderniser l'administration et la rapprocher des administrés.

B. — ASSURER L'ÉGALITÉ DANS L'APPLICATION DES RÉGLEMENTATIONS

La priorité donnée à la bonne application de la législation fiscale et, en premier lieu, à la lutte contre la fraude fiscale apparaît nettement dans les créations d'emplois au profit de la D.G.I. En outre, les moyens supplémentaires donnés aux Services extérieurs du Trésor contribueront largement à améliorer le recouvrement.

Par ailleurs, le respect de la réglementation des échanges extérieurs est indispensable pour éviter que le jeu normal de la concurrence internationale soit faussé. Il est donc nécessaire de donner à l'administration des douanes et droits indirects les moyens de veiller au bon respect des règles en vigueur par nos partenaires commerciaux ; les emplois nouveaux et les crédits de fonctionnement supplémentaires qui lui sont accordés lui permettront de renforcer ses contrôles.

1° UN OBJECTIF PRIORITAIRE : TRAQUER LA FRAUDE FISCALE

Le but d'une politique de contrôle fiscal devrait être double : d'une part, elle devrait *conduire à un rendement fiscal et budgétaire tout à la fois important en valeur absolue et important en valeur relative* par rapport au montant estimé de la fraude elle-même. Elle devrait aussi conduire à une *réduction de la propension à frauder des contribuables*.

En effet, **l'efficacité d'une politique de contrôle fiscal se mesure au rôle dissuasif qu'elle joue sur la fraude elle-même.**

Les analyses faites montrent qu'en réalité **la politique de contrôle fiscal menée depuis des années n'a pas présenté cet aspect de « contrainte éducative »**, et les différents constats, établis notamment par le Syndicat national unifié des impôts, sur le ralentissement du contrôle fiscal ne témoignent nullement d'une moralisation des contribuables qui y sont soumis.

Ainsi, le rapport 1979 du conseil des impôts montre à partir d'un échantillon aléatoire des déclarations de revenus de 1971 pour les seuls B.I.C. réels et B.N.C. déclaration contrôlée — qui ne représentent que 1,6 % des foyers fiscaux et 5,8 % des bases d'imposition — qu'on obtiendrait 18,3 % des redressements de base et 23 % des rappels à la suite de vérifications.

En fait, lorsque l'on rapproche ces constatations de l'enquête publiée par le C.E.R.C., en décembre 1980, on constate que la fraude n'a pas diminué au cours de ces dernières années. L'estimation par le C.E.R.C., d'une minoration moyenne d'au moins 50 % du bénéfice déclaré par rapport à celui estimé pour les professions étudiées, montre que les différentes mesures prises pour rapprocher les conditions d'imposition des salariés et des non-salariés ont conduit à accorder sans aucune contrepartie de sincérité, aux non-salariés des réductions d'impôt importantes et à accroître encore un peu plus l'inégalité fiscale.

Il faut souligner, afin de bien apprécier le comportement dissimulateur de nombreux entrepreneurs individuels, la conclusion du C.E.R.C. : « La politique suivie depuis plusieurs années consistant à obliger un nombre croissant de petits entrepreneurs individuels à passer du régime forfaitaire au régime du bénéfice réel et à tenir pour ce faire une comptabilité complète, risque d'aboutir à des résultats décevants. Elle ne semble pas permettre d'imposer beaucoup mieux les bénéficiaires concernés : car une comptabilité peut être formellement complète et apparemment cohérente tout en étant minorée dans la plupart de ces éléments. »

Dès lors, la fraude, notamment à la T.V.A., participe d'agissements, telles la facturation de complaisance, la facturation de frais fictifs que la technique du contrôle sur pièces et les méthodes les plus habituellement utilisées à l'heure actuelle en matière de contrôle sur place ne peuvent déceler.

Aussi, lorsqu'un ancien ministre des Finances évaluait le montant de la fraude fiscale entre 50 et 60 milliards de francs, on peut mesurer l'écart qui sépare les résultats actuels du contrôle et le niveau qu'il devrait atteindre pour que soit instaurée une meilleure justice fiscale. Récemment, le ministre chargé du Budget a, devant le Sénat, estimé que le montant de la fraude fiscale représenterait à peu près l'équivalent du déficit du budget de 1981, soit près de 70 milliards de francs : selon lui, 20 % de l'impôt sur le revenu, 20 % de l'impôt sur les sociétés et 6 % de la T.V.A. seraient ainsi détournés.

Sans que l'on puisse constater l'échec de la politique de contrôle fiscal, force est de souligner que, faute de possibilités suffisantes, l'Administration n'a pu jusqu'ici mener à bien toutes les investigations nécessaires : les intentions proclamées d'augmenter les effectifs et de donner les moyens aux services de faire une véritable politique de contrôle fiscal n'ont pas été suivies jusqu'ici de réalisations notables. Les études effectuées montrent clairement le déséquilibre qui s'accroît entre le nombre d'agents affectés à temps plein ou partiel au contrôle fiscal et le nombre d'entreprises dont ils doivent examiner les déclarations d'impôt.

Au reste, les constatations faites à partir des travaux de contrôle sur pièces montrent que le service est organisé pour vérifier surtout les petits et moyens contribuables, de préférence salariés, au lieu d'exercer ce contrôle sur d'autres catégories de contribuables.

L'inadaptation des structures de contrôle fiscal résulte d'une convergence de dispositions, notamment :

— le maintien d'un délai de répétition plus court que les délais d'intervention ;

— le manque de souplesse des structures, l'organisation du contrôle fiscal devant être mieux adaptée au terrain ;

— l'incitation souvent plus à la quantité de dossiers traités qu'à l'approfondissement des recherches ;

— la difficulté de se donner les moyens efficaces et rapides d'organiser le recouvrement du produit des vérifications.

Parvenir à une fiscalité plus juste passe par l'institution d'un système d'imposition conduisant à corriger les inégalités excessives de patrimoine et rendant, par ailleurs, l'impôt sur le revenu plus efficace et plus équitable. En effet, les vérificateurs ne peuvent sérieu-

sement mettre en œuvre la procédure de vérification approfondie de situation fiscale d'ensemble s'ils sont privés des moyens légaux de connaître la consistance et les variations du patrimoine du contribuable vérifié.

Parvenir à une fiscalité plus simple ne peut que résulter d'une volonté politique de rapprocher réellement l'Etat et ses administrations des citoyens en mettant ces derniers en mesure de comprendre la politique menée. La complexité de la fiscalité actuelle n'est pas inévitable.

Plus simple et plus juste, une fiscalité ne peut qu'être mieux comprise, mieux admise, par les citoyens, et mieux appliquée par des agents qui alors s'intègrent mieux à la finalité de leur travail.

2° LA GESTION DES SERVICES FISCAUX ET FONCIERS

La gestion quotidienne de l'impôt devrait être poursuivie en 1982 dans le but d'accroître la justice fiscale et d'instaurer des relations plus harmonieuses avec les contribuables.

a) La gestion de l'impôt, du domaine et du cadastre.

a 1) L'émission des rôles.

Au cours de l'année 1980, 16.813.828 articles de rôles d'impôts directs, représentant 127.010 millions de francs, ont été émis au profit de l'Etat.

En matière d'impôts directs locaux, 45.242.968 articles de rôles primitifs ou supplémentaires de taxes principales ont été homologués, dont 722.582 articles au titre de 1979 et des années antérieures.

a 2) Les modes forfaitaires d'imposition.

La campagne 1980 de fixation des forfaits T.C.A. et B.I.C. et des évaluations administratives B.N.C. concernait les affaires réalisées en 1979 : ses résultats sont retracés dans le tableau ci-après, comparativement à ceux de la campagne précédente.

Campagne concernée. Titre d'imposition correspondant.	Forfaits T.C.A.		Forfaits B.I.C.		Evaluations administratives B.N.C.	
	1979 1978	1980 1979	1979 1978	1980 1979	1979 1978	1980 1979
Nombre de contribuables imposés	(1) 948.133	(2) 930.953	794.690	758.722	189.460	173.926
Total des bases retenues (milliers de francs) (3)	127.171.064	128.510.451	30.360.998	31.177.487	7.802.133	7.330.456
Base moyenne retenue (francs)	134.127	138.041	38.205	41.092	41.192	42.147
Pourcentage de forfaits dénoncés par le service (4)	70,6	69,8	69,1	69,3	»	»
Nombre de forfaits ou E.A. reconnus caducs	3.390	3.272	3.339	3.290	3.739	2.774
Commission départementale des impôts directs et des T.C.A. :						
— nombre de décisions rendues	884	979	925	998	193	179
— rehaussement moyen retenu par la Commission (francs)	103.013	111.331	44.495	48.833	31.699	25.830

(1) Dont 109.570 bénéficiant de la franchise.

(2) Dont 97.911 bénéficiant de la franchise.

(3) Chiffres hors taxes pour ce qui concerne les forfaits T.C.A.

(4) Calculé sur le nombre de forfaits venus à expiration.

a 3) Les recouvrements effectués par les comptables des impôts.

a 3.1) Produits budgétaires (en millions de francs).

Nature des recouvrements	Année 1980		Année 1981 1 ^{er} semestre (1)	Variation en pourcentage 1 ^{er} semestre 1981 1 ^{er} semestre 1980
	1 ^{er} semestre	2 ^e semestre		
Produits des impôts directs perçus sans émission de rôles ..	11.291	12.549	13.877	+ 22,9
Produits de l'enregistrement, du timbre et de l'impôt sur les opérations de bourse	14.075	21.215	15.724	+ 11,7
Produits des contributions indirectes et autres taxes indirectes	7.378	7.363	7.489	+ 1,5
Produits des taxes sur le chiffre d'affaires	91.343	93.630	100.984	+ 10,6
Produits du domaine, ressources exceptionnelles et produits divers du budget	1.486	1.268	2.031	+ 36,7
Total des recettes perçues par les comptables des impôts	125.573	136.025	140.105	+ 11,6

a 3.2) Produits non budgétaires (en millions de francs, y compris le montant des prélèvements effectués au profit de l'Institut national des appellations d'origine des vins et eaux-de-vie).

Année 1980		Année 1981 1 ^{er} semestre (1)
1 ^{er} semestre	2 ^e semestre	
9.945	12.449	10.800

(1) Situation provisoire.

a 4) Le contrôle fiscal.

Les services ont poursuivi au cours de la campagne 1980 les efforts déployés depuis plusieurs années dans la lutte contre la fraude fiscale. Les résultats obtenus sont en progression par rapport à ceux de l'année 1979, qui marquaient eux-mêmes une augmentation par rapport à 1978.

La poursuite de l'action entreprise au double niveau de la sélection des affaires à vérifier et de la formation des vérificateurs a contribué à améliorer l'efficacité du contrôle fiscal.

Les résultats des vérifications de comptabilité d'entreprises sont résumés dans le tableau suivant :

- les nombres sont exprimés en unités,
- les sommes sont exprimées en millions de francs.

	Année 1979	Année 1980
Nombre de vérifications générales terminées (1)	32.565	33.654
Nombre de vérifications simples terminées (2)	7.027	5.417
Montant brut des droits simples rappelés	6.920	7.884
— dont le montant des rappels qui ne donnent pas lieu à mise en recouvrement en matière d'impôts directs	717	1.192
— dont montant des rappels qui ne donnent pas lieu à mise en recouvrement en matière de T.C.A.	439	100
Montant net des droits rappelés	5.764	6.592
Montant des pénalités	2.185	2.572

(1) Une vérification de comptabilité est dite générale lorsqu'un même agent vérifie la situation fiscale de l'entreprise au regard de tous les impôts déclaratifs (impôts directs, taxes sur le chiffre d'affaires, impôts locaux, et, pour les sociétés, droits d'enregistrement).

(2) Une vérification est dite simple, dans tous les autres cas, y compris celui de la vérification par un même agent, des impôts directs et des droits d'enregistrement.

Les vérifications approfondies de situations fiscales d'ensemble de certains contribuables ont d'autre part donné les résultats suivants :

	Année 1979	Année 1980
<i>Vérifications approfondies de situations fiscales d'ensemble.</i>		
Nombre d'opérations	6.529	7.347
Montant des droits simples rappelés	758	837
Montant des pénalités	424	407

L'amélioration de la qualité des contrôles concerne notamment le respect des procédures et des garanties des contribuables et la recherche des fraudes les plus graves et les plus sophistiquées.

Du point de vue des rapports entre les contribuables vérifiés et les services, on constate que les oppositions violentes à l'exercice du contrôle fiscal sont rares. Toutefois, les contribuables ont de plus en plus tendance à utiliser les diverses possibilités que leur offre la procédure pour tenter de limiter les conséquences des vérifications ou d'en retarder les effets : ils organisent mieux leur défense et les discussions se prolongent. Les recours à l'interlocuteur départemental ou aux supérieurs hiérarchiques du vérificateur sont également plus fréquents. Les délais de vérifications s'accroissent donc, ce qui tend à limiter la progression du nombre d'interventions menées chaque année.

a 5) Les activités contentieuses.

Au cours de l'année 1980 a été confirmée la tendance constatée l'année précédente d'un tassement du volume des affaires administratives et d'une nouvelle augmentation du nombre des instances engagées devant les tribunaux : 13.642 affaires en 1980 au lieu de 12.162 en 1979, soit une augmentation de 12 %.

Cette tendance est sensible pour tous les impôts.

En ce qui concerne le délit général de fraude fiscale, sans rejoindre le niveau atteint au cours des années ayant précédé la mise en place de la Commission des infractions fiscales (543 plaintes déposées en 1977), l'action menée en cette matière au cours de l'exercice 1980 a permis d'enregistrer des résultats satisfaisants (408 plaintes) qui confirment la progression régulièrement constatée depuis l'installation de cet organisme (87 plaintes en 1978 et 274 plaintes en 1979) et marquent la fin de la période d'adaptation à la nouvelle procédure de traitement des affaires.

a 6) Les activités cadastrales et foncières.

Entreprise en 1930, la rénovation du cadastre — opération qui consiste à actualiser le cadastre napoléonien, resté immuable depuis son établissement — s'est poursuivie en 1980. Elle est, en métropole, achevée pour 85 départements.

Ces travaux n'intéressent plus que 309 communes, parmi lesquelles quelques grandes villes (Paris, Lyon, Bordeaux...). En fait, 298 d'entre elles sont situées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Les travaux d'établissement du plan cadastral dans les départements d'outre-mer sont terminés, à l'exception de quelques parties de communes de Guyane et du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le programme pluriannuel de résorption des retards affectant la tenue à jour des plans cadastraux lancé en 1977 s'est poursuivi en 1980. Les arriérés sont désormais apurés sur la plus grande partie du territoire national. Les derniers travaux en cours concernent essentiellement les communes rurales.

b) Le fonctionnement des services.

b 1) La réorganisation des structures.

La Direction générale des impôts a procédé à l'installation des centres des impôts dont le nombre s'élèvera, à la fin de l'année 1981, à 792 (sur les 837 prévus en l'état actuel des éléments de charges connus), et des centres des impôts fonciers dont le total atteindra à la fin de 1981 le chiffre de 140 (sur les 292 actuellement envisagés).

b 2) La modernisation des méthodes de travail : le développement de l'automatisation.

En 1981, le traitement électronique s'applique aux principaux domaines suivants :

— l'envoi au domicile de 21,7 millions de contribuables des déclarations de revenus et de 3,6 millions de déclarations annexes et exploitation directe par ordinateur de celles-ci ;

— l'émission de près de 35,2 millions d'avis d'imposition d'impôts locaux après mise à jour des bases d'imposition ;

— l'exploitation comptable et statistique des déclarations de chiffre d'affaires de 2.400.000 redevables représentant plus de 18 millions de documents à traiter ;

— la mise à jour de la documentation foncière informatisée qui est contenue dans des fichiers particulièrement volumineux : 30.600.000 de comptes de propriétaires, 33.600.000 de locaux, 96.000.000 de parcelles, 6.800.000 voies et lieux-dits ;

— la micromation de la documentation cadastrale représentant l'équivalent de 22.700.000 relevés individuels de propriétés (200.000 microfiches mères et 1.000.000 de duplications ;

— la poursuite de l'informatisation des impôts locaux ;

— l'aide à l'automatisation des opérations de recouvrement des impôts directs.

c) Les orientations pour 1982.

L'égalité réelle des contribuables devant l'impôt ne peut être assurée que si les déclarations, et notamment celles des professions indépendantes et des sociétés, sont vérifiées suivant une fréquence raisonnable.

Or, l'effectif des affaires susceptibles d'être vérifiées a crû au cours des dernières années en raison notamment de la fixité des seuils au-dessus desquels un contribuable ne peut être imposé selon le régime du forfait ou de l'évaluation administrative.

A cet égard, des emplois de vérificateurs ont été prévus au budget de 1982, afin de faire face dans les meilleures conditions possibles à cet accroissement de tâches.

Les missions confiées aux services vérificateurs auront pour principal objectif de renforcer la lutte contre la fraude fiscale par la mise en œuvre d'une programmation du contrôle plus sélective et orientée, par priorité, vers les grandes entreprises et les contribuables importants.

En outre, quel que soit le secteur d'activité concerné, les fraudeurs en matière de T.V.A., les contribuables utilisant des procédés de fraude à l'échelon international et les personnes qui, de manière manifeste, ont un train de vie incompatible avec leurs revenus déclarés feront l'objet de contrôles approfondis.

Par ailleurs, l'assistance informatique apportée aux services pour la sélection des dossiers à examiner sera développée. A cette fin, l'utilisation de l'informatique pour sélectionner les dossiers d'impôt sur le revenu présentant la plus grande probabilité de redressement

sera étendue à de nouveaux départements : les crédits sont portés en 1982 à 95,8 millions de francs, soit + 24,7 % par rapport à 1981.

Enfin, la Direction générale des impôts accentuera l'action engagée en vue de faire sanctionner pénalement les contribuables dont le contrôle a révélé qu'ils avaient commis des fraudes d'une particulière gravité.

Au total, 2.462 agents nouveaux devraient être recrutés dont la quasi-totalité sera affectée à l'œuvre indispensable d'assainissement fiscal.

La justification de ces créations d'emploi est présentée de la manière suivante par les mesures nouvelles inscrites au fascicule :

— contrôle fiscal	343 emplois
— réorganisation des services (création d'une seconde direction dans les Bouches-du-Rhône).	21 emplois
— poursuite du plan de réorganisation et d'adaptation des services	308 emplois
— renforcement des effectifs des services fiscaux compte tenu de la progression des tâches	1.091 emplois
— action d'information et d'amélioration des relations avec le public	49 emplois
— renforcement des mesures de sécurité des bâtiments	50 emplois
	<hr/>
Créations nettes	1.862 emplois
	<hr/>
— régularisation de la situation des personnels auxiliaires	600 emplois
	<hr/>
Total (emplois budgétaires)	2.462 emplois
	<hr/>

3° LE DÉVELOPPEMENT DES MISSIONS DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

a) La diversification des tâches.

Les éléments statistiques consignés dans le tableau ci-après ne peuvent donner qu'une idée très partielle de l'activité des Services extérieurs du Trésor.

Désignation	1970	1979	1980	Pourcentage d'augmentation de 1979 à 1980	Moyenne annuelle d'augmentation en 1970-1980 en pourcentage
<i>Recouvrement.</i>					
Nombre d'articles de rôles (en milliers)	43.230	59.330	61.332	3,37	3,55
Nombre de contribuables assujettis au versement des acomptes provisionnels, ou mensualisés (en milliers) ..	8.456	13.012	(1) 12.836	— 1,35	4,25
Volume monétaire des recettes de l'Etat recouvrées par les francs)	43.178	180.269	208.120	15,44	17,05
Volume monétaire des recettes de l'Etat recouvrée par les services extérieurs du Trésor (en millions de francs)	67.647	208.815	252.337	20,84	14,06
<i>Dépenses.</i>					
Volume monétaire des dépenses de l'Etat (en millions de francs)	201.620	656.400	766.500	16,77	14,50
Nombre de marchés passés au nom de l'Etat	78.071	69.649	75.766	(2)	(2)
Nombre de traitements pris en charge suivant la procédure du paiement sans mandatement préalable	668.200	1.440.000	1.530.000	6,25	8,65
<i>Collectivités locales.</i>					
Volume monétaire des dépenses ordinaires payées pour le compte des collectivités locales (en millions de francs) ..	34.213	110.757	128.637	16,14	14,20
Volume monétaire des recettes ordinaires recouvrées pour le compte des collectivités locales (en millions de francs)	41.630	129.423	149.384	15,78	13,60
Nombre de marchés passés au nom des collectivités locales	63.300	68.100	74.800	(2)	(2)

(1) Diminution en 1980, due au relèvement du seuil d'assujettissement aux acomptes provisionnels.

(2) Pourcentages non significatifs.

Au cours des deux dernières années, les missions des Services extérieurs du Trésor ont connu une évolution dont les principales étapes sont évoquées ci-après :

● *dans le domaine du recouvrement :*

en matière d'impôts :

- la mise en place du système de paiement par acomptes pour les impôts locaux (loi du 10 janvier 1980 et loi de finances pour 1981) ;
- l'extension à l'ensemble de la région Centre du système de paiement mensuel de la taxe d'habitation expérimenté en Indre-et-Loire ;
- l'application des dispositions relatives au plafonnement de la taxe professionnelle ;
- la modification des modalités de notification des dégrèvements en vue d'améliorer leur mise à disposition des bénéficiaires ;
- l'expérience de mécanisation du recouvrement contentieux de l'impôt ;

en matière d'amendes :

- la mise en œuvre de la loi d'amnistie votée par le Parlement.

● *dans le domaine de la dépense :*

- l'application des diverses dispositions propres à accélérer le désintéressement des créanciers de l'Etat ;
- l'extension de la prise en charge de la paye sans ordonnancement préalable des agents de l'Etat et du paiement mensuel des pensions ;
- le lancement d'une campagne d'information des pensionnés en vue d'augmenter les paiements par virement de compte.

● *dans le domaine de la comptabilité :*

- les études de mise en œuvre de la nouvelle organisation comptable de l'Etat en application du décret du 15 avril 1981.

● *dans le domaine de la trésorerie :*

- l'adaptation des procédures dans le cadre des nouvelles modalités de compensation des chèques.

● *dans le domaine de l'action économique :*

- l'augmentation des compétences des C.O.D.E.F.I. : doublement du montant des prêts susceptibles d'être accordés, procédure d'avances aux entreprises ayant des difficultés de trésorerie.

b) Les orientations pour 1982 en matière de recouvrement.

La correcte exécution de la loi de finances exige, en priorité, que les ressources prévues soient recouvrées dans les meilleures conditions et avec le maximum d'efficacité. Cette préoccupation permanente des services financiers détermine la mise en œuvre d'actions qui tendent essentiellement à :

- améliorer l'efficacité de l'action en recouvrement,
- développer l'informatisation du recouvrement de l'impôt.

b 1) L'amélioration de l'efficacité de l'action en recouvrement.

L'effort visant à réduire le montant des restes à recouvrer au niveau le plus faible sera poursuivi par les comptables, lesquels dans un contexte économique difficile, voient augmenter le nombre de contribuables relevant des procédures de recouvrement forcé.

b 2) Le développement de l'informatisation du recouvrement de l'impôt.

L'informatisation du recouvrement de l'impôt est un objectif commun aux trois réseaux comptables, dont la réalisation doit se poursuivre sur plusieurs années.

Mais la mise en œuvre de cette informatisation s'opère selon des modalités propres à chaque réseau comptable : la Direction de la comptabilité publique commencera, pour sa part, à installer son réseau télétraitement dans les postes comptables des Services extérieurs du Trésor.

Par ailleurs et parallèlement au développement du réseau de télétraitement, compte tenu des résultats des expériences entreprises en 1980 et poursuivies en 1981 dans un certain nombre de départements, les Services extérieurs du Trésor étendront à l'ensemble du territoire l'informatisation de la première phase contentieuse de l'action en recouvrement (phase de confection des commandements) en attendant l'informatisation ultérieure de l'ensemble de la procédure contentieuse.



Au total, ce sont 1.113 emplois nouveaux qui sont créés dans les Services extérieurs du Trésor en 1982 ; ils sont justifiés par les besoins suivants :

— développement des applications informatiques	166 emplois
— contrôle des secrétariats-greffes	10 emplois
— renforcement des moyens en personnel lié à l'accroissement des activités	258 emplois
— mensualisation des pensions	48 emplois
— information et amélioration des relations avec le public	31 emplois
	<hr/>
Créations nettes	513 emplois
— emplois de titularisation d'auxiliaires	600 emplois
	<hr/>
Total (emplois budgétaires)	1.113 emplois
	<hr/>

4° L'ADAPTATION DE LA POLITIQUE MENÉE DANS LE DOMAINE DE LA FISCALITÉ DOUANIÈRE

Après avoir rappelé les traits généraux de l'activité récente de l'Administration des douanes, nous traiterons de la lutte contre les fraudes et des activités douanières dans le cadre du Marché commun.

a) Les traits généraux de l'activité de l'Administration des douanes.

a 1) Le contrôle des opérations commerciales.

a 1.1) Les opérations en douane.

L'analyse des opérations du trafic international traitées en 1980 par la douane révèle une augmentation marquée de tous les composants, particulièrement les tonnages.

On enregistre en effet :

— à l'importation,

- un accroissement de 20,8 % en tonnage et de 24 % en valeur des marchandises importées,
- un relèvement de 4,6 % du nombre des déclarations en douane d'importation ;

— à l'exportation,

- un accroissement de 22,1 % en tonnage et de 13,2 % en valeur des marchandises exportées,
- un relèvement de 2,4 % du nombre des déclarations en douane.

a 1.2) Les régimes suspensifs.

Ces régimes (admission temporaire, entrepôt industriel) permettent aux entreprises d'importer, en suspension du paiement des droits et taxes, des marchandises destinées à être réexportées après avoir fait l'objet d'une ouvraison, d'une transformation, d'une réparation ou d'un travail à façon (régimes de l'admission temporaire et de l'entrepôt industriel).

En 1980, 16.664 millions de francs de produits français ont été incorporés à des produits importés sous ce régime pour une valeur de 11.150 millions de francs (total réexporté : 27.814 millions de francs).

Le régime de l'entrepôt industriel a été utilisé en 1980 par 225 entreprises.

a 1.3) Les recettes.

En 1980, la douane a perçu 140,8 milliards de francs dont 129 au profit de l'Etat, soit 21,6 % de l'ensemble des recettes de celui-ci.

a 2) Le contrôle du tourisme et la surveillance des frontières.

Les éléments statistiques relatifs au contrôle du tourisme et à la surveillance des frontières montrent l'importance de la charge de travail dans ces secteurs d'activité de la douane.

a 2.1) Le tourisme.

En 1980, 251 millions de voyageurs (+ 3,7 %) ont franchi les frontières nationales par environ 650 points de passages dont 138 sont ouverts en permanence.

a 2.2) Les transports sous douane.

Au cours de l'année 1980 les agents des douanes ont surveillé et contrôlé le franchissement des frontières à l'entrée par 3.250.000 camions (+ 0,6 %), l'arrivée dans les ports de 44.650 navires de commerce (— 0,3 %) et l'atterrissage dans les aéroports de 315.000 avions (+ 8,3 %).

a 3) La collaboration avec les autres administrations.

En dehors de l'action déterminante qu'elle a poursuivie dans le domaine de la lutte contre les trafics de stupéfiants (80 % des saisies opérées sur le territoire), la douane a été amenée à accentuer le concours qu'elle porte traditionnellement à d'autres services publics.

La douane prend, par ailleurs, une part active à la sauvegarde du patrimoine national en matière d'œuvres d'art et à l'application de la convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvage menacée d'extinction.

a 4) Les infractions constatées.

Le bilan général de l'activité de la douane en matière de lutte contre la fraude en 1980 se présente ainsi qu'il suit :

a 4.1) Le nombre de constatations.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de celles-ci au cours des années 1979 et 1980.

	1979	1980
4-11. — Infractions de douane ou de change retenues en contentieux (c'est-à-dire portées en justice ou terminées par une transaction) :		
— Trafic commercial	24.000	23.000
— Contrôle des voyageurs et contrebande	52.500	53.000
Total	76.500	76.000
4-12. — Infractions de douane ou de change non retenues en contentieux et terminées par :		
— Simple confiscation des marchandises de fraude ..	1.800	1.800
— Simple recouvrement des droits et taxes éludés (passé outre)	58.000	60.000
Total	59.800	61.800
4-13. — Infractions constatées en vertu de réglementation non douanières	8.900	8.200
Total général	145.200	146.000

a 4.2) Les poursuites engagées.

	1979	1980
4-21. — Nombre d'affaires portées en justice :		
— P.V.	894	1.053
— Plaintes	296	337
— Citations directes :		
• Police	26	186
• Correctionnel	168	79
Total	1.384	1.655
4-22. — Pénalités recouvrées (millions de francs) :		
— Produits des amendes et de la vente des marchandises	159	195
— Montant des droits et taxes récupérés	189	185
Total	348	380

Il apparaît que le nombre total des constatations contentieuses dont la baisse avait été observée en 1979 (— 6,5 % par rapport au nombre de 1978) a été supérieur en 1980 à celui de l'année précédente (+ 800).

En revanche, le montant global des droits et taxes récupérés fléchit quelque peu (— 2,2 % par rapport à 1979).

Cependant, le produit des amendes et de la vente des marchandises continue d'augmenter fortement (+ 22,6 % par rapport à 1979).

b) L'amélioration des conditions de lutte contre la fraude.

b 1) La mise en place d'une documentation informatisée dans le cadre de la lutte contre la fraude.

L'Administration des douanes a poursuivi la réorganisation des structures de documentation ébauchée par la création du Centre de documentation et d'évaluation (C.D.E.) et des Cellules interrégionales de coordination des contrôles (C.I.C.C.) ainsi que le programme d'informatisation de la documentation amorcée l'année précédente.

b 2) La réorganisation des contrôles après dédouanement.

L'augmentation des échanges internationaux et la complexité croissante de la réglementation rendent nécessaire un renforcement des contrôles après dédouanement.

Pour y parvenir, deux types de mesures ont été prises :

— la réorganisation structurelle par la fusion des sections de révision et de documentation et des sections régionales de contrôle au sein d'un organe unique, le Centre régional de documentation et de contrôle ;

— la réorganisation fonctionnelle, notamment par l'augmentation du nombre des contrôles globaux de l'activité de commerce extérieur des entreprises par la redéfinition des contrôles après dédouanement et du rôle des services chargés de ces contrôles et par la mise en valeur de la fonction coordination des contrôles.

b 3) Le contrôle des changes.

La douane a pour mission de contrôler la juste application de la réglementation des changes et de traiter les demandes d'autorisations formulées par les opérateurs commerciaux.

Dans la conjoncture actuelle la douane a donc un rôle de premier plan à jouer en matière de contrôle des changes qui est pour elle une priorité. Ce rôle est d'autant plus déterminant que le contrôle permet non seulement la défense du franc, mais aussi :

— de lutter contre les fraudes relatives à l'impôt sur les sociétés ou les droits de succession ;

— de lutter contre le banditisme (repérage de certains mouvements de fonds) ;

— d'éviter certaines fraudes douanières (déclaration en douane exigée par les banques pour effectuer le paiement des importations).

Les données disponibles montrent que 4.368 infractions de change portant sur 2.706 millions de francs ont été relevées en 1980.

b 4) La lutte contre le trafic illicite des stupéfiants.

En matière de lutte contre la fraude, l'évolution la plus préoccupante concerne les stupéfiants.

Dans ce domaine, la douane continue à élargir le champ de ses actions, tant sur le plan national qu'international.

Sur le plan national, les moyens mis en œuvre sont notamment les suivants :

— l'implantation d'équipes maître-chien, aux points les plus sensibles ; une école de dressage pourrait être créée à l'Ecole nationale des brigades des douanes de La Rochelle ;

— l'étude systématique des possibilités de rupture d'itinéraire des vols aériens internationaux et surveillance renforcée des voyageurs en transit, en provenance des pays à haut risque ;

— la formation et la mise en place d'équipes composées d'agents spécialisés dans la lutte contre ce type de trafic, surtout dans les aéroports où ont été saisis en poids et, toutes drogues confondues, 68 % du total des prises effectuées en 1980.

Sur le plan international, il faut signaler essentiellement :

— la large coopération internationale par une intensification des échanges de renseignements avec un plus grand nombre d'Etats et d'organisations internationales (O.N.U. - Interpol - C.C.D., etc.),

— le développement de la collaboration et des échanges de renseignements opérationnels avec les douanes de la C.E.E. (Résolution de Wiesbaden et d'Istanbul).

Parallèlement, l'action des services de surveillance et de recherche s'est traduite par les saisies les plus importantes, en poids, opérées depuis cinq ans, concernant la morphine, le cannabis et le L.S.D.

Toutes drogues confondues, l'augmentation est, en 1980, de 45 % par rapport à 1979 (6 tonnes au lieu de 4,12).

Les chiffres comparés entre les neuf premiers mois de 1980 (4.385 kilos) et ceux des neuf premiers mois de 1981 (5.988 kilos) font apparaître une augmentation de 1.600 kilos, soit 36 %.

Cette augmentation résulte principalement de trois saisies importantes — faites sur des navires de plaisance (2.688 kilos) en provenance du Maroc. Il convient à cet égard de souligner le travail patient et minutieux et les qualités professionnelles remarquables dont font preuve les personnels des douanes pour traquer sur terre et sur mer les trafics illicites.

c) Les orientations pour 1982.

Le projet de loi de finances pour 1982 prévoit l'inscription de 348 emplois budgétaires nouveaux s'ajoutant aux 1.000 emplois dont la création a été autorisée par la loi de finances rectificative de juillet 1981. Au total, ces deux lois de finances auront donc abouti

à un renforcement significatif des moyens en personnel, puisque les 1.348 emplois dégagés devraient porter l'effectif budgétaire total de la Direction générale à 21.629 emplois en 1982.

Selon les indications fournies par le fascicule budgétaire, les emplois dont la création est demandée pour 1982 sont justifiés par trois objectifs principaux :

— *le renforcement de la surveillance et l'amélioration du contrôle des opérations commerciales* : 238 emplois (c'est déjà en direction de ces missions qu'ont été principalement affectées les créations d'emplois autorisées en juillet 1981) ;

— *l'ouverture de points de passage nouveaux* (deuxième module de l'aéroport de Roissy II, bureau de Jeumont sur la voie Charleroi-Maubeuge) : 95 emplois ;

— *la participation aux opérations d'information et d'amélioration des relations avec le public* : 15 emplois.

Parallèlement, un renforcement des moyens de fonctionnement de l'Administration douanière est prévu pour assurer le développement de la surveillance.

C'est ainsi que les crédits d'achat et d'entretien du parc automobile de la Direction des douanes sont portés de 8,2 à 13,1 millions de francs (soit une revalorisation de près de 60 %). L'évolution s'explique principalement par l'inscription d'une mesure nouvelle de 3 millions de francs liée à la mise en place d'un plan d'extension du parc d'automobiles et de motos affectées aux services de surveillance portant sur l'acquisition de 300 véhicules supplémentaires en trois ans (à comparer aux 1.435 voitures et 175 motos dont dispose actuellement le service) : la première tranche devrait être réalisée en 1982 pour une centaine de véhicules.

Ces mesures s'accompagnent d'un ajustement important des achats de carburant, de manière à accroître la capacité opérationnelle des moyens de surveillance terrestre et aérienne.

C. — MODERNISER L'ADMINISTRATION ET LA RAPPROCHER DES ADMINISTRÉS

1° LA MODERNISATION DE LA GESTION

Les services relevant du ministre délégué chargé du Budget s'efforcent d'assurer l'exécution des tâches qui leur sont assignées, tout en cherchant à améliorer les relations qu'ils entretiennent quotidiennement avec les usagers et les autres administrations et plus particulièrement celles des collectivités locales. Pour y parvenir, ils poursuivent la modernisation de leur gestion.

a) La Direction générale des impôts.

La Direction générale des impôts, en raison des nombreuses missions dont elle a la charge, doit constamment adapter ses effectifs aux tâches très diversifiées et aux travaux de masse qui doivent être effectués par ses services.

Afin de réaliser une meilleure adéquation des moyens aux objectifs, cette Direction générale poursuivra en 1982 les actions de soutien engagées les années antérieures dans les directions suivantes :

a 1) La poursuite de la réorganisation des services.

Depuis plusieurs années, le principal objectif recherché en matière d'équipement immobilier vise à la concentration des services de base au sein de centres des impôts. Sur un total de 837 centres des impôts prévus, 792 seront implantés au 31 décembre 1981. La création d'environ 20 centres des impôts est envisagée pour 1982.

En 1982, la Direction générale des impôts s'efforcera d'accélérer l'installation des services réorganisés dans des locaux adaptés aux nouvelles structures et dotés des éléments nécessaires d'accueil, d'environnement social et de sécurité.

a 2) La gestion du parc immobilier.

En 1982, la Direction générale des impôts poursuivra l'entretien du parc immobilier qu'elle s'est constitué depuis plus de dix années et les travaux d'aménagement propres à améliorer les conditions de travail des agents et d'accueil du public, ou à réaliser des économies d'énergie.

a 3) Les moyens informatiques.

Le renforcement de la capacité des ordinateurs des centres régionaux d'informatique sera poursuivi afin de pouvoir traiter à la fois les applications traditionnelles de masse et les premiers travaux en « temps réel » qui devraient résulter, selon le schéma de l'informatique présenté en 1979, de la mise en œuvre d'une nouvelle informatique permettant aux agents des services extérieurs de disposer directement de l'outil informatique, notamment par le moyen de terminaux installés dans les services de base (centres des impôts, recettes, conservations des hypothèques).

a 4) Le contentieux.

Le service du contentieux poursuivra avec le Centre informatique juridique (C.E.D.I.J.) les études entreprises en vue de la mise en place dans certains services de la Direction générale des impôts, notamment ceux chargés du contentieux, d'un système d'interrogation par terminaux d'une base de données fiscales et juridiques. Dans le cadre de ces études, un logiciel d'interrogation en langage naturel sera expérimenté en 1982.

b) Les Services extérieurs du Trésor.

Les techniques de lecture optique sont pratiquées dans plusieurs départements de la région parisienne. Le recours à cette technologie très performante permet à la fois de faire face à la nécessité de remplacer dans une zone géographique très dense un matériel ancien assez souvent défaillant et tester un nouveau matériel qui pourra constituer un des supports du réseau de télétraitement.

Tout en améliorant l'efficacité du travail, la poursuite de la mécanisation a permis, notamment en matière de recouvrement, d'étendre à l'ensemble du territoire métropolitain le système du paiement mensuel de l'impôt sur le revenu et d'engager une procédure du même type pour la taxe d'habitation, dans le département d'Indre-et-Loire.

La mécanisation n'est pas absente pour autant dans les autres secteurs d'activité. Toutefois, en raison de la diversité des organismes gérés qui, à l'inverse des applications précédentes, s'accommodent mal de dispositifs mis au point au niveau national, le secteur des collectivités et établissements publics locaux ne connaît qu'une mécanisation partielle, encore que, dans le domaine hospitalier, de nombreuses et intéressantes réalisations méritent d'être signalées.

c) La Direction générale des douanes et droits indirects.

Le système d'ordinateur pour le fret international (S.O.F.I.) mis en service le 1^{er} juillet 1976 sur les aéroports d'Orly et de Roissy-en-France, a été étendu, depuis décembre 1977, aux bureaux de douanes routiers, ferroviaires ou fluviaux de Paris-La Chapelle, Le Blanc-Mesnil (Garonor), Le Bourget, Gennevilliers, Pantin et Paris-Batignolles.

Le système exécute, en temps réel, les tâches concourant au traitement de la déclaration tant à l'importation qu'à l'exportation et il assure, en temps différé, un certain nombre de services annexes tels que la comptabilité du bureau de douane et la tenue automatique des comptes de crédit d'enlèvement des déclarants.

Le S.C.F.I., tenu et exploité à Osny (Val-d'Oise) par le centre informatique douanier, dispose de trois ordinateurs et d'un réseau de télétraitement auquel sont connectés (au 31 décembre 1980) 653 terminaux dont 407 installés chez les transitaires et 246 dans les locaux des bureaux de douane. L'exploitation du système est assurée par une équipe d'informaticiens douaniers.

L'implantation du S.O.F.I. dans la région parisienne est pratiquement réalisée depuis que le système a été mis en place dans les bureaux d'Aubervilliers et de Bobigny-Pantin au début de 1981 ; l'informatisation, entreprise en 1978, y couvre actuellement 11 bureaux qui traitent globalement 2,6 millions de déclarations par an.

Le système a été étendu au cours de l'année 1980 en province avec les trois bureaux de la ville de Strasbourg ainsi que ceux de Dunkerque-Port et Dunkerque-C.R.D. (400.000 déclarations).

Puis, en 1981, a été entreprise la mise en place du S.O.F.I. dans la région Nord — où la concentration du trafic international est très forte — qui concernera huit bureaux cette année et six bureaux au cours du premier semestre 1982 (en 1 million de déclarations). En 1982, seront également informatisés les bureaux les plus importants des secteurs de Mulhouse et Saint-Louis (300.000 déclarations) et de Metz (200.000 déclarations).

Enfin, suivront, à partir de 1983, les autres bureaux de la carte S.O.F.I. ; lorsque le programme prévu aura été intégralement réalisé, le système traitera 5 millions de déclarations sur un total national estimé à 18 millions de déclarations.

La réalisation de ces extensions nécessite la mise en place d'une unité centrale supplémentaire ; l'ouverture des crédits correspondants est proposée au budget de 1982.

2° UN MEILLEUR SERVICE RENDU AUX ADMINISTRÉS

La politique d'amélioration des relations avec les administrés sera poursuivie et accentuée en 1982 au sein de toutes les directions et de tous les services relevant du ministère chargé du Budget.

Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer les mesures prévues par la Direction générale des relations avec le public dont les dotations figurent à la section des Services économiques et financiers. Des actions plus ponctuelles seront menées au sein notamment des Services extérieurs du Trésor, de la Direction générale des impôts, de la Direction générale des douanes et droits indirects.

a) L'action économique régionale.

Les attributions confiées aux trésoriers-payeurs généraux dans le domaine de l'action économique régionale par les textes relatifs à la mise en œuvre de la réforme administrative de 1964 portant organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale, relèvent d'une mission générale d'aide à la décision. Elles ont été étendues, à partir de 1974, à des interventions en faveur des entreprises petites et moyennes confrontées à des difficultés financières qu'elles ne peuvent surmonter par leurs propres moyens.

Les activités des Services extérieurs du Trésor qui découlent de ces missions peuvent être regroupées en quatre catégories : l'information, la mise en œuvre de la politique conjoncturelle de régulation de la dépense budgétaire, les études et l'aide aux entreprises.

b) Le paiement mensuel de l'impôt sur le revenu.

Le système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu, institué par la loi n° 71-505 du 29 juin 1971, a été étendu progressivement, depuis 1972, à l'ensemble des départements métropolitains. Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution des taux d'adhésion depuis la première année d'application du système.

EVOLUTION DES TAUX D'ADHESION

Année	Taux d'adhésion
1972	10,80 (pour 2 départements concernés)
1973	13,24 (pour 16 départements concernés)
1974	15,51 (pour 46 départements concernés)
1975	20,21 (pour 75 départements concernés)
1976	22,01 (pour 88 départements concernés)
1977	23,38 (pour 92 départements concernés)
1978	24,63 (pour 92 départements concernés)
1979	27,38 (pour 93 départements concernés)
1980	26,56 (pour 96 départements concernés)
1981	28,65 (pour 96 départements concernés)

L'intérêt croissant de cette formule de paiement de l'impôt sur le revenu — retenue en 1981 par près de 4.200.000 contribuables — est également attesté par le très faible pourcentage d'incidents de fonctionnement donnant lieu à des avis d'impayés recensés chaque année, puisque les exclusions ne représentent que 1,2 % du nombre total des contribuables mensualisés.

En 1982, cette procédure sera offerte aux contribuables de la Réunion.

c) Le paiement mensuel de la taxe d'habitation.

La loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale prévoit notamment l'établissement d'un système de paiement mensuel de la taxe d'habitation, sur demande du contribuable à l'instar de ce qui existe déjà en matière d'impôt sur le revenu. Il a été prévu, dans cette même loi, que cette disposition ferait l'objet d'une mise en place progressive.

Ainsi, à titre de première expérience, et conformément aux indications données au Parlement lors des débats, le décret n° 80-1085 du 23 décembre 1980 a donné aux contribuables d'Indre-et-Loire la possibilité de payer mensuellement leur taxe d'habitation à compter du 1^{er} janvier 1981.

A l'issue de la campagne d'information et d'adhésion menée dans ce département pendant tout le mois de septembre 1980, 2.058 redevables (soit 1,3 %) ont souscrit un contrat de mensualisation.

Tout en maintenant cette possibilité d'option au libre choix des contribuables d'Indre-et-Loire, le décret n° 81-695 du 1^{er} juillet

1981, étend le paiement mensuel de la taxe d'habitation, à compter du 1^{er} janvier 1982, aux cinq départements suivants : Cher, Eure-et-Loir, Loiret, Loir-et-Cher et Indre.

d) Le paiement mensuel des pensions.

Le paiement mensuel des pensions de l'Etat a été étendu le 1^{er} janvier 1981 aux centres régionaux de Nice et de Strasbourg, qui gèrent les pensions des départements des Alpes-Maritimes, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin.

A la suite de cette extension, le paiement mensuel se trouve donc actuellement appliqué dans soixante départements et concerne environ 1.100.000 bénéficiaires, soit un peu plus de la moitié des pensions payables en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Au titre du projet de budget de 1982, il est envisagé d'étendre la mensualisation aux centres régionaux de Fort-de-France, Nantes et Rouen, qui regroupent les onze départements de l'Eure, de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Martinique, de la Sarthe, de la Seine-Maritime, du Val-d'Oise, de la Vendée et des Yvelines.

Sans doute, l'extension de la mise en œuvre du paiement mensuel entraîne-t-elle un coût budgétaire élevé qui impose une mise en place progressive. Ces crédits sont naturellement d'un montant très variable suivant les centres intéressés, puisque ceux-ci, dont la circonscription est le plus souvent en harmonie avec celle de la région correspondante, peuvent, suivant le cas, gérer de 32.000 à 260.000 pensions.

Cependant, ce mode de paiement, inauguré en 1975, à la cadence moyenne de 160.000 pensions par an n'atteindrait le terme de son achèvement qu'en 1987, si le rythme n'est pas modifié.

Aussi pour éviter que ne se prolonge l'injuste situation faite aux retraités payés au trimestre échu par rapport aux actifs payés à la fin du mois et par rapport aux autres retraités déjà bénéficiaires du paiement mensualisé, il importe que le Gouvernement accentue le rythme de son effort, établisse un calendrier et accepte par exemple de généraliser en 1983 la mensualisation, étant précisé que les modalités pourraient s'étaler sur deux ou trois ans au plus.

e) Le recouvrement public des pensions alimentaires.

Complétant la loi du 2 janvier 1973, qui a institué une procédure de paiement direct des pensions alimentaires, la loi du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires a perfectionné le mécanisme de recouvrement de ces pensions, en mettant à la disposition des créanciers de ces pensions — personnes privées — les moyens exorbitants de droit commun jusqu'ici réservés à la puissance publique, lorsqu'elles n'ont pu parvenir à recouvrer leurs créances alimentaires par l'emploi de voies d'exécution de droit privé.

Même si la nouvelle procédure avait, dans l'esprit de ses promoteurs, un caractère expérimental, force est de constater la faiblesse du nombre des bénéficiaires potentiels (2.122), alors qu'il avait été envisagé que leur nombre devrait être de l'ordre de 200.000 au bout de deux ou trois ans. La première des causes d'échec peut tenir à une certaine sous-information des créanciers concernés.

La seconde cause principale est le caractère d'exception de la procédure, qui intervient à titre subsidiaire dès lors que les procédures traditionnelles ont échoué ; cette intervention tardive signifie *a priori*, que les débiteurs concernés sont, soit insolvable, soit disparus sans laisser d'adresse, les autres étant en majorité atteints par les voies traditionnelles d'exécution de droit privé.

En définitive, la situation des créanciers de pensions alimentaires n'a été que partiellement améliorée par les dispositions en cause qui offraient pourtant, en principe, de larges possibilités au créancier voulant recouvrer son dû, du moins dans le cas de débiteur solvable.

C'est pourquoi, l'article 15 de la loi de finances rectificative pour 1980 a aménagé la procédure mise en place par la loi du 11 juillet 1975 en instituant un mécanisme d'avances sur pensions alimentaires. Ces avances, attribuées par les caisses d'allocations familiales, peuvent faire l'objet d'un recouvrement public dans les conditions fixées par la loi de 1975 précitée.

f) L'accélération du règlement des dépenses publiques.

Il apparaît, selon le ministère de l'Economie et des Finances, que, d'après les résultats des enquêtes officielles les plus récentes, les délais de règlement sont généralement respectés et que, hormis certains cas particuliers, les délais de paiement des marchés publics supportent avantageusement la comparaison avec ceux pratiqués dans des opérations analogues du secteur privé.

Les informations encore partielles collectées à ce sujet auprès des comptables du Trésor à la date du 31 mai 1980 confirmeraient cette analyse, étant observé que :

— en cas de retard imputable aux services de l'Etat, les intérêts moratoires sont effectivement versés ;

— le nombre de doubles demandes de paiement reçues par les trésoriers-payeurs généraux, documents permettant aux comptables de connaître le point de départ du délai de mandatement et de surveiller ainsi très précisément le fonctionnement du dispositif, est en augmentation ;

— les intérêts moratoires versés du 1^{er} juin 1979 au 31 mai 1980 se sont élevés à 12.442.000 F contre 4.500.000 F entre le 1^{er} juin 1978 et le 31 mai 1979.

Ces chiffres suggèrent que le dispositif « entre de mieux en mieux dans les mœurs », à la fois des entreprises qui hésitent beaucoup moins à informer les comptables publics des dates d'envoi des factures aux administrations, et des services ordonnateurs qui font des efforts pour respecter les délais de mandatement et, à défaut, appliquent dans les meilleures conditions les dispositions sur le versement des intérêts moratoires.

En outre, afin d'éviter que les administrations de l'Etat négligent ou refusent d'exécuter les décisions de justice prises à leur encontre et les condamnant au versement d'une somme d'argent, la loi du 16 juillet 1980 prévoit que les administrations de l'Etat sont tenues de mandater les dépenses correspondantes avant l'expiration d'un délai de quatre ou six mois — selon la disponibilité des crédits budgétaires.

Si le mandatement n'intervient pas dans le délai légal, le texte dispose que le bénéficiaire peut être payé directement par le comptable public assignataire, sans que la dépense soit ordonnancée et même en l'absence de crédits budgétaires disponibles.

**

Au total, la section « Budget », dont les dotations représentent 62,2 % de celles des services financiers, comporte :

- 62,2 % des dépenses ordinaires,
- 68,2 % des crédits de paiement,
- 74,6 % des autorisations de programme de l'ensemble de ces dotations.

Les directions relevant de la section « Budget » disposeront au total en 1982 de 161.380 agents contre 152.818 en 1981 soit 88,64 % des personnels financiers contre 11,72 %).

Directions	1980	1981	Variation
	(nombre d'agents)		
Services extérieurs du Trésor	54.072	56.735	(1) + 2.663
Direction générale des impôts	78.465	83.016	(2) + 4.551
Direction générale des douanes et droits indirects	20.281	21.629	(3) + 1.348
Total	152.818	161.380	(4) + 8.562

(1) Dont 1.550 : loi de finances rectificative juillet 1981.

(2) Dont 2.089 : loi de finances rectificative juillet 1981.

(3) Dont 1.000 : loi de finances rectificative juillet 1981.

(4) Dont 4.639 : loi de finances rectificative juillet 1981.

CHAPITRE IV

LES DÉPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital inscrites au projet de budget pour 1982 du ministère de l'Economie et des Finances relèvent des trois chapitres suivants.

1° LE SERVICE DE L'EXPANSION ÉCONOMIQUE A L'ÉTRANGER (Chapitre 57-10.)

Les autorisations de programme pour 1982 s'élèvent à 0,7 million de francs, les crédits de paiement à 1,5 million de francs ; ces dotations doivent permettre d'acquérir des logements de fonction pour les conseillers et attachés commerciaux en poste à l'étranger.

2° L'ÉQUIPEMENT DES SERVICES FINANCIERS (Chapitre 57-90.)

Les autorisations de programme demandées pour 1982 s'élèvent à 246,16 millions de francs et les crédits de paiement à 184,5 millions de francs.

Les principales opérations prévues concernent :

(En millions de francs.)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
a) L'administration centrale	39,6	32
dont :		
Travaux d'aménagement	12	12
Equipement sociaux	22,6	20
b) La Cour des Comptes :		
Aménagement de locaux	0,57	0,57
c) Les dotations communes	8	5,43
d) La Direction générale de la concurrence et de la consommation	5,5	4
Achat d'immeubles et terrains pour la réinstallation de trois directions départementales :		
e) L'I.N.S.E.E.	17	26
dont :		
Construction des directions régionales à Saint-Quentin-en-Yvelines et Bordeaux	8	
f) Les Services extérieurs du Trésor	51	
dont :		
Réinstallation de divers postes comptables	132	
A déduire : fonds de concours	— 95	
g) La Direction générale des impôts :		
Installation d'hôtels des impôts	143	66,48
Aménagement de locaux pour l'installation de centres fonciers	23,12	
A déduire : fonds de concours	— 166,52	
Cités administratives et cités logements : travaux dans diverses cités administratives et cités logements	19,06	
h) La Direction générale des douanes et droits indirects	46,5	49,1
dont :		
Aménagement et rénovation de cités douanières	4	
Construction de bureaux à contrôle nationaux juxtaposés à Saint-Louis,		
Borne 10 et Ottmarsheim (complément) et extension du bureau de Valenciennes-Prouvy	24	
Travaux en vue de réaliser des économies d'énergie	2	
Matériel naval	25	
Matériels techniques	6,3	
A déduire : fonds de concours	— 34,4	
i) Services des laboratoires	0,35	0,35
Achats d'appareils		
j) Dotations communes	7,28	0,57
Etudes et travaux		
Total	246,16	184,50

3° LES TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT DU CADASTRE (Chapitre 57-92.)

Les autorisations de programme et les crédits de paiement prévus à ce titre s'élèvent à 34 millions de francs.

La plus grande part de ces dotations concerne les opérations cadastrales proprement dites et se décompose comme suit :

(En milliers de francs.)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Investissement d'intérêt national	»	1.000
Investissements d'intérêt régional	34.000	33.000
— Rénovation	16.000	
— Remembrement	9.000	
— Remaniement	9.000	

Les principales actions à mener en 1982 concernent :

— *la poursuite de la rénovation de l'ancien plan cadastral* établi entre 1808 et 1850 ; cette opération de grande ampleur, décidée par la loi du 16 avril 1930, est en voie d'achèvement ; elle est, pour la métropole, achevée dans 85 départements. Ces travaux n'intéressent plus que 309 communes, parmi lesquelles quelques grandes villes (Paris, Lyon, Bordeaux...). En fait, 298 d'entre elles sont situées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Les travaux d'établissement du plan cadastral dans les départements d'outre-mer sont terminés, à l'exception de quelques parties de communes de Guyane et du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les opérations sont effectuées soit en régie par les géomètres du cadastre, soit par des techniciens du secteur privé.

— *le remaniement de cadastres déjà rénovés.* Il est en effet indispensable que les documents cadastraux soient établis avec suffisamment de précision pour que l'identification des propriétés soit assurée avec toutes les garanties que peuvent exiger les utilisateurs.

Or, les plans les plus anciennement rénovés (l'opération a débuté en 1930), surtout les premières années, ne l'ont pas toujours été dans des conditions satisfaisantes ; de plus, leur échelle est parfois devenue inadaptée, compte tenu notamment de l'évolution de l'urbanisation ;

— *la mise à jour annuelle du plan cadastral*. Le programme pluriannuel de rattrapage des retards en la matière est en voie d'achèvement ; il convient désormais d'éviter qu'apparaissent de nouveaux retards ;

— *la mise en œuvre du transfert sur support transparent du plan minute de conservation*. Cette opération sera réalisée progressivement selon un programme décennal en vue d'opérer une décentralisation de la production des plans cadastraux ; elle devrait notamment permettre aux divers usagers d'obtenir la reproduction et la délivrance immédiate des documents tenus à jour par le service ;

— *la micromation des matrices cadastrales* étendue, pour les services, à l'ensemble du territoire métropolitain en 1980. Depuis 1981, l'Administration offre la possibilité aux municipalités d'opter à leur tour pour une documentation cadastrale sur support miniaturisé.

Par ailleurs, la délivrance des extraits cadastraux et des renseignements hypothécaires à jour ainsi que la publication des actes de transactions immobilières constituent des objectifs également prioritaires dès lors que tout retard dans l'une de ces opérations peut avoir des conséquences importantes pour les usagers (en matière d'obtention de crédit immobilier notamment).

Enfin, la Direction générale des impôts poursuivra les études concernant l'informatisation des conservations des hypothèques et la mise en œuvre d'un nouveau système permettant de décentraliser, dans les centres des impôts fonciers, la gestion de la documentation cadastrale magnétique.

CONCLUSION

Au terme de cet examen des crédits proposés au titre des services du ministère de l'Economie et des Finances pour 1982, quelques observations doivent être présentées.

D'abord, consciente de l'effort fourni par les personnels de ces Ministères dont elle connaît la haute valeur technique et la foncière honnêteté, elle souhaite que de meilleures garanties de sécurité leur soient assurées : que les personnes soient, dans toute la mesure du possible, protégées afin de ne pas être les victimes innocentes d'agressions injustifiées et que les bâtiments administratifs soient équipés de telle manière qu'ils ne puissent être attaqués.

Ensuite, il apparaît nécessaire d'assurer une meilleure gestion budgétaire, par une appréciation de l'opportunité des « services votés » et en recourant de manière plus fréquente aux travaux de la Cour des comptes et des contrôles financiers dont certains effectifs devraient être renforcés, notamment dans le cadre d'une meilleure redistribution des tâches.

Par ailleurs, dans le but d'obtenir une amélioration de la connaissance des revenus, des effectifs plus importants d'inspecteurs et de contrôleurs des impôts et des douanes doivent être affectés à la lutte radicale qu'il faut remporter contre la fraude fiscale.

Enfin, une défense plus efficace des consommateurs est absolument nécessaire pour mener le combat contre les ententes entre certaines entreprises qui s'efforcent de confisquer la liberté des prix à leur profit exclusif.

Au cours de sa séance du 4 novembre 1981, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1982 du ministère de l'Economie et des Finances.

La Commission a approuvé le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, et a décidé, dans sa majorité, de soumettre ces crédits à l'appréciation du Sénat.