

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 9

ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET

II. - Services financiers

Rapporteur spécial : M. Michel MANET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 13) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT - PROPOS	11
CHAPITRE PREMIER : LES CREDITS BUDGETAIRES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET POUR 1991	13
I - L'évolution d'ensemble	14
<i>1. La présentation traditionnelle</i>	14
<i>2. La présentation par action</i>	17
II - Les priorités budgétaires	18
<i>1. Un effort significatif en faveur de l'action sociale</i>	18
<i>2. Le développement de la formation continue et l'accroissement de la qualification des agents</i>	19
<i>3. La poursuite de l'effort de modernisation et d'adaptation des services</i>	20
<i>4. Une aide accrue aux organisations de consommateurs</i>	21
III - Deux démarches innovantes	22
<i>1. Vers une déconcentration progressive des moyens</i>	23
<i>2. L'amorce de nouvelles méthodes de communication</i>	23

CHAPITRE II : LES JURIDICTIONS FINANCIERES	25
I - Les activités de la Cour des comptes	25
1. <i>Des missions essentielles</i>	25
2. <i>Un bilan important</i>	26
II - Les chambres régionales des comptes	27
III - Un budget strict	29
CHAPITRE III : LA CONCURRENCE, LA CONSOMMATION ET LA REPRESSION DES FRAUDES	31
I - D.G.C.C.R.F. : une activité en fort développement	32
1. <i>La concurrence et la transparence des marchés</i>	32
2. <i>La sécurité des produits et des services</i>	33
3. <i>La qualité des produits</i>	33
4. <i>La protection des consommateurs</i>	34
II - Favoriser le dialogue entre les consommateurs et les professionnels	35
III - Des crédits en progression sensible	36
CHAPITRE IV : LES FONCTIONS DES SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR	39
I - Les charges incombant aux services extérieurs du Trésor	41
1. <i>L'approche statistique</i>	41
2. <i>Le développement des interventions</i>	42
3. <i>Un effort d'adaptation</i>	43
II - Un premier bilan de la réforme introduite par la loi du 5 janvier 1988	44
CHAPITRE V : LES ACTIVITES DES SERVICES FISCAUX	47
I - Une activité essentielle	48
A - LA GESTION DE L'IMPÔT	49
1. <i>L'assiette de l'impôt</i>	49
2. <i>Les recouvrements effectués</i>	49
3. <i>Le contrôle de l'impôt</i>	50
4. <i>Le contentieux de l'impôt</i>	51
B - LES ACTIVITES FONCIERES ET DOMANIALES	52
1. <i>Les activités cadastrales et foncières</i>	52
2. <i>Les activités domaniales</i>	53

II - La recherche d'amélioration dans le fonctionnement des services	54
1. <i>La réorganisation des structures</i>	54
2. <i>Le développement de l'informatique</i>	55
3. <i>Le renforcement de la formation</i>	56
4. <i>L'amélioration des relations avec le public</i>	56
CHAPITRE VI : LES INTERVENTIONS DES DOUANES	59
I - Les activités de l'administration des douanes en 1989	60
1. <i>Le trafic commercial pris en charge</i>	60
2. <i>Les recouvrements</i>	61
3. <i>La surveillance</i>	61
4. <i>Les laboratoires</i>	62
II - Des résultats significatifs dans la lutte contre la fraude	62
1. <i>Les stupéfiants</i>	62
2. <i>Les armes et le terrorisme</i>	63
3. <i>L'immigration clandestine</i>	64
4. <i>Les fraudes commerciales</i>	64
III - Des moyens matériels accrus	65
1. <i>Le matériel de surveillance</i>	66
2. <i>L'informatique</i>	67
CONCLUSION	69

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. A l'issue des mouvements sociaux de l'automne 1989, M. Choussat a été chargé de conduire une réflexion permettant de mettre en évidence les initiatives susceptibles d'améliorer le dialogue social et de contribuer à une gestion plus moderne de l'ensemble des services du ministère.

Dans son rapport remis au printemps 1990, M. Choussat préconise trois approches complémentaires et indissociables :

- déconcentrer un dispositif qui reste trop fortement centralisé, et donner aux directeurs des services locaux des pouvoirs plus importants en matière de gestion des moyens matériels qui leur sont alloués ;

- améliorer les conditions de travail des agents, grâce à l'élaboration d'un programme pluriannuel de modernisation et au développement de la formation professionnelle continue ;

- renforcer un dialogue social qui, aujourd'hui, reste peu développé, notamment au plan local.

D'ores et déjà, plusieurs initiatives ont été prises en ces différents domaines. Parallèlement, il a été demandé à M. Choussat de poursuivre sa réflexion afin d'établir, avant la fin de l'année, un plan de modernisation du ministère à échéance de cinq ans.

2. Votre Commission relève que les recommandations du rapport Choussat trouvent une traduction financière dans le projet de budget pour 1991, témoignant ainsi de la volonté d'améliorer simultanément les conditions de travail des agents, l'accueil du public et la qualité du service rendu.

Ainsi, un nouvel effort sera réalisé en faveur de l'informatique. Compte tenu du montant des crédits nécessaires pour assurer le maintien de l'existant, ce sont en fait 467,7 millions de francs (+ 29,6 %) en mesures nouvelles qui pourront être consacrés au développement de nouvelles applications, à l'amélioration de systèmes préexistants et à l'acquisition d'outils informatiques individuels permettant le traitement et l'exploitation des données collectées par les services.

Ce mouvement de modernisation sera amplifié par le développement des actions de formation professionnelle, ce type d'intervention apparaissant en effet comme une des priorités du budget. En particulier, une partie des mesures nouvelles demandées à ce titre sera consacrée à la formation aux techniques nouvelles.

Enfin, le renforcement des moyens de fonctionnement permettra d'opérer une remise à niveau des crédits destinés à satisfaire les besoins de la vie administrative courante : acquisition de mobilier, entretien immobilier, documentation, téléphone.

3. Votre Commission constate que le renforcement des crédits mis à la disposition de l'Administration s'accompagne également d'une volonté de déconcentration des moyens.

En effet, depuis 1990, les dotations de fonctionnement destinées à chaque direction sont regroupées sur une ligne budgétaire unique. Une telle présentation, qui certes ne facilite pas le contrôle parlementaire, permet désormais d'attribuer une enveloppe départementale aux différentes directions des services extérieurs, et donc d'accroître les responsabilités confiées au niveau local.

Parallèlement, si l'effectif global du ministère ne diminue que légèrement en 1991 (- 81 emplois, soit - 0,04 %), cette évolution d'ensemble recouvre un mouvement important de redéploiement des postes de l'Administration centrale vers les services extérieurs.

4. Votre Commission note que le projet de budget pour 1991 comporte également un effort particulièrement significatif en matière de dépenses d'action sociale, les moyens prévus à cet effet passant de 343 millions en 1990 à 580 millions pour 1991 (+ 69 %).

Cette augmentation marque une volonté évidente d'améliorer la situation des agents du ministère en se rapprochant le plus possible des réalités locales et des besoins liés à la vie quotidienne, notamment en région parisienne.

Dans cette optique, les crédits supplémentaires demandés pour 1991 permettront essentiellement d'instaurer un titre-restaurant et surtout d'accélérer le programme d'aide au logement par le biais d'une action prévoyant la réalisation de 2.000 logements sociaux en trois ans.

5. Enfin, votre Commission souligne la nouvelle et forte augmentation des crédits consacrés aux actions dans le domaine de la consommation.

Ayant désormais le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, et de ce fait, plus autonome, l'Institut national de la consommation bénéficiera, en 1991, d'une subvention de 50,3 millions de francs (+ 11 %) afin d'accroître ses travaux en matière de test comparatif et de renforcer son service juridique.

Parallèlement, une dotation nouvelle de 3,7 millions de francs est destinée à financer l'ouverture, en 1991, de trois nouveaux centres locaux d'information sur les prix (C.L.I.P.), portant ainsi à 19 le nombre total de structures. A cet égard, il est intéressant de noter que les C.L.I.P. tendent désormais à se regrouper dans le cadre de réseaux, ce qui permet d'améliorer leur efficacité et de réaliser des économies d'échelle.

Enfin, l'augmentation des crédits d'aide aux organisations de consommateurs s'inscrit dans la perspective de la création d'un "fonds commun des consommateurs", structure qui serait chargée de gérer et répartir les subventions versées par l'Etat à ce secteur.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 16 novembre 1990, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget de l'économie, des finances et du budget II.- Services financiers - pour 1991, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a rappelé que ce fascicule, qui regroupe les crédits de fonctionnement et d'équipement des différents services du ministère de finances, se situe au septième rang des budgets civils de l'Etat.

Il a ensuite indiqué que les dotations demandées pour 1991 atteignaient 40,4 milliards de francs, en progression de 5,6 % par rapport au budget voté pour 1990.

Après avoir relevé que les mesures acquises expliquaient près de la moitié de cette augmentation, M. Michel Manet, rapporteur spécial, a procédé à une analyse des mesures nouvelles et mis en évidence les dotations complémentaires demandées au titre de l'action sociale, de l'informatique et des moyens de fonctionnement courant des services. Il a noté que l'effort de modernisation du matériel s'accompagnait de nombreuses transformation d'emplois et d'un renforcement des actions de formation professionnelle des agents.

S'agissant des dépenses d'équipement, M. Michel Manet, rapporteur spécial, a constaté que la diminution des autorisations de programme recouvrait un important mouvement de redéploiement des crédits au bénéfice des services extérieurs.

En conclusion, le rapporteur spécial a fait valoir que le projet de budget pour 1991 comportait la traduction financière de certaines recommandations contenues dans le rapport de M. Choussat et retraçait, en outre, la poursuite d'une politique active en faveur des associations de consommateurs.

A l'issue de cette présentation, M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est inquiété de la diminution des autorisations de programme destinées aux juridictions financières et a souligné l'aide précieuse que la Cour des comptes apportait au Parlement.

M. Emmanuel Hamel a noté que la croissance des activités de la Cour des comptes ne s'accompagnait pas d'une augmentation du nombre des magistrats. Il s'est interrogé sur les conséquences qu'allaient avoir sur les effectifs de la direction générale des douanes la création du marché unique européen et a vivement regretté que le service de la redevance adresse aux contribuables des rappels injustifiés.

Après les réponses apportées par M. Michel Manet, rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'économie, des finances et du budget (II.- services financiers) pour 1991.

Mesdames, Messieurs,

Au cours de l'année 1989, le fonctionnement des services du ministère des Finances a été affecté par différents mouvements sociaux qui ont pris une ampleur plus significative à partir de l'automne. En partie cristallisés autour de revendications communes à l'ensemble de la fonction publique, ces mouvements ont également fait apparaître des préoccupations propres à ce département ministériel, que ce soit en matière de reconnaissance d'une "spécificité Finances" ou en rapport avec le contexte particulier à l'activité de certaines directions.

Aussi, dès le 21 décembre 1989, le ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des finances et du budget, demandait à M. Choussat, Inspecteur général des finances, de conduire une réflexion permettant d'identifier les mesures susceptibles d'améliorer le dialogue social et de contribuer à une gestion plus moderne de l'ensemble des services.

Ayant constaté que le mode de gestion actuel du ministère répondait mal aux aspirations des agents, M. Choussat a donc préconisé, dans son rapport remis au printemps dernier, la mise en oeuvre de trois approches complémentaires, mais indissociables :

- déconcentrer un dispositif qui reste trop fortement centralisé, et donner aux directeurs des services locaux des pouvoirs plus importants en matière de gestion des moyens matériels qui leur sont alloués ;

- améliorer les conditions de travail des agents, grâce à l'élaboration d'un programme pluriannuel de modernisation et au développement de la formation professionnelle continue ;

- renforcer un dialogue social qui, aujourd'hui, reste peu développé, notamment au plan local.

Or, force est de constater qu'une partie de ces recommandations trouve désormais une traduction financière dans le projet de budget que nous avons à examiner aujourd'hui.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS BUDGETAIRES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET POUR 1991

Le projet de budget du ministère de l'économie, des finances et du budget (II - Services financiers) pour 1991 s'élève, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 40.400,2 millions de francs, marquant ainsi une progression de 5,6 % par rapport à la loi de finances pour 1990.

Regroupant les moyens de fonctionnement et d'investissement des différents services ou directions de l'administration des finances, ce fascicule se situe donc au septième rang des budgets civils de l'Etat.

Il convient cependant de noter que le présent rapport ne traite pas en détail des crédits inscrits au titre du Service de l'expansion économique à l'étranger, bien que les dotations correspondantes figurent sur ce budget. En effet, les moyens attribués à ce service sont rattachés aux actions en faveur du Commerce extérieur, et de fait, sont analysés dans le rapport confié à M. Tony Larue. Néanmoins, par commodité de présentation, ils se trouvent repris dans l'évolution d'ensemble.

I - L'EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les dotations globales ouvertes pour 1991 augmentent, dans l'ensemble, de 2.143,7 millions de francs par rapport à celles qui ont été votées pour l'année en cours.

1. La présentation traditionnelle

Le tableau suivant retrace l'évolution de ces dotations par catégorie de dépenses, telles qu'elles figurent dans la nomenclature budgétaire.

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1990	Crédits proposés pour 1991	Variation (en %)
Titre III - Moyens des services	37.341,9	39.456,3	+ 5,6
• Rémunérations d'activité	21.203,5	22.285,5	+ 5,1
• Pensions et allocations	8.105,8	8.646,1	+ 6,7
• Charges sociales	1.360,9	1.623,8	+ 19,3
• Matériel et fonctionnement	6.275,6	6.465,3	+ 3,0
• Subventions de fonctionnement	121,5	97,2	- 20,0
• Dépenses diverses	274,6	336,3	+ 22,5
Titre IV - Interventions publiques	419,9	460,2	+ 9,6
• Action internationale	18,0	20,0	+ 11,1
• Action économique	0,5	0,4	- 20,0
Total dépenses ordinaires	37.761,8	39.916,5	+ 5,7
Titre V - Investissements			
C.P.	494,7	483,5	- 2,2
A.P.	571,2	549,3	- 3,8
Titre VI - Subventions d'investissement			
C.P.	-	0,1	n.s.
A.P.	0,1	0,1	-
Total dépenses en capital	494,7	483,6	- 2,2
A.P.	571,3	549,4	- 3,8
TOTAL GENERAL	38.256,5	40.400,2	+ 5,6

Cette approche peut cependant être utilement complétée par une présentation plus fonctionnelle des crédits demandés, démarche qui permet d'opérer des regroupements nécessaires entre dépenses de nature comparable et donc de mieux cerner les principaux postes à l'origine de la progression enregistrée pour 1991.

(en millions de francs)

	1990	1991	% d'évolution
TITRE III Moyens de fonctionnement	37.341	39.456	+ 5,6
Personnel	30.328	31.978	+ 5,4
Services sociaux	343	580	+ 69,0
materiel et fonctionnement courant (1)	2.723	2.937	+ 7,8
informatique	1.207	1.265	+ 4,8
subventions	121	97	- 20,0
divers (dont forfait PTT)	2.619	2.599	- 0
TITRE IV Interventions publiques	420	460	+ 9,6
Total dépenses ordinaires	37.761	39.916	+ 5,7
TITRE V ET TITRE VI Autorisations de programme	(571)	(549)	- 3,8
Crédits de paiement	495	484	- 2,2
TOTAL GENERAL DES CREDITS DE PAIEMENT	38.256	40.400	+ 5,6

(1) Hors recensement de la population (chap. 34-75, 34-95, 34-98 et 37-75) comptabilisé en "Divers".

L'analyse de ces quelques données met en évidence trois tendances :

- Budget de fonctionnement, le fascicule "Services financiers" regroupe essentiellement des dépenses relevant du titre III "Moyens des services". Celles-ci représentent en effet 39.456 millions de francs pour 1991 et augmentent, dans l'ensemble, de 5,6 %. Toutefois, cette évolution globale recouvre deux mouvements d'ampleur inégale : une revalorisation de 5,44 % des dépenses de personnel (rémunérations d'activité, charges sociales, pensions) et un relèvement très significatif des crédits de fonctionnement courant et surtout des dépenses d'action sociale.

En revanche, la forte diminution du poste "subvention" traduit essentiellement une réduction très sensible (- 40 %) des crédits destinés à l'Agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer. Justifié par l'évolution de l'activité de cet établissement

public, un tel ajustement conduira l'ANIFOM à réduire ses effectifs de 142 postes.

- Les crédits d'intervention ne représentent que 1,1 % de l'ensemble de ce budget, mais ils progressent de 9,6 %.

En particulier :

- les crédits destinés à assurer la participation de la France à diverses expositions internationales atteignent 20 millions de francs. L'ajustement envisagé pour 1991 (+ 2 millions de francs) s'explique par la préparation de l'exposition de Gênes qui se déroulera en 1992 (cf. rapport de M. Larue sur le commerce extérieur) ;

- les subventions versées aux organismes chargés de la promotion de notre commerce extérieur mobilisent dans l'ensemble 368,3 millions. Elles augmentent de 6,2 % en raison d'un développement des interventions en direction des pays de l'Est et d'un renforcement du fonds ingénierie (cf. rapport de M. Larue sur le commerce extérieur) ;

- les crédits d'aide aux organisations de consommateurs augmentent à nouveau de façon significative. Si l'on exclut un transfert de 3,5 millions en provenance du titre III, ils progresseront en effet de 25 % et représenteront globalement 69,8 millions de francs en 1991.

- Enfin, les dépenses en capital connaissent une évolution contrastée : les autorisations de programme passent de 571,3 millions de francs à 549,4 millions (- 3,8 %), tandis que les crédits de paiement se contractent de 2,2 % pour revenir à 483,6 millions de francs.

Toutefois, cette évolution d'ensemble recouvre un important mouvement de redéploiement des moyens :

- les autorisations de programme destinées aux travaux d'aménagement de l'Administration centrale chutent de près de 50 %, l'essentiel des engagements ayant été inscrit au cours des années précédentes. Elles appellent cependant des crédits de paiement importants ;

- parallèlement, les autorisations de programme relatives aux opérations immobilières des directions des services extérieurs augmentent de 12,8 % :

- une dotation de 24 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sera consacrée à des travaux d'hygiène et de sécurité.

2. La présentation par action

La répartition des crédits entre les différentes actions est retracée dans le tableau suivant.

(en millions de francs)

	Dotations 1991	Evolution en %
Administration centrale et services communs	2.631,7	+ 15,7
Inspection générale des Finances	32,9	+ 3,7
Comptables des comptes et chambres régionales	438,0	+ 4,5
Services extérieurs du Trésor	7.762	+ 5,4
Direction générale des impôts	11.501,2	+ 4,5
Direction générale des douanes	3.391,1	+ 5,8
Services financiers à l'étranger	70,3	-
I.N.S.E.E.	1.386,6	+ 2,5
Service de l'expansion économique à l'étranger	1.307,4	+ 3,3
Direction générale de la concurrence et de la consommation	878,8	+ 7,2
Dotations communes	11.000,1	+ 5,2
Total	40.400,2	+ 5,6

L'évolution des crédits affectés à l'administration centrale doit s'interpréter en tenant compte du fait que ces services gèrent une large partie des prestations d'action sociale du ministère.

De même, l'augmentation relativement importante des dotations communes traduit essentiellement le poids des pensions civiles de retraite qui appelle, de la part du ministère, une participation représentant 8,64 milliards de francs en 1991, soit un chiffre supérieur de près de 7 % à celui de l'année en cours.

Le tableau précédent fait cependant apparaître des taux de progression des crédits relativement variables selon les différents secteurs, les grandes directions à services extérieurs apparaissant comme les principales bénéficiaires de l'effort financier proposé pour 1991.

II - LES PRIORITES BUDGETAIRES

A titre préliminaire, il convient de noter que près de la moitié de l'augmentation des crédits constatée entre 1990 et 1991 provient des mesures acquises. Celles-ci représentent en effet un montant global de 1.066 millions de francs pour les seules dépenses ordinaires et retracent l'impact des ajustements traditionnels sur les crédits de rémunérations ou de pensions.

L'analyse des mesures nouvelles demandées pour 1991 permet en fait de dégager les quatre grandes priorités retenues pour améliorer simultanément les conditions de travail des agents, l'accueil du public et la qualité du service.

1. Un effort significatif en faveur de l'action sociale

L'aspect le plus novateur du projet de budget est sans nul doute le relèvement exceptionnellement élevé des crédits d'action sociale. Bénéficiant d'une mesure nouvelle de 230 millions de francs, ils progressent en effet de 69 %, traduisant ainsi la volonté d'améliorer de façon très sensible la situation matérielle des personnels du ministère, notamment dans deux grands domaines.

• Le secteur du logement et des prêts.

Les différentes aides relevant de ce domaine et proposées aux agents du ministère des finances sont gérées par une association. Elles prennent plusieurs formes :

- prêts immobiliers à taux bonifié et de montant limité, qui s'analysent comme des appoints de financement pour des opérations d'acquisition de résidence principale ;
- aide à la première installation pour les jeunes agents ;
- prêts d'amélioration de l'habitat.

Cette association finance en outre à Paris et en Région parisienne, des programmes de construction et d'acquisition de logements, proposés ensuite à la location aux agents du ministère.

L'augmentation très importante des crédits d'actions sociales destinés à ce secteur (+ 120 millions de francs) sera essentiellement consacrée à ces programmes en région parisienne en vue de réaliser 2.000 logements sociaux en trois ans.

• Les interventions dans le domaine de la restauration se traduisent actuellement par :

- le versement des subventions-repas,
- l'aide aux associations de gestion en vue de participer aux dépenses de fonctionnement et d'équipement courant,
- le financement d'opérations de rénovation.

La mesure nouvelle demandée pour 1991, soit 100 millions de francs, permettra d'instaurer un ticket-restaurant, comparable à celui qui est délivré par les entreprises du secteur concurrentiel et destiné aux agents ne disposant pas d'un restaurant administratif près de leur lieu de travail.

2. Le développement de la formation continue et l'accroissement de la qualification des agents

Depuis plusieurs années, le ministère poursuit une politique de formation de ces agents. Or, cette approche apparaît désormais, comme un des axes essentiels du projet de budget pour 1991. Les mesures nouvelles prévues à ce titre passent en effet de 10 millions de francs en 1990 à 48,43 millions de francs pour l'année à venir.

Cette politique s'organise autour de trois grands thèmes :

- l'adaptation des qualifications à l'évolution des missions du ministère,
- la formation à la gestion des ressources humaines,
- l'initiation à l'informatique et à la bureautique.

Elaborée en concertation avec les agents, cette démarche s'intègre désormais dans le cadre de plan pluriannuel, spécifique à chaque grande direction.

Cet indispensable effort de valorisation du potentiel humain s'accompagne, en outre, de nombreuses transformations de postes - 8.200 en 1991- qui visent à accroître la qualification offerte aux agents, tout en adaptant la structure fonctionnelle des emplois aux

techniques bureautiques de travail et aux nouvelles missions des services. Dans ce contexte, l'impact des mesures spécifiques proposées au titre du ministère se trouve amplifié par l'application des deux premières phases d'un dispositif plus général : le plan.

3. La poursuite de l'effort de modernisation et d'adaptation des services

Faisant désormais l'objet d'une programmation pluriannuelle, les dépenses de fonctionnement courant progressent de façon significative (+ 7,8 %). L'ensemble des services bénéficiera notamment d'une mesure nouvelle de 167 millions de francs permettant de remettre à niveau les crédits destinés à satisfaire les besoins courants de la vie administrative : frais de déplacement, acquisition de mobilier, entretien immobilier, parc auto et aéronaval.

• Parallèlement, le développement de l'informatique et de la bureautique sera activement poursuivi en 1991. Les crédits supplémentaires demandés à ce titre -soit 58 millions de francs- ne traduisent d'ailleurs que de manière imparfaite l'ampleur de moyens nouveaux mis à la disposition du ministère. En effet, si l'on prend comme base le maintien de l'existant, c'est-à-dire la reconduction à l'identique des matériels et applications actuellement en service, les dotations restant disponibles pour engager de nouveaux programmes s'élèvent alors à 467,7 millions de francs, soit une progression de 29,6 % par rapport à l'exercice en cours. La majeure partie des grandes fonctions dévolues aux différents services étant désormais informatisée, la politique retenue en ce domaine s'organise maintenant autour de trois priorités :

- poursuivre l'équipement des services en outils de travail bureautiques et micro-informatiques, afin de permettre l'exploitation des données au plan local,

- moderniser des applications anciennes afin d'accélérer le traitement des dossiers et diffuser les applications rénovées sur l'ensemble du territoire,

- développer de nouveaux programmes en vue d'améliorer la qualité du service rendu, d'accroître l'autonomie des services de base, mais aussi de faciliter les échanges d'informations avec les partenaires ou correspondants du ministère.

• Enfin, et si le projet de budget pour 1991 marque une pause dans la politique de réduction des effectifs globaux (81 emplois

supprimés, soit 0,04 %), il retrace également un important mouvement de redéploiement des postes de l'administration centrale vers les directions à services extérieurs.

Bilan des mouvements d'emplois par service

Services	Effectifs budgétaires 1990	Créations et suppressions P.L.F. 1991	Effectifs budgétaires 1991
- Administration centrale	8.152	- 150	8.002
- Inspection générale des finances	110	-	110
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	1.603	+ 29	1.632
- Services extérieurs du Trésor	56.462	- 4	56.458
- Direction générale des impôts	80.778	+ 100	80.878
- Douanes	20.014	+ 3	20.017
- Services financiers à l'étranger	122	- 6	116
- Services de l'expansion économique à l'étranger	1.404	- 35	1.369
- I.N.S.E.E.	6.904	- 18	6.886
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	3.728	-	3.728
Total	179.277	- 81	179.196

Cette approche en terme de bilan recouvre d'ailleurs des mouvements contrastés. Ainsi, le projet de budget prévoit :

- 277 suppressions d'emplois dans le cadre de la politique d'adaptation des effectifs, dont 180 à l'administration centrale, 60 dans le service de la redevance et 35 dans les postes d'expansion économique à l'étranger ;

- 22 suppressions de postes qui apparaissent comme la résultante des nombreuses mesures de transformation d'emplois et de transferts ;

- 223 créations permettant de tenir compte de l'évolution des missions du ministère, soit 33 à l'administration centrale, 30 dans les chambres régionales des comptes, 60 dans les services extérieurs du Trésor et 100 à la direction générale des impôts.

4. Une aide accrue aux organisations de consommateurs

Le projet de budget pour 1991 propose une nouvelle et forte majoration des crédits consacrés à l'aide aux organisations de consommateurs et au mouvement consommériste dans son ensemble.

- **La subvention de fonctionnement destinée à l'Institut national de la consommation atteint 50,3 millions de francs, en progression de 11 % par rapport à celle versée en 1990.**

Significative, cette évolution intervient en outre dans un contexte rénové. En effet, par décret en date du 4 mai dernier, l'I.N.C. a été transformé en établissement public à caractère industriel et commercial et dispose donc désormais d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'Etat. Inspirée des recommandations du rapport "Brault", cette réforme importante, qui ne bouleverse ni les missions ni le mode d'expression de l'I.N.C., a un objectif essentiel : donner aux associations de consommateurs un rôle accru dans la stratégie de l'établissement. Pour autant, le projet de budget indique clairement que ce transfert de responsabilité ne s'accompagnera pas d'un désengagement financier de l'Etat.

- **Les actions spécifiques conduites dans le domaine de la consommation bénéficient d'une mesure nouvelle de 3,7 millions de francs, essentiellement destinée à permettre l'ouverture de trois nouveaux centres locaux d'information pour les prix (C.L.I.P.), dont le nombre total se trouvera ainsi porté à 19.**

L'Etat confirme ainsi la priorité qu'il accorde à l'information des consommateurs et qui se trouve d'ailleurs accentuée par l'apparition de véritable "réseau de C.L.I.P.". Au lieu de coexister de façon indépendante, ces structures tendent désormais à se fédérer, ce qui permet à la fois de réaliser des économies d'échelles et d'améliorer l'efficacité de chaque intervenant.

- **Enfin, hors transferts, les subventions accordées aux associations de consommateurs progressent de 13,5 millions de francs, concrétisant là encore les engagements pris par l'Etat à la suite du rapport "Brault". Cette évolution s'accompagne d'une redéfinition des critères d'attribution de ces subventions et devrait, à terme, déboucher sur la création d'un véritable "fonds commun des consommateurs", structure qui serait chargée de gérer et de répartir les aides versées par l'Etat à ce secteur.**

III - DEUX DEMARCHES INNOVANTES

Au-delà d'une simple approche budgétaire, votre rapporteur tient à souligner les efforts entrepris par le ministère dans deux domaines importants : la déconcentration des moyens et l'amélioration du dialogue social.

1. Vers une déconcentration progressive des moyens

A cet égard, les progrès les plus significatifs ont sans nul doute été réalisés en ce qui concerne les crédits de fonctionnement courant. En effet, depuis la réforme de la nomenclature budgétaire, effectuée en 1990, la dotation de fonctionnement destinée à chaque grande direction du ministère est inscrite sur un article unique du chapitre 34-98. En cours de gestion, il a donc été possible de déléguer une enveloppe globale à chaque chef de service extérieur, donnant ainsi à ce dernier toute latitude pour opérer les arbitrages nécessaires au plan local.

Mais, parallèlement, plusieurs initiatives ont été retenues -ou se mettent en place- dans d'autres domaines.

Ainsi, à la direction générale des impôts, les chefs de services extérieurs disposent également d'une dotation globale de crédits en matière de moyens de renfort en personnel tandis que la déconcentration de plusieurs procédures d'agréments fiscaux est d'ores et déjà engagée.

De même, la direction générale des douanes expérimente une réforme du système de notation des agents de catégorie B, permettant d'accroître la responsabilité des chefs de services extérieurs.

Ces quelques exemples sont loin de retracer l'ensemble des efforts réalisés en ce domaine. Ils apparaissent cependant comme la manifestation concrète d'une volonté évidente : déconcentrer un système de gestion encore très fortement centralisé.

2. L'amorce de nouvelles méthodes de communication

La circulaire du Premier ministre datée du 23 février 1989 et relative au renouveau du service public avait insisté sur la nécessité d'élaborer dans les différentes administrations de véritables projets de services.

Pour le ministère des finances, cette démarche s'est avérée d'autant plus nécessaire que le conflit social de l'automne 1989 a mis

en évidence un défaut de communication interne partiellement important.

Compte tenu de cette situation, les grandes directions du ministère cherchent désormais à développer de nouveaux processus de concertation et d'information. D'une manière générale, cette démarche s'intègre dans le cadre de projets de services actuellement en cours d'élaboration, mais dont le contenu devrait être assez varié.

Ainsi, à la D.G.I., des réflexions approfondies sont conduites en concertation avec les organisations syndicales. Elles portent, notamment, sur l'évolution de la fonction d'encadrement, des structures, de la formation professionnelle, des relations avec les usagers, du contrôle fiscal et elles ont d'ores et déjà débouché sur une première série de décisions.

Les chefs de service locaux doivent désormais participer à des conseils de direction spécialisés qui permettent des échanges directs d'information. Dans le même esprit, le dispositif de suivi de l'activité des services sera progressivement rénové et des moyens méthodologiques seront donnés aux directeurs en vue de leur permettre d'améliorer l'écoute des personnels et la communication.

Parallèlement, la direction de la comptabilité publique, a décidé d'établir, avec l'assistance d'un consultant externe, un diagnostic de la situation actuelle, et d'engager un effort de réflexion sur les missions du Trésor public. Dans l'immédiat, le principe de la diffusion de plusieurs "journaux" d'information interne a déjà été retenu.

Des initiatives comparables -mais différentes- se développent également à la direction générale des douanes et à l'I.N.S.E.E.

Complétant l'approche strictement budgétaire, ces diverses réformes témoignent de l'ampleur de l'effort de modernisation et d'adaptation réalisé par l'ensemble du ministère. Souvent récentes, ces tentatives demeurent encore timides, et leurs résultats ne seront pas immédiats. Toutefois, à l'évidence, elles méritent d'être poursuivies et amplifiées pour que soit enfin surmonté le malaise qu'a connu une administration dont la qualité est unanimement reconnue, et qui apparaît comme un élément essentiel au bon fonctionnement de l'Etat.

CHAPITRE II

LES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le contrôle juridictionnel des comptables publics, exercé autrefois par la seule Cour des comptes, est désormais partagé entre cette juridiction et les chambres régionales des comptes créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les chambres régionales des comptes jugent les comptes des comptables des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

I - LES ACTIVITES DE LA COUR DES COMPTES

1. Des missions essentielles

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres personnes morales de droit public.

A cet effet, elle établit annuellement un rapport sur le projet de loi de règlement qu'elle adresse au Parlement, accompagné de la déclaration générale de conformité et elle procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les Commissions des Finances des

Assemblées sur la gestion des services ou organismes placés sous sa juridiction.

La Cour des comptes assure également la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et de leurs filiales, ainsi que le contrôle des institutions de la sécurité sociale. De plus, elle peut contrôler les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale soumise à son contrôle.

Elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales des comptes.

Enfin, la Cour des comptes établit chaque année un rapport public exposant ses observations et les enseignements qui peuvent en être tirés. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses des ministres et des responsables des collectivités territoriales, des établissements, sociétés, groupements et organismes intéressés, porte désormais à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par la juridiction, et sur les collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes.

2. Un bilan important

Au cours de l'année 1989, la Cour a examiné 714 rapports, soit un nombre légèrement inférieur à celui de 1988. Cependant, exprimé en terme de vacations, cette activité a augmenté de 8 %.

Contrairement à l'année précédente, le nombre de rapports examinés est supérieur à celui des rapports déposés. On enregistre ainsi une diminution de 24,7 % du stock des rapports restant au rôle.

L'activité des sept chambres de la juridiction s'est répartie entre le contrôle des comptabilités juridictionnelles (29,9 %), des comptabilités administratives (31,5 %), la sécurité sociale (6,4 %) et les entreprises publiques (32,2 %). On note ainsi une stabilisation à un niveau élevé de la part des contrôles portant sur les comptes de l'Etat et une reprise des contrôles portant sur les entreprises publiques.

En 1989, la Haute juridiction a rendu 478 arrêts dont 246 au fond. Ses travaux pendant la même année, ont donné lieu à 916 communications administratives dont 177 référés du Premier

Président, 259 notes du Procureur général et 407 lettres de président de chambre.

Comme chaque année, la Cour a remis au Parlement son rapport sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente et la déclaration générale de conformité. D'autre part, elle a adressé au Président de la République et au Parlement son rapport public annuel, qui pour la première fois, se présentait sous forme de trois tomes.

II - LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes, dont l'organisation et le fonctionnement ont été précisés par la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 modifiée et le décret n° 83-224 du 22 mars 1983, sont appelées à juger en premier ressort les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 relative à l'amélioration de la décentralisation a toutefois confié aux trésoriers-payeurs généraux et receveurs particuliers des finances le soin d'apurer les comptes des collectivités territoriales de moins de 2.000 habitants dont les recettes ordinaires sont inférieures à 2 millions de francs, ainsi que de leurs établissements publics. Cette activité juridictionnelle s'est exercée pour la première fois sur les comptes de l'exercice 1983, c'est-à-dire à partir du dernier trimestre de 1984, compte tenu des délais de production de ces comptes.

En 1989, les chambres régionales ont donc poursuivi et intensifié ces contrôles juridictionnels des comptes, en mettant plus particulièrement l'accent sur les grandes collectivités territoriales ainsi que les établissements publics hospitaliers et du secteur du logement. Le total des reversements obtenus au profit des collectivités a atteint 49,5 millions de francs.

Les bilans d'activités établis au 31 décembre de chaque année font apparaître les résultats suivants :

	1987	1988	1989
Nombre de jugements rendus à titre principal	20.675	25.281	31.318
Nombre de jugements rendus sur les suites	1.644	3.184	5.724
- collectivités locales	9.740	15.641	16.100
- établissements publics et services à comptabilité distincte	10.364	8.301	10.119
- hôpitaux	461	714	660
- établissements du secteur logement et construction	47	99	59
- autres établissements	63	526	438
Communications des présidents de chambre aux autorités administratives locales	3.777	1.608	1.066

Par ailleurs, elles ont contrôlé 59 sociétés d'économie mixte et 51 associations subventionnées.

Depuis 1983, les chambres régionales remplissent également la seconde mission qui leur est confiée par la loi du 2 mars 1982, et qui a trait au contrôle budgétaire des collectivités territoriales; ce contrôle s'exerce, sur saisine du préfet, en cas de retard dans l'adoption du budget lorsque ce dernier n'est pas voté en équilibre réel ou si l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit important. Lorsque des dépenses obligatoires ne sont pas inscrites au budget, le préfet, le comptable public concerné ou toute personne y ayant intérêt peuvent saisir les chambres régionales des comptes. Pour 1989, le nombre des saisines s'est élevé à 939 contre 902 l'année précédente, soit :

- 102 saisines pour budgets non votés dans les délais,
- 164 saisines pour budgets adoptés en déséquilibre,
- 93 saisines pour comptes administratifs déficitaires,
- 580 saisines pour absence d'inscription de dépenses à caractère obligatoire.

Ces saisines ont alors donné lieu à 902 avis au premier stade de la procédure et 229 au second. Ils ont été suivis de 193 demandes d'arrêtés préfectoraux, dont 143 ont été totalement conformes aux propositions des chambres.

III - UN BUDGET STRICT

Pour 1991, l'ensemble des crédits demandés au titre de ces deux catégories de juridictions financières s'élève à 438 millions de francs en crédits de paiement, soit un chiffre supérieur de 4,4 % à celui de l'année en cours.

- en millions de francs -

	1990	1991	Variation en %
Frais de personnel	317,5	336,8	+ 6,0
Dépenses informatiques	19,6	20,3	+ 3,6
Matériel et fonctionnement courant	69,2	70,9	+ 2,5
Total Titre III	406,3	428,0	+ 5,3
Titre V. Investissement CP	13,0	10,0	- 23,1
AP	30,0	13,0	- 56,6
Total	419,3	438,0	+ 4,4

S'agissant des dépenses de personnel, le projet du budget est caractérisé par un double mouvement :

- la création de 30 emplois administratifs dans les chambres régionales des comptes (+ 5,3 millions de francs), mesure qui apparaît comme la première étape d'un programme pluriannuel ;
- la suppression d'un poste administratif à la Cour des comptes.

Les crédits de fonctionnement courant sont revalorisés de 2,5 %, soit un taux correspondant à l'évolution prévisionnelle des prix retenue pour 1991 dans le cadre du projet de loi de finances.

Les moyens informatiques augmentent de manière plus significative (+ 3,6 %) pour atteindre 20,3 millions de francs. La réalisation du schéma directeur constitue en effet une priorité et bénéficiera en 1991, d'une dotation globale, en mesure nouvelle, de 1,3 million de francs. Les principales opérations retenues par la Cour des comptes devraient être réalisées à la fin de 1990, et l'accent sera désormais mis sur l'informatisation des chambres régionales et sur

l'acquisition de micro-ordinateurs destinés à faciliter les contrôles effectués par les conseillers.

Les crédits d'investissement accusent une forte baisse, en partie due à l'achèvement du programme d'installation des chambres régionales des comptes. Celles-ci ne disposeront donc que d'une dotation de 4 millions de francs en crédits de paiement pour financer les opérations de maintenance lourde et de gros entretien des bâtiments existants. Parallèlement, 9 millions de francs en autorisations de programme et 7 millions de francs en crédits de paiement sont prévus pour poursuivre le programme de rénovation des immeubles anciens de la Cour.

Votre Commission des Finances rappelle l'aide précieuse que la Cour des comptes apporte au Parlement dans le cadre de son contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle regrette la rigueur qui affecte les dotations budgétaires destinées aux juridictions financières et souhaite qu'à l'avenir un effort plus significatif soit consenti en leur faveur.

CHAPITRE III

LA CONCURRENCE, LA CONSOMMATION ET LA REPRESSION DES FRAUDES

Issue de la fusion entre la Direction générale de la concurrence et de la consommation d'une part, et de la Direction de la concurrence et de la répression des fraudes d'autre part, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F.) a pour mission de veiller au bon fonctionnement des marchés afin :

- de développer le libre jeu de la concurrence,
- de favoriser et surveiller la qualité des produits,
- de veiller à leur sécurité,
- et d'améliorer la vie quotidienne des consommateurs.

Importantes, ces différentes missions ont pris une nouvelle dimension avec l'abrogation du contrôle des prix et la définition d'un nouveau droit de la concurrence par l'ordonnance du 1er décembre 1986.

Mais l'action de l'Etat dans le domaine de la concurrence et de la consommation ne s'arrête pas aux interventions de la D.G.C.C.R.F. Parallèlement, le Gouvernement a souhaité donner aux associations les moyens d'apparaître comme de véritables partenaires vis-à-vis des industriels.

I - D.G.C.C.R.F. : UNE ACTIVITE EN FORT DEVELOPPEMENT

Si 1988 avait été caractérisé par la montée en puissance de la nouvelle législation sur la concurrence, l'année 1989 apparaît comme la première période où ce droit a trouvé son véritable régime de croisière.

Aussi, et au-delà de ses activités européennes qui la conduisent à développer les contacts avec ses homologues étrangers, la D.G.C.C.R.F. a orienté - et intensifié - son action dans quatre principaux domaines.

1. La concurrence et la transparence des marchés

Tout en renforçant une approche pédagogique par des stages organisés pour les responsables d'entreprise et praticiens du droit (22 actions de formation des acteurs économiques en 1989), la D.G.C.C.R.F. a demandé aux tribunaux et au conseil de la concurrence qui l'ont suivie dans cette voie, des sanctions plus dissuasives dans les affaires importantes.

Ainsi le conseil de la concurrence a été saisi en 1989 de 34 affaires de pratiques anticoncurrentielles par le ministre de l'économie, des finances et du budget. Il a prononcé, la même année, des sanctions pécuniaires s'élevant à 358 millions de francs (contre 22,5 millions de francs en 1988), montant qui doit inciter les entreprises à respecter les règles du jeu.

En outre, et depuis le début de 1990, le ministre a saisi trente fois le conseil de la concurrence, dont six pour des projets ou opérations de concentration.

La mise en oeuvre du principe de transparence tarifaire entre producteurs et distributeurs a abouti en 1989 à un accord industrie-commerce qui permet une clarification du traitement des remises dans la facturation. En outre, le Parlement a chargé la D.G.C.C.R.F. d'établir un rapport d'ici à la fin 1990 sur les pratiques tarifaires, les négociations et la coopération commerciale, la revente à perte, ...

En 1990, la transparence des prix à l'égard des consommateurs a été récemment renforcée dans le domaine des

transactions immobilières, des opérations de change, des prestations hôtelières ou de restauration par l'adoption de mesures réglementaires.

2. La sécurité des produits et des services

Tout en poursuivant ses contrôles de sécurité (90.900 interventions en 1989), la D.G.C.C.R.F. a développé ses interventions en amont de façon à prévenir les dangers : recours à des experts, mise en place d'une procédure de consultation publique en matière de procédure d'autorisation d'additifs, mise au point de nouvelles méthodes d'analyse (détection de certains contaminants), lancement d'une nouvelle campagne d'information sur la "sécurité domestique".

La Direction générale a également mis en place un système d'information, la "fiche d'indice de danger" qui permet de faire circuler instantanément une alerte au niveau national ou international.

En outre, de nombreux textes ont été adoptés en 1989 afin de renforcer la sécurité des produits.

3. La qualité des produits

La D.G.C.C.R.F. a renforcé son action visant à inciter les entreprises à développer leurs auto-contrôles, notamment en matière de produits alimentaires afin de favoriser la qualité des produits. En particulier, elle a préparé, en liaison avec le ministère de l'Agriculture, un système de certification de conformité des denrées alimentaires. Elle a contribué également à promouvoir et à rénover les instruments traditionnels de valorisation de la qualité tandis que le cadre juridique des appellations d'origine était modifié par la loi du 2 juillet 1990.

Un système d'assurance-qualité des entreprises alimentaires va d'autre part se développer au sein de l'association française d'assurance-qualité.

L'action traditionnelle de contrôle de la qualité a donné lieu, en 1989, à 180.000 interventions.

4. La protection des consommateurs

La D.G.C.C.R.F. est directement concernée par la mise en oeuvre de trois textes importants :

- loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ;
- loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 sur la prévention et le traitement du surendettement des particuliers ;
- loi n° 90-600 du 6 juillet 1990 relative à l'hébergement des personnes âgées dans des établissements de retraite privés.

La D.G.C.C.R.F. a poursuivi également son effort particulier d'animation du dialogue entre représentants des consommateurs et des professionnels (conseil national de la consommation et comités départementaux de la consommation).

Elle a renforcé la mise en place des produits d'information des consommateurs (émissions TV, 3.614 CONSOM, CLIP ...) qu'elle gère.

Par ailleurs, un code d'éthique relatif à la publicité sur les crédits à la consommation, élaboré à l'initiative du conseil national du commerce, sous l'autorité du bureau de vérification de la publicité est venu renforcer, en 1990, certaines dispositions introduites dans la loi du 31 décembre 1989 sur la prévention et le traitement du surendettement des particuliers.

Déjà considérable, le champ d'intervention de la D.G.C.C.R.F. a en outre été étendu à l'ensemble des textes protégeant le consommateur par la loi du 23 juin 1989 et à l'ensemble des pratiques commerciales déloyales, notamment les contrefaçons par la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales.

Par ailleurs, la directive européenne du 14 juin 1989 qui établit les principes généraux du contrôle officiel des denrées alimentaires et instaure à partir de 1991 le principe de programmes prévisionnels coordonnés de contrôle va faire de la D.G.C.C.R.F. l'élément d'un réseau d'institution de contrôles européens.

II - FAVORISER LE DIALOGUE ENTRE LES CONSOMMATEURS ET LES PROFESSIONNELS

Au cours des dernières années, la politique conduite à l'égard des associations de consommateurs s'est développée autour d'un objectif essentiel : favoriser le dialogue direct avec les producteurs.

Dans ce contexte, le conseil national de la consommation apparaît comme un élément essentiel. Composé d'un collège de consommateurs et d'un collège de professionnels, il permet de soumettre à un large débat préalable toutes les propositions de l'Etat en matière de réglementation dans le domaine de la consommation, mais il offre également aux deux parties la possibilité de trouver des solutions concrètes et amiables à certains problèmes de consommation.

Afin d'assurer le développement de cette "politique contractuelle" de la consommation, il était nécessaire d'obtenir un certain équilibre entre les moyens des représentants des deux collèges. Or, il apparaît que les ressources dont disposent les associations leur permettent difficilement d'atteindre les "seuils critiques" nécessaires pour assurer une représentation efficace dans les instances de concertation. C'est pourquoi depuis quelques années, les aides financières de l'Etat sont en progression constante.

Parallèlement, et conformément aux recommandations du rapport "Brault", reprises sur ce point par le collège des consommateurs, il a été proposé aux associations d'avoir une responsabilité directe dans la répartition de cette aide de l'Etat, grâce à la constitution d'un "fonds commun". Actuellement en cours de réalisation, cette formule permettra en outre de mobiliser plus aisément des dons privés.

C'est dans le cadre de cette approche générale qu'il convient de resituer la récente réforme du statut de l'Institut national de la consommation. En donnant aux associations un poids plus important dans la détermination des objectifs de l'établissement, elle consacre le mouvement consumériste comme partenaire majeur de la politique conduite en ce domaine, et renforce l'I.N.C. dans son rôle de centre de ressources techniques mais aussi d'expression collective des consommateurs.

III - DES CREDITS EN PROGRESSION SENSIBLE

Pour 1991, les dotations demandées au titre de la D.G.C.C.R.F. atteignent 878,8 millions de francs, marquant ainsi une progression de 7,2 % par rapport aux dotations votées pour l'année en cours.

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses :

- en millions de francs -

	1990	1991	Variation en %
Dépenses ordinaires	795,5	855,8	+ 7,6
Personnel	545,2	569,1	+ 4,4
Fonctionnement	131,9	145,9	+ 10,5
Aides spécifiques dans le domaine de la consommation	118,4	140,8	+ 18,9
<i>dont :</i>			
<i>subventions I.N.C.</i>	45,3	50,3	+ 11,2
<i>Actions spécifiques</i>	20,2	20,6	+ 1,9
<i>Actions concertées et aide aux associations</i>	52,8	69,8	+ 32,1
Dépenses en capital			
C.P.	24,1	23,0	- 4,5
A.P.	22,5	27,5	+ 22,2
Total général	819,6	878,9	+ 7,2

Compte tenu de ces éléments, il apparaît que le projet de budget pour 1991 s'organise autour de deux priorités :

- l'adaptation des moyens de la D.G.C.C.R.F. à l'évolution de ses missions qui se traduit par :

- le développement de la formation continue du personnel, qui bénéficie d'une mesure nouvelle de 4,6 millions de francs,
- la modernisation et le développement de l'équipement des laboratoires,

- l'amélioration des moyens de fonctionnement courant des services, un effort particulièrement sensible étant réalisé en faveur du renouvellement du parc automobile (+ 2,2 millions de francs) et de l'informatisation (+ 5,4 millions de francs).

• l'aide publique au mouvement consumériste, dont les crédits progressent dans l'ensemble de 18,9 % . On notera d'ailleurs que l'évolution effective des différentes catégories d'aides doit s'interpréter en tenant compte d'une mesure de transfert portant sur 3,5 millions de francs et qui conduit simultanément à :

- minorer les crédits d'actions spécifiques, alors que ceux-ci bénéficient en fait d'une mesure nouvelle de 3,7 millions de francs destinés à financer l'ouverture de trois nouveaux C.L.I.P.,
- majorer les subventions aux associations, dont le montant - hors transfert - s'avère toutefois supérieur de 25 % à celui de l'année en cours.

CHAPITRE IV

LES FONCTIONS DES SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR

Les comptables du Trésor assurent la perception de l'ensemble des impôts directs par voie de rôles, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires et des créances non fiscales de l'Etat. Comme l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales fait passer par le Trésor public l'intégralité des produits fiscaux de ces dernières, ils recouvrent également les impôts directs locaux. Enfin, les comptables du Trésor sont chargés du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, du recouvrement public des pensions alimentaires, de l'assiette et de la perception de la redevance de l'audiovisuel.

Les comptables du Trésor assurent par ailleurs le recouvrement des recettes non fiscales qui alimentent les budgets des collectivités et établissements publics locaux.

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses des principaux postes de dépenses des services extérieurs du Trésor entre 1990 et 1991.

- en millions de francs -

	1990	1991	Variation en %
Titre III. Moyens des services	7.292,7	7.718,6	+ 5,8
Rémunérations	6.103,7	6.454,3	+ 5,7
Charges sociales	268,7	280,3	+ 4,3
Matériel et fonctionnement	919,1	982,8	+ 6,9
Frais de justice	1,2	1,2	-
Titre V. Investissement			
C.P.	69,3	43,3	- 37,5
A.P.	99,3	129,3	+ 30,2
Total	7.362,0	7.761,9	+ 5,4

Au-delà de l'impact des mesures générales prises en matière de rémunérations publiques, l'évolution des dépenses de personnel des services extérieurs du Trésor s'explique également pour partie par deux mesures nouvelles plus spécifiques : l'inscription d'une dotation de 20,7 millions de francs permettant de recourir à des auxiliaires pour pallier aux absences dues au stage de formation professionnelle, et l'apparition d'un crédit de 25 millions de francs représentant le coût de la prime de fidélité versée aux agents titulaires d'un compte de dépôt auprès du Trésor public.

La progression des dépenses de matériel recouvre des ajustements significatifs en matière de fonctionnement courant (+ 34 millions), de crédits informatiques (+ 20 millions) et de formation professionnelle (11,1 millions de francs).

De fait, les services du Trésor disposeront de moyens accrus pour assurer une activité dont l'importance ne cesse de s'accroître, comme en témoigne le bilan de l'année 1989.

I - LES CHARGES INCOMBANT AUX SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR

1. L'approche statistique

Les données figurant dans le tableau suivant retrace l'évolution, entre 1988 et 1989, des charges incombant aux services du Trésor dans ses principaux domaines d'activité.

Indices d'activité

	1988	1989
<i>Recouvrement</i>		
Nombre d'articles de rôles (en milliers)	63.055 (1)	67.930
Nombre de contribuables assujettis au versement d'acomptes provisionnels ou mensualisés (en milliers)	12.630	12.230
Volume monétaire des recettes de l'Etat recouvrées par les services extérieurs du Trésor (en millions de francs)	526.270	570.900
<i>Dépenses</i>		
Volume monétaire des dépenses de l'Etat (en millions de francs)	1.615.000	1.651.000
Nombre de pensions payées mensuellement ou trimestriellement	2.194.000	2.195.120
Nombre de traitements pris en charge suivant la procédure du paiement sans mandatement préalable	1.960.500	1.956.800
	1988	1989*
<i>Collectivités locales</i>		
Flux financier du secteur public local (en millions de francs)		
- recettes	857.000	921.000
- dépenses	853.000	930.000
Nombre de comptabilités tenues		102.600

(1) Hors contribution sociale

* Estimés

Les mouvements sociaux ont d'ailleurs provoqué un décalage vers la fin de l'année 1989 des émissions de la plupart des rôles d'impôts directs, entraînant, de ce fait, un report partiel des encaissements au titre de 1989 au tout début de 1990.

Pour cette raison, le décret n° 89-908 du 20 décembre 1989 a rattaché au budget 1989 les recettes encaissées du 1er janvier au 2 mars 1990 se rapportant aux rôles mis en recouvrement du 1er novembre au 31 décembre 1989.

2. Le développement des interventions

L'approche strictement quantitative ne revêt cependant qu'un caractère très partiel. En effet, parallèlement, les services du Trésor ont développé de nouvelles actions dans les grands secteurs dont ils assurent la gestion.

En matière de recouvrement de l'impôt, et pour répondre aux besoins exprimés par les élus et la population, le paiement mensuel de la taxe d'habitation a été étendu à cinq nouveaux départements : Corrèze, Loire Atlantique, Puy-de-Dôme, Moselle, et Bas-Rhin.

Parallèlement, les services ont été conduits à étudier et mettre en place le recouvrement de trois nouveaux "produits" : la retenue à la source sur les revenus des auteurs, la taxe sur les bureaux de la région Ile-de-France, et les taxes d'urbanisme qui jusqu'à présent étaient perçues par les comptables des impôts.

En matière de recouvrement des amendes. L'année 1989 a été caractérisée par la mise en place du paiement des amendes forfaitaires par chèque pour les infractions du stationnement à Paris intra-muros et par le lancement d'une expérience de perception immédiate des amendes relatives à certaines infractions.

En matière de dépenses, les services du Trésor ont élaboré des dispositifs permettant d'accélérer les mises en paiement par l'intermédiaire de délégations massives réalisées en début d'année, et de rétablissement de crédits au plan local. Cet effort de simplification s'est en outre accompagné de la définition des instruments indispensables pour assurer un véritable contrôle de gestion.

En ce qui concerne la comptabilité, le service a cherché à améliorer la qualité des informations recueillies, tout en modernisant le dispositif existant grâce à une politique

d'automatisation des transferts comptables et à la poursuite de l'informatisation des postes non centralisateurs.

Enfin, s'agissant de la gestion de la trésorerie, les services du Trésor ont assuré le suivi de l'indemnisation complémentaire des rapatriés et cherché à développer un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations et la B.N.P. pour présenter sur le marché de nouveaux produits financiers.

Par ailleurs, les actions de coopération se sont poursuivies et ont été marquées par l'ouverture de la coopération avec des pays du continent asiatique (Laos, Vietnam) et la préparation du 4ème colloque des directeurs de la Comptabilité publique tenu à Abidjan en février 1990.

3. Un effort d'adaptation

Afin d'assurer avec efficacité les missions "régaliennes" du réseau mais aussi les missions s'exerçant dans un cadre concurrentiel et de produire pour les usagers un service de qualité, la direction a développé une politique dont cinq axes peuvent être mis en exergue.

- **L'adaptation des structures, qui s'est concrétisée par la réorganisation des services épargne et la mise en place de projet type d'aménagement des halls de trésoreries générales.**

- **Le développement de la communication. Dans cette optique, les services ont poursuivi leurs actions en direction du secteur public local, mais également cherché à mettre en place de nouveaux vecteurs d'informations internes, grâce à l'audiovisuel notamment.**

- **L'amélioration de la documentation.**

- **La recherche d'une participation accrue des agents au sein des groupes de travail ou au travers des propositions de simplification de service (230 propositions en 1989). De plus, les organisations professionnelles ont été associées au lancement de l'opération "barème 1990" qui statutairement permettra de classer les postes comptables en évaluant leurs charges.**

L'élaboration du projet de service dont les conditions de lancement ont été étudiées en 1989 devrait accroître la participation des agents à tous les niveaux. De même, la recherche d'un dialogue

social encore plus ouvert sera intensifiée par le lancement d'un programme de simplification et d'optimisation des procédures.

• **La poursuite de la politique d'objectifs.** Cette démarche, dont les résultats sont indéniables tant dans le secteur du recouvrement de l'impôt que dans le secteur de la collecte de l'épargne, est appliquée progressivement à tous les autres secteurs d'activité et a été complétée par la mise en place de tableaux de bord dans les postes centralisateurs.

Par ailleurs, la direction a élaboré en 1989 le "plan informatique du Trésor "(P.L.I.T.) présentant ainsi un bilan exhaustif de l'informatique des services et dressant pour l'avenir les axes principaux de modernisation et de développement.

II - UN PREMIER BILAN DE LA REFORME INTRODUITE PAR LA LOI DU 5 JANVIER 1988

L'article 23 de la loi d'amélioration de la décentralisation a confié aux trésoriers-payeurs généraux et aux receveurs particuliers des finances à partir des comptes de l'exercice 1987, l'apurement des comptes des communes et de leurs établissements publics dont la population n'excède pas 2.000 habitants et dont les recettes ordinaires figurant au compte administratif, sont inférieures à 2 millions de francs.

Dans le cadre de leur nouvelle mission les comptables supérieurs se sont donc vu attribuer, en 1989 pour la première année d'application de ces dispositions législatives, le contrôle de 34.434 comptes, soit 59 % des comptes des organismes locaux.

En outre, ils sont restés chargés de la mise en état d'examen des autres comptes des comptables locaux qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes.

Le transfert de compétences s'est incontestablement traduit pour les services du Trésor par un accroissement substantiel de la charge de travail non compensé par la suppression des travaux de mise en état d'examen des comptes apurés par les comptables supérieurs. En effet, la vérification au fond des opérations comptables nécessite un investissement quantitatif et qualitatif plus important que la reconnaissance matérielle des pièces du compte de gestion exigée dans le cadre de la mise en état d'examen.

Cela étant, le premier bilan qui a été établi après la première année de mise en application de la réforme montre que les comptables supérieurs se sont acquittés de leur mission dans des conditions satisfaisantes puisque la quasi-totalité des comptes ont été apurés.

Toutefois, si la situation est globalement satisfaisante en ce qui concerne la vérification des comptes, les services du Trésor n'ont pu mettre à profit cette nouvelle compétence pour effectuer comme il se doit l'animation du réseau.

Mais l'année 1989 a été une année d'adaptation et il serait donc prématuré d'en tirer dès à présent des conclusions définitives.

CHAPITRE V

LES ACTIVITES DES SERVICES FISCAUX

Pour 1991, les moyens budgétaires demandés au titre de la Direction générale des impôts s'élèvent à 11.501,2 millions de francs, en progression de 4,5 % par rapport à ceux de l'année en cours.

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses.

(en millions de francs)

	1990	1991	Variation en pourcentage
Titre III :	10.894,5	11.436,2	+ 4,9
Rémunérations	9.082,4	9.537,6	+ 5,0
Charges sociales	420,8	433,7	+ 3,0
Matériel	1.225,4	1.298,8	+ 6,0
Dépenses diverses	165,8	166,1	+ 1,8
Titre IV	1,6	1,6	-
Titre V			
C.P.	111,6	63,4	- 43,2
A.P.	76,5	86,6	+ 13,2
Total Général	11.007,7	11.501,2	+ 4,5

Pour l'essentiel, les mesures nouvelles retracent :

- la création de 100 emplois, justifiée par le développement des activités et des actions de formation professionnelle ;

- une majoration de 53,7 millions de francs des moyens de fonctionnement courant des services, dont 1,5 million plus particulièrement destiné à l'acquisition de 7 véhicules de tourisme et de 12 véhicules utilitaires ;

- un abondement de 7 millions de francs des crédits informatiques, permettant ainsi de porter à 228 millions de francs les moyens disponibles l'an prochain pour développer de nouveaux projets ;

- un effort significatif en faveur de la formation professionnelle, dont les crédits sont complétés à hauteur de 15 millions de francs.

Ces ajustements importants permettront de conforter le rôle et les moyens d'une direction chargée de missions essentielles, mais dont l'activité a été quelque peu perturbée en 1989 à la suite des mouvements sociaux de l'automne.

I - UNE ACTIVITE ESSENTIELLE

La Direction générale des impôts occupe une place centrale parmi les divers services du ministère. En effet, elle est plus particulièrement chargée de deux missions fondamentales : asseoir, et contrôler les impôts d'Etat, mais aussi de ceux perçus au profit des collectivités locales. Elle dispose donc d'un effectif de plus de 80.000 agents, soit 43 % environ de l'effectif total du ministère, et mobilise 28 % des crédits inscrits au titre des services financiers.

Or, cette direction essentielle a été particulièrement affectée par les mouvements sociaux qui ont perturbé le fonctionnement du ministère à la fin de 1989, circonstance qui, à l'évidence, ne pouvait avoir qu'un impact négatif sur la plupart des indices d'activités.

A. LA GESTION DE L'IMPOT

1. L'assiette de l'impôt

Au cours de l'année 1989, 14.230.512 articles d'impôts directs ont été émis au profit du budget de l'Etat, représentant un montant d'impôts de 251.950 millions de francs.

En matière d'impôts directs locaux, 57.410.323 articles de rôles généraux ou supplémentaires ont été homologués dont 361.130 articles au titre des années antérieures à 1989.

2. Les recouvrements effectués

Les produits budgétaires recouverts par les comptables de la D.G.I. ont atteint 565,3 milliards de francs tandis que les recettes non budgétaires s'élevaient à 67,5 milliards.

En cours d'année, ces résultats ont cependant été influencés par les mouvements sociaux de l'automne dont les incidences ont cependant été très variables selon les départements et les services.

Toutefois, les moyens mis en oeuvre au moment de la reprise en fin d'année (clôture de l'exercice reportée au 19 janvier 1990, priorité donnée au traitement des moyens de paiement) ont permis de maintenir le niveau des encaissements. Les conséquences des mouvements sociaux se sont fait sentir surtout en matière de résultat des restes à recouvrer. Ainsi :

- le montant des restes à recouvrer globaux, qui était de 44,81 milliards à la clôture de l'exercice 1989, a enregistré une augmentation de 6,6 % par rapport à l'année précédente (42 milliards) ;

- le montant des restes à recouvrer nets s'accroît de 3,3 % (14,70 milliards contre 14,20 en 1988).

3. Le contrôle de l'impôt

Il est effectué dans le cadre de deux grands types de procédures : le contrôle sur pièce et le contrôle sur place.

a) Les résultats quantitatifs

- En 1989, et toujours en raison des mouvements sociaux, le nombre de contrôles sur place (vérification de comptabilité ou examen de situation fiscale personnelle) a connu un net infléchissement, revenant, en données pondérées, de 48.200 à 42.000.

Exprimé en francs constant, le montant des droits simples rappelés s'est donc légèrement contracté par rapport à l'année précédente. En revanche, l'évolution nominale est restée faiblement positive.

- Le contrôle sur pièce a conduit à notifier des redressements pour un montant global de 11,8 milliards de francs, soit un chiffre inférieur de plus de 15 % - en francs courants - à celui de l'année précédente.

b) Les résultats qualitatifs

L'approche en termes statistiques ne traduit toutefois qu'imparfaitement une réalité complexe et mouvante. En effet, la D.G.I. est perpétuellement conduite à adapter ses méthodes de contrôle pour faire face à l'évolution des techniques financières et aux changements technologiques affectant la vie des entreprises.

Ainsi, les procédures de contrôle doivent notamment intégrer le développement rapide de l'informatisation des comptabilités pour que l'administration soit en mesure d'examiner l'ensemble des informations, données et traitements qui directement ou indirectement concourent à la formation des résultats comptables ou fiscaux d'une entreprise.

Or, ce type d'approche a été facilité par la création, à compter du 1er septembre 1989, d'une cinquième brigade de vérification de comptabilités informatisées, installée à Toulouse.

Parallèlement, et afin de renforcer l'efficacité de l'action contre la fraude, la recherche de renseignements est désormais mieux intégrée dans les activités de contrôle fiscal.

En particulier, l'article 108 de la loi de finances pour 1990 a permis de préciser les conditions d'utilisation des procédures de visites et de saisies qui sont mises en oeuvre pour réprimer les agissements les plus graves.

Parallèlement, le renforcement des structures de recherche s'est poursuivi, et les plus importantes brigades régionales d'études et de programmation ont bénéficié, en 1990, d'une augmentation de leur effectif en agents de catégorie A.

4. Le contentieux de l'impôt

Dans l'ensemble, le volume d'affaires reçues au cours de la **phase administrative** a accusé une forte baisse en 1989. Le nombre de demandes enregistrées s'établit à 2.963.000 contre 3.481.000 un an auparavant. Toutefois, une partie de cette diminution est également due aux mouvements sociaux de la fin de l'année, qui ont entraîné un retard dans la réception et l'enregistrement des demandes.

Parallèlement, la D.G.I. a pris 2.970.000 décisions, d'office ou sur réclamation, se répartissant en 2.174.000 décisions contentieuses suite à réclamation (soit 73,2 % du total), 251.000 décisions contentieuses d'office (soit 8,5 % du total) et 545.000 décisions gracieuses.

L'analyse par catégorie d'impôts fait apparaître que la baisse est générale, mais présente un caractère un peu plus accentué pour les affaires concernant les droits d'enregistrement et les impôts directs d'Etat.

S'agissant de la **phase juridictionnelle**, on constate que le nombre d'instances engagées en 1989 a légèrement diminué, cette évolution ayant cependant un aspect plus contrasté selon les échelons de juridiction. On notera d'ailleurs qu'en première instance, l'administration est pratiquement toujours défenderesse.

Enfin, 844 propositions de poursuites correctionnelles ont été adressées à la commission des infractions fiscales en 1989. Sur les 733 qui ont été examinées, 718 ont reçu un avis favorable au dépôt d'une plainte.

B. LES ACTIVITES FONCIERES ET DOMANIALES

1. Les activités cadastrales et foncières

a) Les activités cadastrales

Elles se développent autour de trois grands axes :

- en application de la loi relative à la révision des évaluations cadastrales, les services du cadastre doivent désormais assurer la réalisation des opérations concourant à la détermination des nouvelles bases (reclassement sélectif, traitement des locaux professionnels, dépouillement des baux, découpage en secteurs locatifs, détermination des nouveaux tarifs, ...). La mise en oeuvre de cette opération particulièrement importante ne se traduit cependant pas en terme de crédits budgétaires, le Parlement ayant accepté qu'elle soit financée par un fonds de concours.

- La rénovation du cadastre est achevée dans les départements de métropole et d'outre-mer, à l'exception de quelques communes ou parties de communes de la Guyane, constituées des masses forestières domaniales et de 124 communes situées dans les trois départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

- Enfin, la D.G.I. exécute un programme de remaniement afin de disposer d'un plan adapté aux besoins sur l'ensemble des zones sensibles du territoire (zones péri-urbaines ou d'aménagement touristique, agglomérations nouvelles, ...).

Le transfert du plan minute de conservation cadastrale sur support plastique transparent, entrepris en 1980, s'est achevé à la fin de l'année 1989. Au terme de ce programme, 586.000 feuilles de plan, contenant près de 100 millions de parcelles, ont été transférées. Cette opération procédait à la fois de la modernisation des méthodes de travail et d'une meilleure qualité des prestations offertes aux usagers.

Désormais, et parallèlement à l'étude engagée sur l'informatisation du plan, la D.G.I. mène une politique d'accompagnement à l'égard des collectivités territoriales et des grands gestionnaires de réseaux (E.D.F.-G.D.F., France Télécom, ...) qui se dotent de systèmes d'informations géographiques. Elle assure ainsi, sous convention, la mise à jour de la trame cadastrale qui sert de support de localisation à ces banques de données.

b) Les activités hypothécaires

Comparé à l'année précédente, le nombre de formalités requises dans les conservations des hypothèques en 1989 est stable (8.158.710 dépôts au lieu de 8.117.726). Ce constat doit toutefois être nuancé, en termes de flux, les mouvements sociaux du quatrième trimestre de l'année 1989 ayant conduit les notaires à différer un nombre important de leurs dépôts sur le premier trimestre de 1990.

En fait, la charge des services de la publicité foncière progresse, depuis 1987, à un rythme moyen annuel de l'ordre de 4 à 5 %, la tendance actuelle du marché immobilier laissant présumer la poursuite de ce mouvement en 1990.

La situation dégradée de certains services due à l'augmentation du trafic, a été amplifiée par l'incidence des grèves.

De fait, une série de mesures de redressement ont été mises en oeuvre en 1989. Ainsi, en concertation avec le notariat, l'instauration d'un dispositif exceptionnel et temporaire a été décidée, consistant à privilégier le traitement des demandes de renseignements les plus courantes par la délivrance accélérée de photocopies de fiches certifiées à la date de mise à jour du fichier immobilier.

2. Les activités domaniales

L'activité du service des domaines a été soutenue en ce qui concerne la mise en valeur, la gestion du patrimoine national et la réalisation des opérations foncières du secteur public.

Ainsi, les opérations relatives à la mise en valeur du patrimoine national ont conduit le service à participer à d'importants programmes immobiliers en région Ile-de-France (installation du ministère de l'Équipement dans la Grande Arche de la Défense notamment), et à effectuer des mesures de gestion particulièrement marquantes (restructuration du domaine thermal de Vichy en particulier).

En outre, le Domaine a continué à apporter son concours à la réalisation des opérations foncières du secteur public, sous des formes multiples, comme l'expertise des biens immobiliers demandée par les services de l'État, les collectivités territoriales et les

organismes publics ou encore la participation aux acquisitions foncières liées au développement du réseau ferré à grande vitesse, à la réalisation du parc d'attraction "Disneyland" de Marne-la-Vallée et à la préparation des Jeux olympiques d'Albertville.

II - LA RECHERCHE D'AMELIORATION DANS LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Cette recherche se concrétise par la poursuite de quatre types d'actions.

1. La réorganisation des structures

La Direction générale des impôts poursuit l'implantation des centres des impôts (C.D.I.) dont le nombre s'élèvera à la fin de l'année 1990 à 842. Le programme de réorganisation des services territoriaux d'assiette et de contrôle est désormais achevé et les nouvelles implantations de C.D.I. susceptibles d'intervenir en 1991 concerneront des circonscriptions qui ont connu une évolution particulièrement importante de leurs charges.

La Direction poursuit également l'implantation des centres des impôts fonciers (C.D.I.F.) dont le total atteindra à la fin de 1990 le chiffre de 295 (sur les 299 prévus à l'issue de la réorganisation). En 1991, trois autres centres des impôts fonciers devraient être implantés.

Par ailleurs, l'organisation interne de ces centres évolue, grâce à l'installation de secteurs d'assiette spécialisés en matière de contributions directes et à la mise en place de nouvelles formules d'inspections d'assiette et de documentation. Désormais, la D.G.I. procède à l'expérimentation d'une modification dans l'organisation des inspections spécialisées visant à opérer une distinction plus nette des fonctions de gestion et des fonctions de contrôle ou d'expertise.

2. Le développement de l'informatique

La modernisation de la Direction passe, en particulier, par l'informatisation.

Pour organiser son action dans ce domaine, la Direction générale des impôts s'est dotée en 1988 d'un nouveau schéma directeur de l'informatique, mis à jour en 1989, qui actualise et prolonge, en les rationalisant, les orientations du précédent schéma, élaboré en 1978 et refondu en 1983.

Dans ce cadre, le processus d'informatisation se développe désormais autour de trois axes :

- **la maintenance et l'amélioration des traitements de base de gestion de l'impôt.** Au-delà du maintien des applications lourdes qui permettent l'émission et l'exploitation des nombreuses déclarations fiscales, la D.G.I. a mis au point des procédures novatrices dans des secteurs plus ponctuels, tel le traitement des réclamations pour pertes de récolte, la gestion du droit au bail, ou l'aide à la décision.

- **La généralisation de nouvelles applications informatiques.** Dans cette optique, la D.G.I. procède notamment à l'informatisation :

- des opérations comptables des recettes des impôts et des conservations des hypothèques (système MEDOC),,
- des centres des impôts fonciers (MAJIC 2),
- des entrepôts régionaux du timbre et des imprimés.

- **La mise en place des priorités pour le court et le moyen terme.** Fixées par le schéma directeur, elles intègrent, depuis 1990, un plan d'équipement micro-informatique dans les services de base afin de répondre rapidement à leurs besoins en matière de bureautique, de gestion et de communication. Au total, 2.500 postes devraient être installés en 1990.

Au-delà de ce dernier programme qui sera poursuivi en 1991, plusieurs autres grands projets sont retenus, dont l'informatisation :

- des centres des impôts,
- des conservations des hypothèques,

- des brigades de contrôle fiscal,
- du casier viticole.

3. Le renforcement de la formation

Depuis 1989, un plan de formation continue a été mis en oeuvre dans chaque direction des services extérieurs.

Il s'appuie sur un recensement préalable des besoins exprimés par les agents et le personnel d'encadrement, qui fait l'objet d'une décision arrêtée par le directeur, après avis du Comité technique paritaire local.

Pour réaliser ce plan, une équipe de formation animée par le délégué à la formation professionnelle et couvrant l'ensemble des missions de la Direction générale des impôts a été mise en place au niveau local. Les délégués et les formateurs bénéficient d'une formation les préparant à leur mission.

Une banque de données pédagogiques, diffusée à 11.000 exemplaires, présente les supports susceptibles d'être utilisés pour satisfaire les besoins de formation.

En 1989, les services extérieurs ont, par ailleurs, bénéficié d'un important effort d'équipement en matériel pédagogique (157 rétroprojecteurs, 165 écrans, 18 magnétoscopes...).

4. L'amélioration des relations avec le public

Cette action prend trois formes.

- **L'information du public**, qui est assurée par :
 - la diffusion de dépliants (10 millions en 1989),
 - la réalisation de campagnes d'information lors des principales échéances fiscales,
 - l'animation de centres de renseignements,

- la mise à disposition des utilisateurs du minitel d'un module de calcul de l'impôt sur le revenu, initiative qui connaît d'ailleurs un très net succès,
- une aide et une assistance spécifiques apportées aux personnes en difficultés.

• **L'accueil dans les centres des impôts.** A cet effet, l'organisation de l'accueil à deux niveaux se généralise progressivement, ce qui permet la délivrance rapide de renseignements simples et l'orientation vers des agents plus spécialisés lorsque les questions sont plus techniques ou nécessitent la consultation du dossier.

• **Les organismes agréés.** Leur nombre est passé de 570 à 592 entre le 31 mars 1989 et le 31 mars 1990. Dans le même temps, l'effectif des adhérents a atteint 1.032.115 (exploitants individuels, commerçants, artisans, professions libérales ou agriculteurs). Cette évolution reflète le succès d'une institution dont la création a contribué à améliorer les relations entre l'administration fiscale et les membres des professions non salariés, tout en favorisant l'harmonisation des conditions d'imposition des salariés et des non salariés.

Compte tenu des moyens supplémentaires qui lui sont attribués, la Direction générale des impôts pourra accentuer ses différents programmes d'action en 1991, afin de s'adapter à un environnement économique, financier et technologique en évolution permanente. Elle s'efforcera simultanément d'alléger les obligations des contribuables, mais également d'accélérer le traitement du contentieux de l'impôt.

CHAPITRE VI

LES INTERVENTIONS DES DOUANES

Afin d'assurer le respect des réglementations en vigueur et d'éviter les anomalies ou détournements dans le jeu de la concurrence internationale, il est nécessaire d'opérer une surveillance étroite des échanges avec l'étranger.

La Direction générale des douanes exerce cette mission pour laquelle elle bénéficiera, en 1991, d'un montant global de crédits de 3.391,1 millions de francs, supérieur de 5,8 % à celui de l'année en cours.

Le tableau suivant retrace l'évolution des principales catégories de dépenses.

(en millions de francs)

	1980	1991	Variation en pourcentage
Titre III :	3.156,8	3.322,8	+ 5,2
Rémunérations	2.459,0	2.581,7	+ 5,0
Charges sociales	145,6	153,4	+ 5,3
Matériel	511,2	538,2	+ 5,3
Divers	41,0	49,5	+ 20,7
Titre V			
C.P.	46,3	68,3	+ 47,5
A.P.	77,5	80,2	+ 3,5
Total Général	3.203,1	3.391,1	+ 5,8

Au-delà des ajustements de crédits de personnel, les principales mesures nouvelles concernent la lutte contre la drogue (+ 4 millions de francs), le traitement automatique du fret international (+ 13,4 millions de francs), les moyens généraux des services (+ 19,5 millions de francs) et l'informatique (+ 3 millions de francs).

En outre, et comme pour l'ensemble des directions du ministère, un effort particulier est consenti en faveur de la formation professionnelle (+ 7 millions de francs).

Compte tenu de la priorité accordée à ce type d'intervention, et après avoir rappelé les traits généraux de l'activité récente de l'administration des douanes, il paraît indispensable de rappeler les résultats importants obtenus en matière de lutte contre la fraude et les trafics illicites.

I - LES ACTIVITES DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES EN 1989

1. Le trafic commercial pris en charge

Au cours de l'année 1989, les échanges de la France avec ses partenaires commerciaux ont fortement augmenté en valeur comme en quantité.

En milliards, de francs, les échanges internationaux français ont connu une progression de + 15 % (2.319,4 milliards en 1989 contre 2.016,7 en 1988). Cette augmentation est particulièrement importante puisqu'elle dépasse celle, déjà exceptionnelle de 1989 qui avait représenté 11,9 %. Pour mémoire rappelons que la progression des échanges extérieurs français avait été de 5,2 % en 1987 et avait baissé en 1986 (- 6,5 %).

En millions de tonnes, le commerce international de la France a progressé également de façon importante. L'augmentation se situe à + 6,48 % en volume contre + 4,64 % en 1988 (+ 1,9 % en 1987 et - 0,02 % en 1986).

En conséquence, le nombre de déclarations comptabilisées a atteint 23,85 millions, ce qui représente une croissance de + 6,5 % par rapport à 1988.

Le suivi de cette évolution est rendu possible par une extension rapide du système d'ordinateur pour le fret international (SOFI). Au mois d'août dernier, 96 bureaux lui étaient raccordés et 14 devaient l'être avant la fin de 1990. Le programme de l'année à venir concerne essentiellement les 10 principaux bureaux des D.O.M., auxquels s'ajouteront quelques implantations métropolitaines.

Parallèlement, la douane étudie un système - provisoirement baptisé DOUANEDI - destiné à assurer la connexion des systèmes privés au système de dédouanement informatisé avec utilisation des normes internationales.

2. Les recouvrements

Les sommes perçues au profit du budget des Communautés, ont augmenté de 4,4 % en 1989 pour s'établir à 10.494 millions de francs.

Au profit du budget de l'Etat, elles augmentent de 7,5 % et représentent 326 milliards de francs, soit 23,6 % de l'ensemble des recettes fiscales. Cette augmentation s'avère plus forte que celle des recettes fiscales générales.

Le détail de cette évolution révèle une hausse de 5 % de la part de la fiscalité pétrolière, de 10 % de la T.V.A. portant sur les autres biens et de 13,5 % des autres recettes fiscales et parafiscales.

3. La surveillance

En 1989, le service de la surveillance a consacré directement aux contrôles 64 % de son potentiel total dont 39 % dans les points de passage gardés et 25 % en surveillance générale, le reste se répartissant en activités de soutien opérationnelles, de formation et de gestion.

Le dispositif a permis de contrôler 17,9 millions de voyageurs à l'entrée, soit plus de 6,60 % du flux total (source SIGRID).

Les véhicules affectés au service de la surveillance ont parcouru 23,58 millions de kilomètres, au cours de l'année écoulée, ce qui représente une moyenne par véhicule de 17.458 kilomètres.

4. Les laboratoires

Le décret n° 88-372 du 18 avril 1988 a confié le service des laboratoires du ministère des finances à la direction générale des douanes.

En 1989, on comptait dix laboratoires interrégionaux dont la compétence s'étend sur plusieurs circonscriptions régionales, et qui sont coordonnés, pour la partie administrative, par le bureau des laboratoires de la direction générale et, pour la partie technique, par le chef du laboratoire de Paris.

Les effectifs regroupent 138 agents dont 59 ingénieurs. Chaque laboratoire dispose d'un matériel de base permettant d'effectuer les analyses courantes, le laboratoire de Paris étant doté de matériels lourds destinés à effectuer des analyses plus complexes.

En 1989, l'activité des laboratoires est en progression significative par rapport à 1988. Le nombre d'analyses réalisées connaît une augmentation de 6,5 % (60.251 échantillons contre 56.589 en 1988) dont 53,1 % ont été demandées par la douane (45,83 % par la direction générale des impôts et 1,07 % par d'autres administrations).

II - DES RESULTATS SIGNIFICATIFS DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1. Les stupéfiants

En 1989, la douane, seule ou en étroite collaboration avec les services de police ou de gendarmerie, a saisi 11,4 tonnes de produits stupéfiants ainsi que 11.921 doses de substances psychotropes (L.S.D.). Ceci représente plus de 60 % du total des saisies réalisées au plan national. Inférieur à celui de 1988, ce résultat quantitatif ne traduit cependant pas une baisse de l'activité des services. En effet :

- le nombre des saisies a augmenté de 12 % par rapport à 1988 et celui des personnes interpellées, de 10 % ;

- les quantités de drogues appréhendées par les douanes étrangères sur informations ou actions déterminantes de la douane française se sont élevées à plus de 33 tonnes. Ces saisies ont, pour l'essentiel, été rendues possibles par l'abstention de la douane française de toute interception intempestive, susceptible d'en limiter l'impact sur les filières de trafiquants.

Les résultats du premier semestre 1990 marquent d'ailleurs une nette inflexion : pour les six premiers mois de l'année, les quantités saisies par la douane s'avèrent supérieures de 48 % à celles de la même période de l'année précédente.

2. Les armes et le terrorisme

Une diminution du nombre des armes et des munitions saisies a été enregistrée au terme de l'année 1989 malgré un accroissement important des constatations (181 en 1989 contre 126 l'année précédente) qui témoigne de la vigilance du service.

	1988	1989	Evolution (en %)
Armes	643	528	- 17
Engins explosifs	14	31	+ 121
Dispositifs de mise à feu	3	5	+ 67
Nombre de constatations	126	181	+ 43

Les constatations portant sur les armes et les munitions ont, par ailleurs, conduit à l'interpellation de 211 personnes dont 9 étaient recherchées par les services de police.

3. L'immigration clandestine

En 1989, le nombre global d'immigrés clandestins interpellés s'établit à 2.867 contre 2.265 en 1988, soit une augmentation de 26,6 %.

Par ailleurs, 2.480 personnes en situation irrégulière, mais qui se sont présentées au service ont été refoulées contre 3.321 en 1988.

Ainsi, dans l'ensemble, ce sont 5.347 personnes qui ont été interpellées par les services douaniers dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine. Ces résultats globaux sont en légère baisse (- 4,3 %), par rapport à l'année précédente. La suppression en cours d'année de l'obligation de visa pour les ressortissants des États-Unis, explique pour une large part cette évolution générale.

4. Les fraudes commerciales

La fraude constatée concerne des infractions à la réglementation communautaire sur les produits industriels et agricoles ; la mise en échec des filières de fraude dans ces secteurs suppose un développement de la coopération internationale dans le cadre communautaire, et un renforcement des actions de formation du service, en raison de la technicité et de la complexité des textes applicables aux secteurs considérés.

En 1989, le nombre de fraudes constatées s'est de nouveau ralenti, revenant à 28.800 contre 29.700. Toutefois, les droits et taxes récupérés à cette occasion ont nettement progressé pour atteindre 628 millions de francs.

• **La fraude sur les produits industriels** représente près de 60 % du total des infractions relevées en 1989.

Les infractions le plus fréquemment commises sont :

- importations sans déclaration (près de 30 %),
- contrebande,
- fausse déclaration sur l'espèce des marchandises importées.

Elles concernent des produits à forte valeur ajoutée tels que les appareils photographiques, les appareils de réception et de diffusion du son et/ou de l'image, les appareils de reprographie.

• Dans le secteur agricole, l'action de la douane a eu notamment pour résultat de préserver les intérêts communautaires.

Les produits laitiers constituent à eux seuls 60 % du montant total des droits et taxes compromis dans les seuls secteurs intéressant la politique agricole commune (produits laitiers, fruits et légumes, céréales, oléagineux, pêche, viande, sucres, vins et alcools).

Deux raisons essentielles expliquent la prédominance des dossiers liés à la politique agricole commune (P.A.C.) :

- l'importance et la multiplicité des ressources et allocations communautaires attachées aux opérations faites sur produits agricoles, que ce soit en régime d'import-export, ou en régime intérieur ;

- l'accroissement des interventions de la douane pour le compte du F.E.O.G.A., ou sur informations transmises par Bruxelles, et ceci en matière de contrôles concomitants ou a posteriori.

On relève cependant quelques affaires intéressantes touchant aux intérêts proprement nationaux et en particulier à la réglementation sanitaire.

III - DES MOYENS MATERIELS ACCRUS

Disposant de 20.014 agents en 1990, la douane a apporté une forte contribution à la politique de réduction des effectifs conduite au cours des dernières années. Toutefois, les incertitudes qui pèsent encore sur les modalités de contrôle des échanges intracommunautaires conduisent désormais à stopper ce mouvement, et le projet de budget pour 1991 ne prévoit donc aucune suppression d'emploi au titre de cette direction.

Face au défi de 1993, la douane a donc un besoin impératif de se moderniser pour améliorer la productivité de personnels moins nombreux avec une charge de travail en hausse mais aussi pour faire face à l'évolution actuelle et future de ses missions. En particulier, il est nécessaire d'accroître la mobilité des unités de surveillance pour la lutte contre la fraude, et des services des opérations commerciales

afin de répondre à la domiciliation croissante des opérations de dédouanement au sein des entreprises.

Le projet de budget pour 1991 prend acte de cette nécessité et consacre un effort particulièrement important pour doter la douane des moyens matériels supplémentaires qui lui sont indispensables.

1. Le matériel de surveillance

- **Le parc automobile** devrait être porté de 2.110 véhicules actuellement à 2.200 l'an prochain. En particulier, le fonctionnement du traitement informatique du frêt international bénéficie d'une mesure nouvelle de 0,15 million de francs -non reconductible- et destinée à l'achat de 6 voitures.

- **Le parc naval** se composait, en 1989, de 66 vedettes dont 24 garde-côtes. Les livraisons 1990 devraient porter sur 4 vedettes supplémentaires tandis que le programme 1991 prévoit l'acquisition de :

- 1 vedette de 10 m
- 2 vedettes de 21 m, pour les Antilles
- 3 vedettes de 19 m
- 1 vedette de 28 m.

La Délégation générale à la lutte contre la drogue concourt au financement de ces vedettes à hauteur de 12 millions de francs (vedette de 28 m, livrable en 1991).

- **Parallèlement, le parc aérien** regroupe 21 avions et 5 hélicoptères, la douane disposant, en outre, de 2 camions radars garde-côtes.

La mise en oeuvre de ces moyens est coordonnée par un réseau radio couvrant l'ensemble du territoire et structuré autour d'une trentaine de postes centraux de transmissions. Amorcé en 1989, l'équipement de ce réseau, en moyens de transmissions cryptées, se poursuit avec le soutien financier de la Délégation générale à la lutte contre la drogue (3,3 millions de francs pour 1990). Il s'agit d'éviter l'écoute clandestine, par les fraudeurs, des communications entre services douaniers.

2. L'informatique

Dans ce domaine, et compte tenu des dotations budgétaires prévues pour 1991, la direction générale des douanes privilégiera trois orientations :

- **la modernisation de l'application informatique de lutte contre la fraude, par :**

- une extension progressive et un renouvellement du réseau F.N.I.D. (Ficher national informatisé de documentation) accompagné de l'équipement des unités de surveillance en micro-ordinateurs portables ;

- un apport en moyens informatiques à la cellule de coordination chargée du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) ;

- **le développement de l'équipement micro-informatique des services qui s'inscrit dans le cadre d'un plan de trois ans.**

Les crédits demandés doivent permettre d'accroître la dotation des services d'administration générale et de surveillance. Ils doivent également conduire à renforcer les moyens mis à la disposition des services des opérations commerciales et contribuer à améliorer l'action des services de formation professionnelle.

A cet effet, le programme de remplacement des machines les plus anciennes par des micro-ordinateurs AT 386 sera poursuivi.

De même, après une période d'expérimentation la constitution de réseaux locaux devrait entrer dans une phase opérationnelle ;

- **le renforcement du dispositif statistique, qui se concrétise par :**

- la poursuite de l'automatisation de la saisie et de l'exploitation des données du commerce extérieur ;

- le développement des différentes banques de données BEATRICE (Banque pour l'étude et l'analyse en temps réel des informations sur le commerce extérieur) ou de lutte contre la fraude ASTRID (Analyse statistique de trafic réalisée sur les informations douanières) et ELISA (Etude et listage des informations statistiques par article).

CONCLUSION

Dans l'ensemble, les principales orientations retenues pour 1991 au titre des Services financiers s'inscrivent dans le prolongement des recommandations du rapport Choussat.

La valorisation des ressources humaines fait l'objet d'une priorité particulièrement affirmée. Or à l'évidence, une telle démarche est indispensable pour faciliter l'adaptation des différents services à un environnement économique et technologique en évolution permanente.

Sensible, cet effort de formation apparaît toutefois comme l'un des éléments d'une politique plus vaste qui vise à engager une véritable modernisation du ministère. Dotés de moyens plus performants, les services pourront ainsi assurer dans de meilleures conditions des missions souvent difficiles et faisant appel à une technicité importante.

Enfin, et au-delà des mesures qui traduisent une véritable volonté de changement dans la gestion d'un ministère qui occupe une place stratégique, ce projet de budget manifeste de façon très nette la priorité que l'Etat entend accorder aux différentes actions permettant d'assurer une meilleure protection des consommateurs.

Votre Commission des Finances a donc décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de budget des Services financiers pour 1991.

Réunie le 16 novembre 1990, la Commission des Finances a examiné les crédits du budget de l'économie, des finances et du budget (II.- Services financiers) pour 1991, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'économie, des finances et du budget (II.- Services financiers) pour 1991.