

N° 77

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

## 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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 15

**ÉCONOMIE ET FINANCES :**

**SERVICES FINANCIERS**

*Rapporteur spécial : M. Alain RICHARD*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : LE PROJET DE BUDGET POUR 1996</b> .....	9
<b>I. PRESENTATION GENERALE</b> .....	9
<b>A. LE BUDGET POUR 1996</b> .....	9
<b>B. LES DEPENSES DE PERSONNEL</b> .....	10
1. <i>Les effectifs</i> .....	10
2. <i>Les charges de personnel</i> .....	14
<b>C. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES</b> .....	15
<b>II. PRESENTATION DES MOYENS PAR AGREGATS</b> .....	16
<b>DEUXIEME PARTIE</b> .....	19
<b>CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET DEFORME</b> .....	21
<b>I. L'AMPLEUR DE L'ECART</b> .....	21
1. <i>Les fonds de concours</i> .....	21
2. <i>Les comptes non budgétisés</i> .....	23
<b>II. LA NATURE DU PROBLEME</b> .....	25
<b>III. LES ENJEUX</b> .....	29
<b>CHAPITRE II : L'ADAPTATION DES SERVICES A LA NOUVELLE DONNE EUROPEENNE</b> .....	31
<b>I. LA TVA INTRA-COMMUNAUTAIRE</b> .....	31

<b>II. LA REORGANISATION DES SERVICES DOUANIERS</b> .....	33
<b>A. LA REORGANISATION DES MISSIONS TRADITIONNELLES</b> .....	34
<b>B. DES MISSIONS NOUVELLES</b> .....	36
<b>C. DES DIFFICULTES</b> .....	37
<b>CHAPITRE III : LES RELATIONS ENTRE LES SERVICES FINANCIERS ET LES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	39
<b>I. UNE REELLE ADAPTATION AU NOUVEAU CONTEXTE LEGAL</b> .....	39
<b>II. UNE LOYAUTE FINANCIERE A AMELIORER</b> .....	40
<b>CHAPITRE IV : LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION</b> .....	41
<b>I. L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA CONCURRENCE</b> .....	41
<b>A. UNE DIMENSION INTERNATIONALE DE PLUS EN PLUS GRANDE</b> .....	41
<b>B. LA NECESSITE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE DANS LA SURVEILLANCE DES SPHERES PRIVEES ET PUBLIQUES</b> .....	43
<b>II. L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION</b> .....	45
<b>ANNEXE ELEMENTS SUR L'ACTIVITE DE LA DGI</b> .....	49
<b>ARTICLES RATTACHES</b> .....	51



## PRINCIPALES OBSERVATIONS

❶ Important en niveau, pour les missions qu'il finance et par les fonctionnaires qu'il permet d'employer le budget des services financiers connaît une évolution modérée en 1996.

❷ Un effort de clarification budgétaire s'impose comme l'a révélé le rapport de la Cour des comptes annexé au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1994.

❸ Les services financiers doivent s'adapter à un contexte en évolution permanente. D'importants efforts d'adaptation à la nouvelle donne européenne ont été entrepris.

Mais il n'est pas sûr que les services fiscaux en particulier, soient à même de suivre le rythme des modifications de la législation fiscale et des changements de comportement des redevables.

❹ Améliorées dans l'ensemble, les relations des services financiers avec les collectivités locales pourraient être encore plus performantes.

❺ Confrontés à d'importantes missions, les services chargés de la concurrence et de la consommation devraient intervenir de façon à la fois plus sélective et plus équilibrée, la surveillance des relations commerciales privées étant aussi justifiée que celle de la sphère publique.

Le maintien du soutien aux associations de consommation est un enjeu important.



## **PREMIERE PARTIE**

Le budget des services financiers retrace les moyens des services des ministères de l'économie et des finances, du budget et, le cas échéant, des départements ministériels chargés de la consommation, du commerce extérieur...

Le budget des services financiers sert donc à financer une part importante de l'action économique et financière de la Nation.

En effet, les services financiers agissent pour le compte de l'Etat, mais également pour celui des collectivités locales et des établissements publics.

En revanche, leur implication dans la gestion de la sécurité sociale n'est que marginale.

La dimension et la répartition du budget des services financiers doivent donc être appréciées au regard de la conception que se fait l'Etat de son intervention économique et financière.

A ce propos, même si cette conception évolue en permanence, les changements substantiels s'inscrivent nécessairement dans la durée, ce qui explique à la fois bien des modifications du budget des services financiers et une certaine inertie de celui-ci.



## CHAPITRE PREMIER

### LE PROJET DE BUDGET POUR 1996

#### I. PRESENTATION GENERALE

##### A. LE BUDGET POUR 1996

Les crédits prévus pour 1996 au titre des services financiers s'élèvent à 45,78 milliards de francs, soit une quasi stabilisation en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances précédente. Se confirme ainsi une évolution à un rythme annuel de l'ordre de 1 %, seulement interrompue par la loi de finances initiale de 1995 (+ 2,9 %).

Pour 85 %, ce budget est constitué de dépenses de personnels. La rémunération des personnels en activité (177.830 agents) représente à elle seule 58,9 % du total, soit 27 milliards de francs.

**Budget des services financiers**  
**Tableau récapitulatif**

*(En millions de francs - chiffres arrondi)*

	1995	1996	Part dans le total	Variation en % 1996/1995
<b>Titre III - Moyens des services</b>				
Rémunérations des personnels .....	26.003,1	27.017,6	59 %	+ 3,9 %
Pensions	9.639,1	10.213,6	22,3 %	+ 5,96 %
Charges sociales .....	1.834,6	1.862,1	4,1 %	+ 1,5 %
<b>Sous-total personnels .....</b>	<b>37.476,8</b>	<b>39.093,3</b>	<b>85,4 %</b>	<b>+ 4,3 %</b>
Autres (matériels, entretien).....	7.040,6	5.970,9	13 %	- 15,2 %
<b>Total titre III.....</b>	<b>44.517,4</b>	<b>45.064,2</b>	<b>98,4 %</b>	<b>+ 1,2 %</b>
<b>Titre IV - Interventions publiques</b>	<b>390,8</b>	<b>354</b>	<b>0,8 %</b>	<b>- 9,2 %</b>
<b>Total dépenses ordinaires .....</b>	<b>44.908,2</b>	<b>45.418,2</b>	<b>99,2 %</b>	<b>+ 1,1 %</b>
<b>Titre V - Investissements de l'Etat</b>				
(AP)	(490,5)	(437,4)	-	- 10,8 %
(CP)	483,9	370,5	0,8 %	- 23,4 %
<b>TOTAL GENERAL.....</b>	<b>45.391,9</b>	<b>45.788,7</b>	<b>100 %</b>	<b>0,8 %</b>

**Evolution des crédits des "services financiers"**

(en millions de francs)

Libellés	1992	1993	1994	1995	1996	1996/1992
Titre III						
Moyens des services...	41.516,0	42.297,8	43.128,5	44.517,4	45.064,2	+ 8,5%
Titre IV						
Interventions publiques	529,0	428,9	400,5	390,7	354,0	- 33,1%
Titre V						
Investissements exécutés par l'Etat	1.556,4	1.283,0	547,0	483,9	370,5	- 76,2%
<b>TOTAL</b>	<b>43.601,9</b>	<b>43.996,1</b>	<b>44.076,0</b>	<b>45.342,0</b>	<b>45.788,7</b>	<b>+ 5%</b>

Cependant, l'examen du budget initial des services financiers est insuffisant pour appréhender la réalité des moyens dont disposent réellement les services en raison de la pratique coutumière d'importants rattachements de fonds de concours et de l'existence de comptes extrabudgétaires dans certaines directions des ministères (voir infra).

**B. LES DEPENSES DE PERSONNEL**

**1. Les effectifs**

Les effectifs budgétaires prévus pour 1996 s'établissent à 177.830, soit une hausse de 251 emplois par rapport à 1995.

En 1995, on avait enregistré une baisse de 112 emplois. L'essentiel des suppressions étaient intervenues dans le cadre du redéploiement interministériel des effectifs, principalement aux douanes (- 50) et dans les postes de l'expansion économique à l'étranger (- 20). Ce mouvement correspondait, d'une part, à l'adaptation continue des services aux conséquences du grand marché intérieur, et d'autre part, à la restructuration du réseau de soutien à l'exportation compte tenu du resserrement et de la réorientation des flux du commerce international.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs globaux de chaque direction depuis 1990.

Services	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1996/1991	1996/1995
Administration centrale <sup>(1)</sup> .....	8.002	7.892	7.776	7.729	7.319	7.311	ns	- 8
Services financiers à l'étranger	110	110	110	110	110	110	-	-
Cour des Comptes + CRC.....	1.632	1.657	1.648	1.643	1.643	1.653	- 21	+ 10
Trésor <sup>(2)</sup> .....	56.458	56.449	56.508	56.452	54.908	55.008	ns	+ 100
DGI.....	80.878	80.874	81.655	80.771	79.060	79.460	- 1.418	+ 400
Douanes.....	20.017	19.952	18.200	19.074	20.556	20.317	+ 300	- 239
Expansion économique à l'étranger.....	1.369	1.317	1.281	1.246	1.226	1.216	- 153	- 10
INSEE.....	6.886	6.853	6.830	6.806	6.795	6.793	- 93	- 2
DGCCRF.....	3.728	3.718	3.758	3.748	3.746	3.746	+ 18	-
Service de la redevance	-	-	-	-	1.531	1.531	nc	-
Autres.....	nc	nc	nc	nc	685	685	nc	-
<b>TOTAL</b>	<b>179.196</b>	<b>178.937</b>	<b>177.880</b>	<b>177.691</b>	<b>177.579</b>	<b>177.830</b>	<b>- 1.617</b>	<b>+ 251</b>

(1) Augmentation contrôle "stricto sensu" trois corps de contrôle après 1994

(2) Trésor public "stricto sensu" hors corps de contrôle après 1994

Depuis 1990, les effectifs budgétaires des services financiers ont diminué de 1.447 unités, essentiellement en 1992 et 1993.

Par rapport à cette tendance, l'année 1996 serait marquée par une inflexion puisque le nombre des effectifs budgétaires s'accroîtrait de 251 unités.

Les principales évolutions portant sur les emplois se répartissent ainsi :

- Administration centrale .....	- 8
- Trésor public .....	+ 100
- Direction générale des impôts.....	+ 400
- Direction générale des douanes.....	- 239
- Expansion économique .....	- 10
- Cour des Comptes.....	+ 10

Pour une part, les créations d'emplois correspondent à des transferts provenant d'autres administrations. Ainsi, quatorze emplois du ministère de l'agriculture sont transférés aux services financiers (11 à la DGDDI et 3 à la DREE).

Les créations de postes interviennent, principalement, dans le cadre du renforcement des réseaux de la direction générale des impôts (DGI) et de la comptabilité publique dans des secteurs où il était fait appel à des vacataires. Ces créations d'emplois doivent être approuvées puisqu'elles permettent de confier à des fonctionnaires des missions dont la confidentialité exige qu'elles soient réservées à des agents au statut clairement défini.

L'essentiel des suppressions se fait dans le cadre du redéploiement interministériel des effectifs, notamment aux douanes et dans les postes d'expansion économique à l'étranger, qui traduit la poursuite des mouvements d'adaptation décrits plus haut.

Le niveau des effectifs réellement payés diffère quelque peu du nombre des emplois budgétés.

**Comparaison des effectifs budgétaires et des effectifs réels payés  
correspondants au 31 décembre 1993**

	<b>Chapitre budgétaire principal <sup>(1)</sup></b>	<b>Effectifs budgétaires</b>	<b>Effectifs réels payés en EATP <sup>(1)</sup></b>
<b>SERVICE COMMUN</b>			
Administration centrale .....	12-13-15	<sup>(2)</sup> 7.672	7.268,5
<b>MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE</b>			
Contrôles économiques et financiers .....	22 à 29	152	167,0
Inspection générale des finances.....	21	110	97,0
Cour des Comptes .....	31-91	468	468,2
Chambres régionales des comptes .....	art.20.20	1.190	624,5
Institut national de la statistique et des études économiques .....	70	6.795	6.614,5
Service de l'expansion économique à l'étranger et directions régionales du commerce extérieur	81-82	1.226	1.112,0
Services financiers à l'étranger .....	83	110	94,0
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	90	3.746	3.717,6
<b>MINISTÈRE DU BUDGET</b>			
Services déconcentrés du Trésor.....	40	54.908	55.285,5
Service de la redevance .....	37-98	1.531	1.482,4
Direction générale des impôts .....	50	79.060	80.137,2
Service du cadastre.....	31-98	169	164,5
Direction générale des douanes et droits indirects .....	61	20.556	19.018,4
<b>TOTAL SERVICES FINANCIERS</b>	-	<b>177.579</b>	<b>176.246,4</b>

*(2) EATP : équivalent agent à temps plein*

*(3) Y compris 235 postes budgétaires pour les délégations départementales des services sociaux, les effectifs réels payés correspondants étant recensés dans leur direction d'origine, et 21 postes pour le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises, le CEPME prenant en charge les dépenses des personnels qui y sont affectés*

On notera principalement les situations de "suremploi" significatives dans le réseau du Trésor et surtout à la DGI (plus de 1.000 équivalents-emploi), le sous-emploi substantiel aux douanes (plus de 1.500), et la proportion préoccupante de postes non pourvus dans les Chambres régionales des comptes (plus de 45 %).

## 2. Les charges de personnel

Au total, les charges de personnel augmentent de 4,3 %. Elles s'élèvent à 39,1 milliards de francs et représentent 85,4 % des dépenses des services financiers. La progression des charges de personnel se décompose ainsi qu'il suit :

- actualisation (évolution du point fonction publique, pensions, mesures acquises).....	978,5 MF
- GVT global.....	266,9 MF
- mesures catégorielles (protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, mesures indemnitaires).....	303,2 MF
- mesures liées à l'organisation des services .....	103,3 MF
- transferts (emplois du ministère de l'agriculture) .....	6,0 MF
- révision des services votés.....	- 41,6 MF

Les rémunérations directes des personnels augmentent moins que l'ensemble des charges de personnels en raison de l'accroissement relativement plus important des dépenses de pension.

En outre, on doit souligner qu'une part importante de la croissance des dépenses de rémunérations provient de transformations d'emplois visant à améliorer les qualifications et qui expliquent l'importance de l'effet "GVT".

### Transformation d'emplois dans le projet de loi de finances 1996 : rénovation de la grille de la fonction publique et plan social ministériel

Transformation d'emplois	A		B		C		Total	
	+	-	+	-	+	-	+	-
Administration centrale .....	-	-	217	196	74	95	291	291
Cour des Comptes - CRC.....	-	1	32	30	6	8	39	39
Services extérieurs du Trésor	10	10	2.592	2.419	616	789	3.218	3.218
Direction générale des impôts	-	-	2.461	2.234	769	996	3.230	3.230
Douanes.....	5	5	831	779	212	264	1.048	1.048
INSEE.....	-	-	226	206	71	91	297	297
DGCCRF.....	10	10	297	294	17	20	324	324
Service de l'expansion économique à l'étranger.....	-	-	-	-	2	2	2	2
Nombre de bénéficiaires dans la catégorie.....	26	26	6.656	6.158	1.767	2.265	8.449	8.449

- : nombre de disparitions dans un grade existant

+ : nombre d'entrées dans un grade supérieur existant

### C. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

#### Evolution des subventions de fonctionnement

(millions de francs)

Organismes bénéficiaires	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Conservatoire national des arts et métiers (école nationale d'assurances).....	6,7	0,0	7,6	17,64	-	-	-
Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) ....	70,0	45,9	30,0	30,0	30,0	29,0	29
Institut national de la consommation (INC).....	45,3	47,9	47,3	37,0	34,0	33,5	28,5
Administration des monnaies et médailles.....				3,31	28,2	154,5	114,2
<b>TOTAL.....</b>	<b>122,0</b>	<b>93,8</b>	<b>84,9</b>	<b>87,95</b>	<b>92,2</b>	<b>216,9</b>	<b>171,7</b>

Les interventions publiques, soit 354 millions de francs en 1996, baisseront de 9,2 % par rapport à 1995. Il s'agit de la poursuite d'une évolution engagée depuis cinq ans puisque les crédits sont passés de 529 millions de francs en 1992, à 429 millions de francs en 1993, 400 millions de francs en 1994, 390 millions de francs en 1995 et 354 millions de francs en 1996.

Encore faut-il noter que certaines dotations se trouvaient surévaluées certaines années en raison d'événements exceptionnels, notamment la participation de la France à diverses expositions internationales, telle l'exposition universelle de Séville en 1992 (15 millions de francs abondés de 5 millions de francs dans le collectif, soit 20 millions de francs), ou l'assemblée de la Banque asiatique de développement qui s'est tenue en France en 1994 (15 millions de francs).

La diminution prévue en 1996 résulte :

- d'une diminution des crédits consacrés à l'action en matière de consommation et à l'aide aux organisations de consommateurs (- 1,1 million de francs) ;

- de l'inflexion des subventions accordées pour l'expansion économique à l'étranger (- 24,7 millions de francs) ;

- de la réduction des moyens consacrés à la coopération technique en direction d'administrations financières extérieures qui résulte d'une part, de l'appréciation du franc face aux devises des pays bénéficiaires et d'autre part, de la réorganisation du dispositif de coopération technique (- 10,9 millions de francs).

## II. PRESENTATION DES MOYENS PAR AGREGATS

### Présentation par agrégats

(en millions de francs)

	Dotation 1995	Dotation 1996	Part dans le total	Variation 1996/1995
Administration générale et dotations communes	15.188,3	14.697	32,1 %	- 3,2 %
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	494,6	504,8	1,1 %	+ 2,1 %
Trésor public	8.996,7	9.280,9	20,3 %	+ 3,1 %
Direction générale des impôts	1.289,7	13.273,9	29 %	+ 3,8 %
Direction générale des douanes et des droits indirects	4.151,3	4.156,1	9,1 %	-
INSEE	1.518,8	1.577,9	3,4 %	+ 3,9 %
Service de l'expansion économique à l'étranger	1.279,4	1.295,5	2,8 %	+ 1,25 %
DGCCRF	976,6	2.002,3	2,2 %	+ 2,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>45.395,4</b>	<b>45.788,4</b>	<b>100 %</b>	<b>+ 0,9 %</b>

L'essentiel des crédits des services financiers est destiné aux services déconcentrés :

- la Direction générale des impôts – DGI – (29 % du total),
- le Trésor public, autrement dit la Comptabilité publique (20,3 % du total),
- la Direction générale des douanes et des droits indirects – DGDDI – (9,1 % du total),
- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF – (2,2 % du total).

Près de 50 % des moyens reviennent aux administrations financières déconcentrées de la DGI et de la Comptabilité publique.

Le projet de budget pour 1996 renforce inégalement les dotations des directions.

La DGI et la Comptabilité publique apparaissent privilégiées.

\*

\*

\*



## **DEUXIEME PARTIE**

Le budget des services financiers est, d'entre les budgets des ministères, l'un des plus déformés, ce qui handicape le jugement du Parlement.

Cette situation, qui n'est pas conforme aux principes du droit budgétaire non plus qu'aux objectifs de transparence exprimés par le Parlement, doit être évaluée et réformée, ce qui sera l'objet du chapitre I de la deuxième partie.

Une analyse exhaustive de toutes les missions assumées par les services financiers dépassant les limites de l'épure, il a été décidé de centrer les observations sur quelques grandes questions, exposées aux chapitres II, III et IV :

- l'adaptation des services à la nouvelle donne européenne ;
- les relations entre les services financiers et les collectivités locales ;
- les moyens de la politique de la concurrence et de la consommation.



## CHAPITRE PREMIER

### UN BUDGET DEFORME

Entre le budget des services financiers tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances initial et le budget réellement disponible, il existe un écart considérable qui tient à deux phénomènes exposés dans le rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget pour 1994 :

- le rattachement de fonds de concours ;
- l'existence de comptes non budgétisés.

#### I. L'AMPLEUR DE L'ECART

##### 1. Les fonds de concours

###### Exécution du budget

*(en millions de francs)*

	1991	1992	1993	1994	Evolution 1994/1993	Evolution moyenne 1994/1991
Crédits votés .....	40.736,6	41.463,8	43.250,4	44.278,7	+ 2,4 %	+ 2,8 %
Loi de finances initiale.....	40.400,2	41.173,5	43.123,4	44.075,9	+ 2,2 %	+ 2,9 %
Loi de finances rectificative ..	336,4	290,3	97,0	202,8	+ 109 %	- 11,8 %
Reports de l'année précédente	1.758,7	1.484,9	1.154,0	1.368,5	+ 18,5 %	- 6,9 %
Décrets d'avances.....						
Annulations.....	- 259,0	- 80,8	- 333,6	- 395,5	+ 18,4 %	+ 15,2 %
Fonds de concours.....	10.075,4	10.384,2	10.608,1	10.683,1	+ 0,7 %	+ 2 %
Transferts, virement, répartition	- 8.256,8	- 8.400,8	- 9.134,9	- 9.342,6	+ 2,2 %	+ 4,2 %
Cumul des modifications administratives.....	20.349,9	20.350,7	21.230,6	21.789,7	+ 0,8 %	- 11,5 %
En % des crédits votés.....	49,9 %	49,1 %	49,1 %	49,2 %		
Crédits nets .....	44.054,9	44.850,7	45.514,3	46.592,2	+ 2,3 %	+ 1,9 %
Dépenses nettes.....	41.942,8	43.601,8	44.011,2	44.620,2	+ 1,4 %	+ 2,1 %

Entre 1991 et 1994, le montant des fonds de concours a constamment dépassé 10 milliards de francs.

A leur sujet, la Cour relève :

"Soixante-quinze fonds de concours alimentent les services financiers en 1994. Ce chiffre est relativement constant depuis 1991 (de soixante-douze à soixante-quinze).

Ces rattachements correspondent à **16,9 % des rattachements du budget général** (63.380,8 millions de francs). Si l'on ne retient que la dotation "fonds de concours" des autres ministères civils (hors charges communes et services financiers), soit 29.262,9 millions de francs, ce pourcentage passe à **36,5 %**."

**Evolution des rattachements de fonds de concours sur les quatre derniers exercices**

*(en millions de francs)*

	1991	1992	1993	1994	Evolution moyenne 94/91
<b>Dépenses ordinaires</b>					
Titre III .....	9.514,4	9.702,6	9.880,9	10.092,7	+ 2 %
Titre IV .....	1,2	-	-	-	-
Sous-total .....	9.515,6	9.702,6	9.880,9	10.092,7	+ 2 %
<b>Dépenses en capital</b>					
Titre V .....	559,9	652,1	727,2	590,4	+ 1,8 %
Titre VI .....	-	-	-	-	-
Sous-total .....	559,9	652,1	727,2	590,4	+ 1,8 %
<b>Total .....</b>	<b>10.075,5</b>	<b>10.354,7</b>	<b>10.608,1</b>	<b>10.683,1</b>	<b>+ 2 %</b>

Source : Rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget de 1994

La Cour des Comptes évalue la proportion des dépenses des services financiers financées sur fonds de concours.

"En masse, les fonds de concours rattachés à l'exercice 1994 représentent **24,2 % en crédits nets et 23,9 % en dépenses réelles**".

Elle souligne en outre la nature des rattachements opérés.

"En comparant les rattachements 1994 au titre des "rémunérations" (titre III, première et troisième parties : 6.300,8 millions de francs, dont 5.975,3 millions de francs de crédits d'articles), au total des crédits de dépenses de personnel (32.917,9 millions de francs), on constate que les fonds de concours représentent le cinquième de ces dépenses."

Enfin, elle considère que les fonds de concours "assimilés" s'élèvent à 9,6 milliards de francs en 1994 et constituent donc l'essentiel des fonds de concours.

Une comparaison entre les chiffres évoqués par la Cour et ceux figurant dans le document jaune "Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours 1992, 1993, 1994, laisse apparaître un écart important entre les évaluations. La Cour fait état d'un total de 10,6 milliards de francs, le "jaune" d'un montant de 6,4 milliards de francs.

Cette différence s'explique par l'omission dans le "jaune" des crédits dits "d'article 5". Cette omission tient au fait que lesdits crédits ne proviennent pas de fonds de concours au sens de l'ordonnance organique.

L'article dont il s'agit est l'une des dispositions de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier. Il dispose :

"Les crédits nécessaires au développement du contrôle unique des régies financières, à la mise en place effective des services du casier fiscal et d'expertise fiscale, à la recherche et à la répression des fraudes fiscales seront ouverts dans les conditions prévues à l'article 6 ci-dessous, dans la proportion maximum du dixième du montant des recouvrement attendus de l'assiettes des droits en principal afférents aux omissions et insuffisances."

Cette disposition permet des prélèvements sur les produits du contrôle fiscal.

Années	Montants
1990.....	3.458.979.638
1991.....	3.380.802.798
1992.....	3.386.770.376
1993.....	4.126.692.507
1994.....	4.143.555.809

Le tableau qui précède en retrace l'évolution depuis 1990.

## 2. Les comptes non budgétisés

Dans son rapport, la Cour des Comptes révèle également l'existence d'une série de comptes extrabudgétaires rattachés à la Direction de la comptabilité publique, à la Direction générale des impôts ou encore à la Direction générale des douanes et des droits indirects.

L'évaluation des montants concernés est rendue délicate par le fait que certains de ces comptes reçoivent des crédits budgétaires sans que leurs montants soient précisés.

Cependant, d'après des informations fournies par les services, les montants en jeu s'élèveraient 813,36 millions de francs, se répartissant comme suit :

Comptes	Montants (en millions de francs)
466.171 .....	400
466.21 .....	47
466.223 .....	155
466.226 .....	148
466.24 .....	63,36
<b>Total</b> .....	<b>813,36</b>

La nature des comptes concernés est rappelée dans le tableau qui suit.

**Comptes rattachés à la Direction de la comptabilité publique**

466-171.1	Frais de service des comptables du Trésor (gestion courante)
466-171.2	Frais de service des comptables du Trésor (gestion précédente)
466-1761 }	Frais de service des comptables du Trésor <sup>(1)</sup> en Polynésie
466-1762 }	
466-21	Opérations d'encaissement et de répartition de remises et commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux

**Comptes rattachés à la Direction générale des impôts**

466-223	Cadastre-service départemental
466-224	Cadastre-service central
466-226	Hypothèques

**Comptes rattachés à la Direction générale des douanes et des droits indirects**

466-24	Masse des douanes
--------	-------------------

\*

\* \*

Au total, l'écart entre le budget initial des services financiers et les moyens réellement alloués à eux s'élèvent à 11,5 milliards de francs, soit pas moins du quart des crédits faisant l'objet de l'autorisation parlementaire.

## II. LA NATURE DU PROBLEME

### ① Une procédure qui s'applique à d'autres départements ministériels

Il convient, en premier lieu, d'observer que les écarts entre budget initial et budget exécuté ne sont pas l'apanage du budget des services financiers.

Le "jaune" rappelle le nombre des fonds de concours et l'évolution des montants concernés.

Evolution des fonds de concours

	1989	1990	1991	1992	1993
Nombre de fonds de concours	614	634	668	643	635
Montants rattachés(en Mds F)	39,0	43,5	53,7	56,5	60,0
Evolution en % d'une année sur l'autre		+ 11,5 %	+ 23,4 %	+ 5,2 %	+ 6,2 %

Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours

Budget	Fonds de concours		Total rattaché
	par nature	par assimilation	
Affaires étrangères .....	840.000	150.158.382	150.998.382
Affaires sociales et santé .....	18.206.561	189.428.614	207.635.175
Affaires sociales et travail - Services communs .....	424.892	9.435.829	9.860.721
Agriculture et pêche .....	5.564.968.620	52.623.052	5.617.591.672
Anciens combattants .....	94.869.217	49.881.951	144.751.168
Charges communes .....	0	22.340.346.817	22.340.346.817
Commerce et artisanat .....	10.876.128	0	10.876.128
Coopération .....	74.650.292	15.854.382	90.504.674
Culture .....	5.103.064	459.872.754	464.975.818
Dom-Tom .....	96.132.916	1.900.218	98.033.134
Education nationale .....	28.380.705	64.648.061	93.028.766
Enseignement supérieur .....	498.747.548	13.797.568	512.545.116
Recherche .....	0	0	0
Environnement .....	14.053.514	26.104.133	40.157.647
Urbanisme et services communs .....	98.540.411	1.416.846.722	1.515.387.133
Transports terrestres .....	2.095.577	274.470	2.370.047
Routes .....	6.719.026.955	28.917.191	6.747.944.146
Sécurité routière .....	60.330.078	0	60.330.078
Météorologie .....	1.201.200	95.385.842	96.587.042
Tourisme .....	888.316	123.266	1.011.582
Mer .....	199.193.453	52.246.036	251.439.489
Industrie .....	16.539.279	1.178.861.734	1.195.401.013
Postes et télécommunications .....	0	15.500	15.500
Intérieur .....	4.001.892.877	62.567.055	4.064.459.932
Aménagement du territoire .....	0	0	0
Jeunesse et sports .....	3.693.278	436.086	4.129.364
Justice .....	54.454.459	13.425.061	67.879.520
Services généraux du Premier ministre .....	725.827	347.774	1.073.601
Plan .....	0	484.163	484.163
Services financiers .....	27.310.952	6.454.104.027	6.481.414.979
Travail, emploi et formation professionnelle	3.949.273.107	1.964.936.643	5.914.209.750
Défense .....	485.209.415	3.330.495.605	3.815.705.020
<b>Total budget général .....</b>	<b>22.027.628.641</b>	<b>37.973.518.936</b>	<b>60.001.165.880</b>
<b>Budgets annexes</b>			
Aviation civile .....	0	0	0
Légion d'honneur .....	18.303	0	18.303
<b>Total budgets annexes .....</b>	<b>18.303</b>	<b>0</b>	<b>18.303</b>
<b>Total pour le tableau .....</b>	<b>22.027.646.944</b>	<b>37.973.518.936</b>	<b>60.001.165.880</b>

Source : Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours (1992/1993/1994)

Hors budget des charges communes, les services financiers apparaissent comme les plus concernés par cette pratique, mais sont suivis de près par le ministère de l'agriculture et par des départements ministériels comme ceux de l'équipement, du travail ou encore de l'intérieur.

## ② La nature juridique des fonds de concours et crédits extrabudgétaires

### • Les fonds de concours

Il existe en réalité deux catégories de fonds de concours.

L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue :

- "les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques "qui sont de vrais fonds de concours par leur nature" ;

- des produits "de certaines recettes de caractère non fiscal" qui peuvent être assimilés à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public et qui sont donc des fonds de concours par assimilation.

L'essentiel des fonds de concours rattachés aux services financiers relève de cette deuxième catégorie, les "vrais" fonds de concours ne s'élevant qu'à 27 millions de francs pour les services financiers (mais 22 milliards de francs pour l'ensemble des administrations de l'Etat).

Les fonds de concours ont évidemment un caractère budgétaire en ce sens qu'ils sont rattachés au budget en cours d'exercice et qu'ils figurent en loi de règlement. Mais il ne font pas l'objet d'une évaluation budgétaire initiale ni en recette, ni en dépense.

Cette situation peut s'expliquer pour les fonds de concours dont le versement dépend d'une intention libérale affectée par nature d'une part d'incertitude.

Elle ne paraît pas justifiée pour les fonds de concours qui, du fait des conditions de leur versement et de leur rattachement présentent des caractéristiques telles que leur évaluation soit possible sans risque majeur d'erreur.

Or, tel est le cas pour la plupart des fonds de concours alimentant le budget des services financiers.

Pour se dispenser d'en évaluer le montant en loi de finances initiale, l'administration des finances fait souvent valoir la disposition suivante de l'article 19 de l'ordonnance organique.

Les fonds de concours par nature "sont **directement** portés en recettes au budget". L'adverbe "directement" est alors compris comme excluant toute évaluation préalable à l'occasion du projet de budget.

Une autre conception est possible qui consiste à attribuer cette disposition au souci des auteurs de l'ordonnance que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'un détournement quelconque ou qu'ils contribuent à enrichir la trésorerie de l'Etat en n'étant pas inscrits en dépenses.

Au demeurant, la phrase qui suit "Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé" invite à privilégier cette interprétation. On peut même se demander si ce n'est pas par inadvertance que l'adverbe directement a été placé dans la phrase précédente et si l'intention première n'était pas de souligner le devoir d'immédiateté dans l'ouverture des crédits aux ministres.

- **Le prélèvement sur le produit du contrôle fiscal**

Il résulte de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 dont le dispositif constitue une survivance après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

- **Les comptes extrabudgétaires**

L'existence des comptes extrabudgétaires semble assise sur des bases légales incertaines. Il s'agit, au sens strict du terme, de recettes et de dépenses de services de l'Etat qui ne font pas l'objet d'évaluation dans le projet de loi de finances mais qui sont retracés dans la loi de règlement.

### III. LES ENJEUX

#### Récapitulation des fonds de concours hors "fonds de l'article 5" versés aux services financiers

Dépenses ordinaires	Montant en CP		
	1992	1993	1994
<b>Titre III - Moyens des services</b>			
<b>Personnel</b>			
31-90 .....	162.687.572	154.937.058	170.300.000
31-92 .....	1.407.952.000	1.425.367.748	1.469.000.000
31-94 .....	1.004.032.414	979.184.970	1.038.000.000
31-96 .....	100.994.200	151.438.000	167.400.000
31-97 .....	350.292.839	348.563.915	366.600.000
33-90 .....	98.355.110	107.142.648	112.300.000
33-91 .....	5.898.205	5.451.353	6.000.000
33-92 .....	-	73.960.000	76.000.000
<b>Sous-total personnel .....</b>	<b>3.130.212.340</b>	<b>3.246.045.692</b>	<b>3.405.600.000</b>
<b>Fonctionnement</b>			
34-53 .....	10.295.880	10.295.880	10.300.000
34-75 .....	3.512.248	11.856.457	3.600.000
34-93 .....	364.359.899	-	-
34-94 .....	10.230.717	10.230.717	10.300.000
34-95 .....	1.022.472.608	825.254.928	836.700.000
34-98 .....	1.222.118.397	1.672.616.876	1.667.700.000
36-10 .....	11.946.038	9.518.413	6.000.000
37-05 .....	350.000	-	-
37-44 .....	-	909.890	nd
37-53 .....	479.250.000	131.000.000	nd
37-90 .....	-	16.419.810	12.200.000
37-95 .....	56.898.755	35.559.160	31.200.000
37-98 .....	420.000.000	427.000.000	440.000.000
<b>Sous-total fonctionnement .....</b>	<b>3.601.434.542</b>	<b>3.150.662.131</b>	<b>3.018.000.000</b>
<b>Sous-total titre III</b>	<b>6.731.646.882</b>	<b>6.396.707.823</b>	<b>6.423.600.000</b>
<b>Titre IV - Interventions</b>			
42-80 .....	0	0	0
<b>Sous-total titre IV .....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total dépenses ordinaires .....</b>	<b>6.731.646.882</b>	<b>6.396.707.823</b>	<b>6.423.600.000</b>
<b>Dépenses en capital</b>			
<b>Titre V - Investissements</b>			
57-90 .....	236.284.426	84.707.156	85.000.000
<b>Sous-total titre V .....</b>	<b>236.284.426</b>	<b>84.707.156</b>	<b>85.000.000</b>
<b>Total dépenses en capital .....</b>	<b>236.284.426</b>	<b>84.707.156</b>	<b>85.000.000</b>
<b>Total budget .....</b>	<b>6.967.931.308</b>	<b>6.481.414.979</b>	<b>6.508.600.000</b>

Source : Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours

Les fonds de concours<sup>1</sup> rattachés aux services financiers se répartissent en deux moitiés : l'une abonde les rémunérations des personnels, l'autre permet de majorer les moyens de fonctionnement courant.

Si l'on ajoute les prélèvements de "l'article 5" et les comptes extrabudgétaires, on peut estimer que l'essentiel profite aux crédits de rémunération.

Au total, un peu moins de 20 % de ces crédits échapperaient à l'autorisation initiale du Parlement, ce qui, convenons-en, ne favorise pas son examen.

En conclusion, le manque d'évaluation dans le projet de budget initial d'un certain nombre de dispositions financières intéressant les services financiers n'apparaît guère justifié en fait et en droit.

Une évaluation initiale ne heurterait, semble-t-il, aucun principe juridique et améliorerait beaucoup la transparence du budget.

---

<sup>1</sup> *Hors ceux de "l'article 5".*

## **CHAPITRE II**

### **L'ADAPTATION DES SERVICES A LA NOUVELLE DONNE EUROPEENNE**

La construction européenne a eu de fortes incidences sur l'activité des services financiers.

Elle s'est en effet traduite par des dispositions fiscales importantes et, en particulier, par l'instauration d'un nouveau régime, provisoire, de TVA applicable aux échanges intra-communautaires.

Elle a, en outre, provoqué la suppression des contrôles de marchandises aux frontières communautaires.

Elle s'est enfin accompagnée de l'application de divers dispositifs européens dans le domaine fiscal ou dans celui de la concurrence qui interfèrent avec l'activité des services.

#### **I. LA TVA INTRA-COMMUNAUTAIRE**

La loi du 17 juillet 1992 a transposé en droit interne la sixième directive européenne du 16 décembre 1991 qui instituait un régime provisoire de recouvrement de la TVA due sur les échanges intra-communautaires.

Autrefois perçue par la douane à l'occasion du passage transfrontalier, la TVA intra-communautaire est désormais perçue par la DGI. Les produits sont admis en suspension de taxe puisque les contrôles aux frontières ont été supprimés.

Les entreprises acheteuses ou vendeuses produisent une déclaration périodique et les redevables acquittent la TVA intra-communautaire dans les mêmes conditions que la taxe interne.

Le recouvrement de la TVA intra-communautaire par la DGI n'a pas eu pour effet de retirer à la douane la totalité de ses compétences en matière de TVA.

La douane conserve ses compétences dans le domaine de la TVA sur les importations extra-communautaires.

De plus, par un protocole signé le 17 février 1993 entre la DGI et la DGDDI, les deux directions ont décidé que la douane conserverait une mission d'assistance au recouvrement de la TVA intra-communautaire et ont créé un "Service de surveillance des échanges intra-communautaires" dont une des cellules, l' "Observatoire", est chargée d'identifier les risques de fraude liés au grand marché intérieur.

Parmi les outils dont disposent les services financiers figure la base de recoupements intra-communautaires qui est alimentée par les informations transmises par nos partenaires européens.

L'exhaustivité et la fiabilité des informations transmises ne sont pas toujours suffisantes. En outre, le système d'échange automatique d'informations ne couvre pas l'ensemble des secteurs. Il ignore en effet les ventes à distance, les achats de moyens de transport par les non-assujettis et, grave lacune, les prestations de services intra-communautaires.

Il faut ajouter qu'en 1994, la surveillance de la douane en matière de TVA intra-communautaire s'est traduite par 967 contrôles de facturation et 8.361 contrôles de la circulation.

**Il est certain que le nouveau dispositif de collecte présente moins de garanties que le précédent.**

*La DGI estime que "les montants annuels de TVA intra-communautaire déclarés sont conformes aux prévisions et reflètent les évolutions du commerce extérieur. Combinés à une baisse sensible des remboursements de TVA, ces résultats sont peu compatibles avec un fort développement de la fraude fiscale liée à l'entrée en vigueur du marché unique dont l'hypothèse, souvent avancée, n'a jamais été vérifiée.*

Il convient d'observer que les contrôles effectués en 1994 qui ont, pour la première fois, porté sur une année complète d'application du nouveau dispositif de TVA intra-communautaire ont donné lieu à des rappels d'un montant de 234 millions de francs.

Or, ce montant ne représente encore qu'une faible part des droits nets rappelés au titre de la TVA en contrôle fiscal externe (10,4 milliards de francs en 1994), ce qui laisse penser que des progrès dans le contrôle exercé sont encore nécessaires.

**La question se pose de savoir si la DGI a les moyens de ces progrès et, en particulier, si la collaboration des administrations fiscales européennes est toujours au niveau nécessaire.**

Cette question peut d'ailleurs faire l'objet d'une extension.

**Plus globalement, l'appauvrissement de la croissance en impôts relevé par le rapporteur général de la commission des finances pose la question de la capacité de la DGI et des autres administrations de recouvrement à s'adapter aux comportements des redevables.**

## **II. LA REORGANISATION DES SERVICES DOUANIERS**

Entreprise sous l'effet conjugué de la construction européenne et de l'évolution des fraudes, la réorganisation de la douane s'est traduite pour elle par l'adjonction à ses missions traditionnelles de tâches nouvelles dans le domaine des droits indirects et dans celui de l'application de la politique communautaire en matière de fruits et légumes.

Le projet de loi de finances pour 1996 enregistre une stabilisation des moyens octroyés à la douane.

Cette stabilisation provient de deux évolutions contraires. L'extension en année pleine des mesures décidées en 1995 au titre des rémunérations essentiellement, provoque une hausse des crédits tandis que les mesures nouvelles se traduisent par une diminution des dépenses.

En bref, les effets de l'application de la septième tranche du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique sont plus que compensés par la suppression de 239 emplois.

Les mesures nouvelles de fonctionnement courant s'élèvent à 20,1 millions de francs.

Les moyens de fonctionnement connaissent une progression de 1,53 % qui devrait permettre notamment de maintenir l'effort de qualification et d'adaptation des agents aux nouvelles missions, à travers la formation professionnelle, de poursuivre la modernisation du service des contributions indirectes, et d'assurer une plus grande mobilité des services. En effet, la mise en place du grand marché intérieur, avec la suppression des postes fixes et la dévolution de nouvelles missions, telles que le contrôle des opérations de retraits de fruits et légumes, impliquent une augmentation sensible des déplacements (frais de mission, de carburant, indemnités kilométriques forfaitaires).

#### **A. LA REORGANISATION DES MISSIONS TRADITIONNELLES**

L'adaptation de l'administration des douanes à l'avènement du Grand marché intérieur a nécessité, dès 1992, une réorganisation de ses services, fondée sur le redéploiement des personnels douaniers des frontières communautaires vers les frontières tierces, mais également une diminution de ses effectifs, du fait de la redéfinition des missions douanières. Cette restructuration s'est traduite par une réduction de 4 % des effectifs en 1992 et 1993, essentiellement réalisée au moyen de promotions, retraites ou de détachements dans d'autres administrations.

Au-delà de la perception des recettes fiscales de l'Etat et de l'Union européenne, le rôle traditionnel de la douane est double :

- il est tout d'abord d'assurer la régularité des échanges commerciaux indispensable au libre jeu de la concurrence ;

- il est ensuite de protéger la sécurité et la santé de nos concitoyens.

- a) La perception d'une partie importante des ressources de l'Etat et du budget communautaire.*

En 1994, la douane a recouvré 302,9 milliards de francs (+ 9,3 % par rapport à l'année précédente). Cette augmentation est essentiellement imputable à la TIPP, à la TVA et au droit de consommation sur les tabacs. Les recettes de nature fiscale se sont élevées à 267,7 milliards de francs (125,1 milliards de francs pour le premier semestre 1995) et ont représenté 18,3 % des recettes fiscales brutes de l'Etat (17,8 % en 1993).

Sur ce montant,

- 141,1 milliards de francs ont été perçus au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (67,6 milliards de francs pour le premier semestre 1995) ;

- 41,7 milliards de francs au titre de la TVA à l'importation (34,5 milliards de francs pour le premier semestre 1995) ;

- et 38,6 milliards de francs au titre des contributions indirectes (16,3 milliards de francs pour le premier semestre 1995).

11,5 milliards de francs ont été collectés au profit de l'Union européenne (5 milliards de francs pour le premier semestre 1995).

*b) La protection de la sécurité et de la santé publiques*

En 1994, la lutte contre l'immigration clandestine a conduit à interpellier 10.290 personnes en situation irrégulière contre 8.729 en 1993, soit une hausse de 17,9 %.

Un accroissement du nombre de constatations en matière d'armes, munitions et explosifs a été observé. En effet, 569 affaires ont été enregistrées, ce qui représente une augmentation de 19 % par rapport à l'année précédente.

Au premier semestre 1995, les saisies d'armes, de munitions et d'explosifs se sont en effet accrues de 47,5 % par rapport aux six premiers mois de 1994.

Par ailleurs, ces constatations ont conduit à l'interpellation de 629 personnes (281 pour le premier semestre 1995) dont 55 (25) étaient également impliquées dans le trafic illicite de produits stupéfiants et 9 recherchées pour divers crimes ou délits de droit commun.

La lutte contre la fraude commerciale constitue une des missions importantes de la douane.

En 1994, la douane a constaté, toutes catégories de fraudes confondues, 30.588 affaires. Elle a pu ainsi récupérer 1 milliard de francs de droits et taxes compromis (985,7 millions de francs en matière de douane et 26,3 millions de francs en matière de contributions indirectes). Au cours du premier semestre 1995, les constatations ont porté sur 17.524 affaires pour un montant de 428,8 millions de francs de droits et taxes compromis.

Si la fraude commerciale porte sur des secteurs aussi divers et stratégiques que les produits agricoles (3.461 infractions constatées en 1994 et 1.857 au cours du premier semestre 1995), les produits industriels (27.127 et 15.667), les produits pétroliers (1.207 et 920) et les déchets et matières toxiques (183 et 195), une place particulière doit être réservée à la contrefaçon.

La loi du 5 février 1994 est venue en effet renforcer la protection des entreprises et des consommateurs en renforçant substantiellement les moyens d'intervention de la douane. A l'appui de ce nouveau dispositif, les agents des douanes ont constaté cinq fois plus d'infractions en 1994 qu'en 1993 retirant ainsi plus de 200.000 faux du marché. Cette tendance s'est poursuivie au cours du premier semestre 1995 puisque 330 constatations relatives à la contrefaçon ont été effectuées, soit une progression de 164 % par rapport aux six premiers mois de 1994.

La lutte contre le trafic des stupéfiants illustre l'importance des missions de la douane au service de l'ordre public.

Les quantités de drogues saisies en 1994 ont atteint un niveau record : 54,6 tonnes, ce qui représente une progression de 36 % par rapport à 1993. Ces résultats sont confirmés au premier semestre 1995 puisque les quantités saisies se sont élevées à 20,4 tonnes, soit une progression de 4,6 % par rapport à la période correspondante de 1994. Dans le cadre de cette lutte prioritaire, 21.219 personnes ont été interpellées en 1994. Pour les six premiers mois de 1995, ce chiffre s'établit à 11.238.

En assurant de manière constante plus de 80 % des saisies enregistrées sur le territoire national, la douane confirme ainsi son rôle essentiel dans la lutte contre la drogue.

#### ***B. DES MISSIONS NOUVELLES***

**Le contrôle du retrait des fruits et des légumes** est organisé par le règlement communautaire du Conseil 1035/72 du 18 mai 1972. Cette tâche a été transférée de la DGCCRF à la douane à partir du 1er juin 1993.

En 1994, les services ont contrôlé le retrait de 582.885 tonnes de fruits et légumes, soit une progression de 38,1 % par rapport à 1993 (422.000 tonnes).

L'exercice de cette mission a nécessité une importante mobilisation tant en personnels qu'en moyens techniques. C'est ainsi qu'il a été établi que 69.724 heures de travail lui ont été consacrées et que les véhicules utilisés pour acheminer sur place les agents désignés ont parcouru 711.467 kilomètres.

**Le transfert à la DGDDI des compétences de la DGI en matière de contributions indirectes** a nécessité la mise à la disposition de la douane de 2.407 emplois de la DGI correspondant à cette mission.

Les agents de la DGI en fonction dans le périmètre de transfert disposaient jusqu'au 31 janvier 1995 de la possibilité d'opter, soit pour leur intégration dans les cadres de la douane, soit pour leur retour à la DGI.

Il est précisé que les agents de la DGI n'appartenant pas au périmètre de transfert pouvaient demander leur mutation sur les postes "contributions indirectes" laissés vacants par leurs collègues et intégrer ainsi l'administration des douanes.

Le bilan définitif du transfert des emplois des contributions indirectes s'établit comme suit :

- 850 emplois transférés vacants et pourvus par des agents des douanes ;
- 1.557 emplois transférés occupés par des agents de la DGI.

### **C. DES DIFFICULTES**

**Il est manifeste que, malgré ses succès, la DGDDI rencontre des difficultés.** Ceci est d'abord le cas pour ses missions traditionnelles.

Tout d'abord, la suppression des contrôles douaniers effectués en postes fixes accélère la circulation transfrontière et ne permet plus une appréhension globale des flux avant qu'ils ne se mêlent aux flux de l'intérieur du territoire.

Par ailleurs, la généralisation des contrôles mobiles entraîne une insécurité grandissante pour les personnels confrontés à une population à risque (individus dangereux, repris de justice).

Il convient ensuite de noter que les manquements relevés lors des contrôles de facturation ne donnent pas lieu à l'application de sanctions, excepté celles visées à l'article 1725 A du code général des impôts qui sont relatives à la tenue ou à la présentation de certains registres. En outre, la douane n'est pas habilitée à mettre en oeuvre l'application de cet article.

Enfin, les contrôles à la circulation sont rendus plus difficiles du fait de l'absence d'obligation quant à la détention d'un document d'accompagnement de la marchandise.

#### **La sophistication des fraudes constitue un défi majeur.**

L'évolution de la fraude dans tous les domaines se caractérise par son internationalisation croissante par le biais de véritables filières organisées.

Ainsi, par exemple, il convient de noter le développement de la fraude au régime du transit, fraude au terme de laquelle des produits tiers sont importés dans la Communauté sous couvert de titres de transit qui sont faussement apurés ; les marchandises, qui ne devraient théoriquement que transiter par la Communauté, restent sur le territoire communautaire sans avoir supporté les droits et taxes et sont revendues sans facture, ou sont même parfois réexportées sur des pays tiers en bénéficiant indûment de restitutions s'il s'agit de produits agricoles.

Ce type de fraudes organisées au niveau international et touche tous les pays de la Communauté. Elle porte essentiellement sur les secteurs à taxation indirecte ou à avantages financiers élevés, c'est-à-dire l'alcool, les cigarettes et certains produits agricoles tels que le beurre, la poudre de lait, la viande bovine et le sucre.

L'internationalisation des mécanismes de fraude, combinée avec l'allégement des contrôles aux frontières, nécessite une réorganisation et un véritable changement de culture des services.

**S'agissant du transfert des compétences en matière de droits indirects, il apparaît que si le nombre d'agents ayant opté pour la douane devrait permettre la continuité des missions, il supposera cependant un effort de formation important dont la traduction budgétaire ne semble pas assurée en 1996.**

## **CHAPITRE III**

### **LES RELATIONS ENTRE LES SERVICES FINANCIERS ET LES COLLECTIVITES LOCALES**

#### **I. UNE REELLE ADAPTATION AU NOUVEAU CONTEXTE LEGAL**

La gestion financière et comptable de toutes les collectivités locales (communes, départements, régions) et de leurs établissements publics (organismes de coopération, offices d'HLM...), est assurée par les comptables directs du Trésor.

Cette mission, à laquelle le réseau du Trésor public consacre environ la moitié de son activité, recouvre trois fonctions essentielles :

- la tenue quotidienne de la comptabilité et, en fin d'année, l'élaboration d'un compte de gestion (ou financier) présentant la transcription des opérations conduites par les ordonnateurs locaux, qui est soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes ;

- le recouvrement de toutes les recettes et le paiement de toutes les dépenses des collectivités et établissements publics locaux (soit plus de 1.400 milliards de francs de décaissements en 1994, dont plus de 1.000 milliards de francs pour les seules collectivités locales) ;

- une mission de conseil de nature financière, juridique et technique au profit des décideurs locaux.

Ce service financier et comptable du Trésor public a vu ses conditions d'exercice très sensiblement modifiées au cours de la dernière décennie, sous l'effet des lois de décentralisation, de la banalisation des modes de financement des investissements locaux et de la nécessité, confirmée par le législateur en 1992, d'accroître la transparence de la gestion budgétaire locale.

Engagée en 1990, la modernisation de la gestion financière et comptable des organismes du secteur public local s'est concrétisée, en 1994, par le vote de la loi servant de support à la définition du cadre budgétaire et comptable M14 qui fait application des principes et règles du plan comptable général de 1982, et intègre, conformément à la volonté du législateur, les spécificités de la gestion communale.

**Si l'adaptation des services du Trésor à ce nouveau dispositif se traduit parfois par quelques lenteurs, qui peuvent s'expliquer par le fait que les textes d'application de la loi restent souvent à adopter, 5.400 communes bénéficieront cependant en 1996 des concours de la direction de la comptabilité publique.**

## **II. UNE LOYAUTE FINANCIERE A AMELIORER**

On doit cependant regretter parfois un certain manque de stabilité des relations financières.

Le projet de loi de finances pour 1996 contient, dans son article 13, **la pérennisation de la majoration pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux.**

Cette disposition, dont le rendement est estimé à 1,3 milliard de francs, consiste à transformer en recette permanente pour l'Etat un supplément de prélèvement décidé pour financer les travaux de révision cadastrale.

Cette révision étant achevée, la mesure proposée consiste à majorer la contribution des collectivités locales aux dépenses engagées pour recouvrer les taxes locales.

L'appréciation de la mesure est susceptible de nuances sur le fond mais, sur la forme, elle conduit à dénoncer un certain manque d'égards pour la stabilisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

**Le problème du recouvrement des créances non fiscales** des collectivités locales trouve peu à peu des solutions grâce au recours aux moyens les plus modernes de paiement.

La décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances rectificative pour 1988, annulant les dispositions visant à renforcer les moyens de recouvrement des créances non fiscales des collectivités locales, a laissé entiers les problèmes de recouvrement desdites créances.

Une meilleure assistance des services financiers dans ce domaine serait d'un précieux secours.

## CHAPITRE IV

### LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION

L'essentiel des actions menées dans ces deux domaines transite par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

La mission de la direction consiste en effet à veiller au bon fonctionnement du marché en assurant son ouverture à la concurrence et l'absence de pratiques anticoncurrentielles, en garantissant la qualité et la sécurité des produits et des services et en développant une politique de la consommation.

Dans le projet de loi de finances pour 1996, la DGCCRF est dotée de 1 milliard de crédits contre 976,6 millions de francs en 1995. Le nombre de ses effectifs serait stable : 3.746 personnes dont 111 contractuels

#### I. L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA CONCURRENCE

##### A. *UNE DIMENSION INTERNATIONALE DE PLUS EN PLUS GRANDE*

L'internationalisation des échanges et la poursuite de la construction européenne confèrent à cette action une dimension internationale de plus en plus marquée.

La politique d'ouverture à la concurrence des monopoles publics s'accompagne, elle, de besoins de régulations nouvelles.

La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles s'impose qu'il s'agisse de pratiques anticoncurrentielles dans le secteur public ou dans le secteur privé.

**L'activité de l'Union européenne** dans le domaine de la concurrence ne laisse de susciter des réserves de la part des administrations des Etats membres.

En témoigne le recours français contre l'accord conclu entre la CEE et les USA en 1991 et qui portait sur la concurrence. Sanctionné par un arrêt du 9 août 1994 de la Cour de Justice européenne favorable aux thèses françaises, ce recours a permis de déboucher sur un nouvel accord plus conforme au respect des intérêts des Etats membres et de leurs ressortissants car conclu par la commission après qu'un mandat de négociation lui avait été confié par le Conseil.

Il n'en demeure pas moins que le foisonnement de l'activité réglementaire de la commission européenne combiné avec sa volonté d'étendre son contrôle posent, de façon récurrente, la question de la conformité des objectifs de la commission au principe de subsidiarité de même que celle de la faisabilité de l'accomplissement administratif des missions qu'elle est censée exercer.

De ce dernier point de vue, la forte augmentation du nombre des notifications au titre des opérations de concentration a pour effet un allongement des délais d'instruction des dossiers si bien qu'il faut se réjouir de la décision prise en 1993 à l'initiative de la France ne pas abaisser les seuils décidant de la compétence communautaire dans ce domaine.

**L'ouverture des monopoles à la concurrence** se traduit soit par des opérations de diversification des organes gérant un monopole vers des activités ouvertes à la concurrence, soit par l'aménagement du périmètre des monopoles qui résulte fréquemment de directives européennes (télécommunications, transports aériens...)

A propos de la première de ces deux catégories d'évolutions, le Conseil de la concurrence a été amené à émettre un avis sur les conditions de la diversification d'EDF qui donne un cadre générique aux opérations de diversifications conduites par des organes monopolistiques.

Il a ainsi préconisé la filialisation des activités objets de la diversification, l'autonomie commerciale et comptable de ces filiales, la séparation de leurs moyens avec ceux de l'établissement public bénéficiant du monopole, et le regroupement des filiales dans une holding financière devant accéder au marché des capitaux dans des conditions de droit commun.

**S'il est un peu tôt pour juger de la pertinence de ces recommandations, on peut en revanche observer qu'au-delà de la question de la diversification des monopoles publics reste posée celle des monopoles privés.**

En outre, force est de constater que l'ouverture à la concurrence de secteurs appartenant à des périmètres régis par le monopole ne s'est peut-être pas accompagnée d'un contrôle concomitant des pratiques concurrentielles en résultant.

Le cas du transport aérien en fournit de nombreuses illustrations :

- l'ouverture des cieux européens ne suffit pas à supprimer les monopoles de desserte de fait provenant d'accords entre compagnies européennes et compagnies extérieures. Elle ne s'est en outre pas suffisamment accompagnée de mesures d'harmonisation des conditions sociales d'exploitation du transport aérien et de règles limitant les processus de délocalisations hors du territoire de l'Union européenne de diverses opérations liées à cette exploitation;

- le défaut de paiement des redevances de navigation aérienne par certains nouveaux entrants, s'il est favorisé par la fragilité juridique et le coût excessif de ces redevances, comporte une source de distorsion de concurrence préoccupante.

## **B. LA NECESSITE D'UN MEILLEUR EQUILIBRE DANS LA SURVEILLANCE DES SPHERES PIVEES ET PUBLIQUES**

**La surveillance des comportement abusifs** susceptibles de nuire à la loyauté de la concurrence s'exerce tant dans la sphère privée que dans le domaine de l'achat public.

### *a) L'intervention de l'administration dans la sphère privée*

Répond au souci d'y faire respecter un certain ordre public économique. Elle est périodiquement contestée par les partenaires économiques arguant de leur capacité à organiser eux-mêmes leurs relations. Mais, elle est non moins fréquemment sollicitée que ce soit pour corriger les effets des délais de paiement excessifs entre entreprises ou pour lutter contre les ententes, abus de position dominante ou concentrations excessives.

Le rôle de l'administration est délicat car son action, dont l'originalité a été consacrée par les tribunaux – la défense de l'ordre public économique est distinguée de la défense de leurs intérêts par les parties aux litiges – s'accompagne d'appréciations non négligeables mais est également encadrée par les juridictions et parfois entravée par une certaine insuffisance de moyens opérationnels ou juridiques.

De ce dernier point de vue, l'absence en France d'obligation de notifier les concentrations, justifiée par des considérations pratiques, contraint l'administration à un surcroît de travail.

**L'insuffisance des moyens et la complexité des dossiers limitent nécessairement l'efficacité de l'action administrative.**

Ainsi, au cours de l'année 1994 :

- si 305 indices de pratiques anti-concurrentielles ont pu être relevés, seules 230 enquêtes ont été lancées et 193 rapports d'enquête établis ;

- de la même manière, les 700 opérations de concentration d'entreprises n'ont donné lieu qu'à 12 décisions prises à la suite d'avis du Conseil de la concurrence ;

- enfin, le nombre des actions entreprises pour lutter contre la contrefaçon a considérablement diminué entre 1993 et 1994 passant de 2.910 à 1.670 actions <sup>1</sup> malgré le vote de la loi du 5 février 1994 renforçant les sanctions du délit de contrefaçon de marque.

*b) L'intervention de la direction dans la sphère publique*

Elle est justifiée par l'importance de la commande publique (700 milliards de francs et 11 % du PIB).

Elle a connu une extension récente dans le domaine de la santé afin de vérifier la loyauté de la prescription médicale qui concourt au niveau des dépenses sociales.

Les services de la DGCCRF jouent un rôle essentiel par la participation aux commissions d'ouverture des plis et aux commissions d'appels d'offres. En 1994, les directions départementales ont reçu près de 70.000 convocations et ont assisté à près de 18.000 commissions. Une attention particulière a été apportée aux marchés conclus par les sociétés d'économie mixte (participation à 550 commissions), aux marchés conclus par les organismes d'HLM (470 commissions), ainsi qu'aux marchés hospitaliers (2.000 commissions) Elles ont aussi participé aux commissions d'appel d'offres pour les délégations de service public.

---

<sup>1</sup> Il est vrai que les résultats apparents des actions menées en 1994 laissent à penser qu'elles ont été mieux orientées que l'année précédente

La participation de la DGCCRF aux commissions d'appels d'offres, reconnue de longue date par le code des marchés publics, a vu son champ élargi puisque la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption, et celle du 8 février 1995 relative aux marchés et délégations de service public prévoient la présence du représentant de la DGCCRF aux commissions d'appels d'offres concernant des délégations de services publics, des contrats des sociétés d'économie mixte et des sociétés d'HLM, ainsi que les avenants entraînant une augmentation du contrat supérieure à 5 %. La possibilité ouverte désormais aux représentants de la DGCCRF de faire valoir leurs observations par écrit dans le procès-verbal de ces commissions renforce de manière substantielle la portée des avis formulés par écrit en matière de respect des règles de transparence et de concurrence.

Cette participation active aux procédures permet aussi aux directions de détecter des comportements d'entente entre entreprises qui ont pour conséquence de tromper le maître d'ouvrage sur la réalité de la concurrence, de fausser la procédure même de mise en concurrence et en définitive, de renchérir le coût des prestations.

Ainsi, après enquête, douze dossiers ont été transmis au Conseil de la Concurrence en 1993 et six en 1994. Ce type d'entente conduit généralement à la mise en oeuvre de procédures d'enquête lourde comportant visite et saisie dans de nombreuses entreprises, car il s'agit de pratiques occultes.

L'extension de la mission des services de la direction au secteur de la santé vise à vérifier que le prescripteur n'est pas intéressé financièrement à sa prescription.

### **Cependant, les chiffres parlent d'eux-mêmes.**

Les moyens des services sont insuffisants au regard de la définition actuelle de leur mission. A titre d'illustration, les services ne sont à même de participer aux commissions prévues en matière de marchés publics que dans le quart des cas. Il sera inévitable que la Direction se dote d'une méthode de "sondage" plus systématique pour concourir efficacement à la bonne marche des Marchés publics. La capacité de lancer de véritables enquêtes à partir des anomalies décelées lors des commissions doit être développée, au détriment d'une "veille" trop systématique, consommatrice de temps d'activité à faible efficacité.

## **II. L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION**

La politique dans le domaine de la consommation est protéiforme.

Elle vise à garantir la qualité des produits et à assurer une protection du consommateur contre les pressions de l'offreur. Hors DGCCRF, l'action dans ce domaine peut être évaluée, sur le plan budgétaire, à travers l'évolution de la part des subventions de fonctionnement accordée à l'Institut national de la Consommation (INC) (chapitre 36-10) et des crédits de soutien aux actions concertées en matière de consommation et d'aide aux organismes de consommateurs (chapitre 44-81).

Les dotations inscrites à ces deux chapitres sont en net recul : - 6,8 % par rapport à 1995.

Cette évolution provient pour l'essentiel du repli de la subvention versée à l'INC : - 14,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. La diminution des subventions aux associations de consommateurs est nettement moins accusée (- 2 %) mais cependant susceptible de poser des problèmes d'emplois à des organismes que leur vocation non lucrative n'empêche pas d'exercer un rôle économique important.

#### LA SITUATION DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

En 1993, les résultats d'exploitation de l'INC ont fait apparaître un solde négatif de 18,7 millions de francs porté à 38 millions de francs en 1994.

Cette situation tient à trois raisons principales :

1°) La détérioration des ressources liées à la presse :

Le secteur de la presse a connu globalement une forte récession qui n'a pas épargné les publications de l'INC. La cessation de la publicité pour les revues de l'Institut dans les émissions TV produites par l'INC à la suite d'une observation du Conseil supérieur de l'Audiovisuel a également contribué à ce tassement du lectorat.

La chute des ventes en kiosque entre 1992 et 1995 a été de 70 % pour le mensuel et les numéros pratiques, et de 75 % pour les "hors-séries". Durant la même période, les abonnements ont chuté de 22 %.

2°) L'augmentation du coût des essais comparatifs : le coût de ces essais est passé à 9,7 millions de francs en 1987 à 22,7 millions de francs en 1988, puis à 32,6 millions de francs en 1993. Or, ce niveau de dépenses a cessé d'être compatible avec les ressources de l'Institut.

3°) La baisse en valeur absolue de la subvention de l'Etat, passée de 47,3 millions de francs en 1992 à 37 millions en 1993, puis à 33,5 millions en 1994.

En 1994, malgré la baisse de subvention, la part des recettes publiques de l'INC est remontée à 34,44 % de ses ressources globales, ce qui traduit le très net tassement de ses ressources commerciales. Cette année-là, les recettes propres de l'Institut se sont élevées à 63,7 millions de francs (dont 61,2 pour les ventes des produits de presse) sur un total de recettes de 97,2 millions de francs alors qu'en 1993 les ressources propres se chiffraient à 113,9 millions de francs (dont 112,7 pour les ventes des produits de presse) pour un total de recettes de 150,9 millions de francs.

Pour 1995, le budget de l'INC s'inscrit dans le cadre d'un plan de redressement de l'établissement destiné à rétablir à court terme son équilibre budgétaire, par la mise à niveau des recettes et des dépenses. Le plan de redressement a été adopté par le conseil d'administration de l'Institut le 10 octobre 1994. Il s'inspire des conclusions d'un audit réalisé à partir de juin 1994.

Le plan adopté fixe deux priorités à l'Institut : d'une part, renforcer l'aide technique aux associations (information, documentation, formation) ; d'autre part, redresser la situation de l'activité "presse".

Pour ce faire, plusieurs mesures ont été retenues :

- une restructuration de l'établissement a été entreprise : l'effectif de l'Institut est en cours de réduction pour passer de 130 à 90 agents, grâce, en particulier, à la réintégration des fonctionnaires ;

- le repositionnement de la ligne éditoriale : il est prévu de revenir à une presse consumériste de qualité, privilégiant le sérieux et la crédibilité des articles afin de faire de "50" un journal de référence. La nouvelle formule du journal, qui prend en compte cette nouvelle ligne, sortira à l'automne 1995.

- une adaptation des statuts afin de mieux définir le rôle des différents partenaires : conseil d'administration, directeur, tutelle. Ce travail d'adaptation pourrait entraîner la prise d'un nouveau décret relatif à l'INC.

Le versement complémentaire exceptionnel d'un montant de 10 millions de francs, inscrit dans la loi de finances rectificative de 1995, était destiné à permettre à l'Institut d'affronter cette période transitoire, où notamment les mesures d'économie ne sont pas encore toutes pleinement effectives.

Le montant global de la subvention s'est élevé, compte tenu de ce versement complémentaire, à 43,5 millions de francs pour 1995. Les autres recettes de l'établissement pourraient de leur côté atteindre 54,8 millions de francs dont 52,2 millions de francs de recettes commerciales (chiffre prévisionnel pour 1995). Compte-tenu du montant de la subvention d'état en 1995, le déficit prévisionnel est estimé par l'établissement à 15 millions de francs.

**Le montant de la subvention pour 1996 nécessitera une amélioration des résultats de 25,3 millions de francs afin que l'équilibre soit atteint au terme des deux années du plan de redressement. A recettes inchangées, les dépenses devront être allégées de 22,3 %**



## ANNEXE

### ELEMENTS SUR L'ACTIVITE DE LA DGI

#### INDICATEURS DE MOYENS :

◆ **Effectifs** : 79.629 emplois dont 169 ouvriers

◆ **Implantations 1995** :

- Directions régionales des impôts.....	21	- Centres des impôts.....	854
- Centres départementaux d'assiette...	108	- Centres des impôts fonciers .....	298
- Directions des Services fiscaux.....	107	- Recettes divisionnaires et recettes de centre.....	856
- Centres régionaux d'informatique ...	16	- Conservations des hypothèques .....	354
- Brigades :			
régionales (hors foncier)	231		
départementales.....	323		
spécialisées.....	73		

◆ **Postes de travail informatisés** : 46.000 :

#### INDICATEURS D'ACTIVITES ET DE REALISATION (PREVISIONS 1995) :

◆ **Travaux d'assiette** :

Rôles d'impôt sur le revenu homologués au cours de l'année :	16.000.000 articles	303.600 millions de francs
Rôles d'impôts directs locaux homologués au cours de l'année :	64.500.000 articles	313.690 millions de francs
Evaluations fixées par les services du cadastre (propriétés bâties et non bâties) :	2.900.000 évaluations	
Contentieux : nombre de réclamations et demandes gracieuses reçues :	3.700.000	
Nombre de redevables de la TVA (1993) :	3.043.342	
Nombre de redevables BIC-IS (1993) :	2.335.376	
Nombre de redevables BNC (1993) :	535.260	
Nombre de redevables BA (1993) :	832.824	

◆ **Contrôle fiscal :**

Vérifications de comptabilité (nombre d'opérations) :	43.000
Examens contradictoires de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (nombre d'opérations) :	4.000
Total des droits simples résultant de l'ensemble des contrôles :	54.340 millions de francs
dont contrôle sur pièces :	20.540 millions de francs
Droits d'enquêtes engagés :	3.219
PV constatant des manquements aux règles de facturations :	1.666

◆ **Recouvrement :**

Nombre d'articles de recettes :	26.000.000
Montant total des droits recouvrés :	788.000 millions de francs.

◆ **Actions foncières et domaniales :**

Traitement de données cadastrales (transactions) :	600.000.000
Délivrance de documents cadastraux :	6.000.000
Evaluations domaniales (en valeur vénale et valeur locative):	160.000
Réquisitions et renseignements hypothécaires :	4.700.000
Produit des ventes de biens domaniaux :	250 millions de francs.

**ARTICLES RATTACHES**

**Article 68 ter (nouveau)**

L'article 68 ter introduit par l'Assemblée nationale avec l'assentiment du Gouvernement dispose que l'ensemble des recettes et des dépenses extrabudgétaires des administrations d'Etat sont réintégrées au sein du budget général à compter de la loi de finances 1997.

A la suite des observations de la Cour des Comptes contenues dans son rapport annexé au projet de loi de règlement du budget de 1994 constatant l'existence de comptes extrabudgétaires gérés par certains des services des ministères de l'économie et du budget est apparu un souci d'améliorer la transparence des opérations financières de l'Etat.

Il est justifié de demander que le budget général retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des administrations de l'Etat.

Le seul problème posé par cet article provient de son rattachement aux services financiers. Dans la mesure où le problème des comptes extrabudgétaires concerne l'ensemble des administrations de l'Etat, il eût mieux valu faire figurer cette disposition dans la partie du projet de loi contenant des dispositions non rattachées à un budget particulier.

**Article 68 quater (nouveau)**

**Inscription dans l'état récapitulatif des fonds de concours des crédits de l'article 5 de la loi du 17 août 1948**

A compter du projet de loi de finances pour 1997, les crédits rattachés au budget des services financiers et correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier font l'objet d'une évaluation par chapitre, pour l'exercice dont les crédits sont soumis à l'examen du Parlement, dans l'annexe donnant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours.

L'article 68 quater dispose que les crédits rattachés en cours d'exercice budgétaire et provenant du produit du prélèvement sur les ressources fiscales institué par l'article 5 de la loi du 17 août 1948 feront l'objet d'une évaluation dans l'annexe récapitulant les crédits de fonds de concours.

L'article se réfère à la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 qui a autorisé un prélèvement sur le produit du contrôle fiscal dont le statut suscite interrogations. Le rattachement de ces crédits dans un état récapitulatif le fonds de concours pose également des problèmes techniques. Mais, l'article témoigne incontestablement d'un effort de transparence qu'il faut saluer.





Réunie le **mardi 14 novembre 1995**, sous la  
présidence de **M. Roland du Luart**, vice-président, la  
commission des finances a **décidé** de de proposer au Sénat  
**d'adopter les crédits** du budget des **services financiers**.

---

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Libraires-Imprimeries Réunies  
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-100048-5



9 782111 000483

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : **8,90 F.**