

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 11

Economie, finances et privatisation

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* ; Michel Durafour, Jean C'uzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bontuel, Raymond Bourguin, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes n° 17 et 18 et T.A. 175.

Sénat : 92 (1987-1988).

Lois de finances. — *Economie et finances - ministère - Concurrence - Décentralisation - I.N.S.E.E. - Prix.*

SOMMAIRE

	Pages
I. — Principales observations de la Commission	3
II. — Examen en Commission	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER. — LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION POUR 1988	8
A. — <i>Les crédits</i>	8
B. — <i>Les missions prioritaires</i>	12
CHAPITRE II. — L'EXAMEN DES COMPTES PUBLICS	15
A. — <i>Les activités de la Cour des comptes</i>	15
B. — <i>La mise en place des chambres régionales des comptes</i>	17
CHAPITRE III. — LA LUTTE CONTRE L'INFLATION	21
I. — <i>La fusion de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes</i>	21
II. — <i>La mise en œuvre de la nouvelle ordonnance sur la liberté des prix et de la concurrence</i>	22
A. — <i>L'information sur le nouveau droit</i>	22
B. — <i>Bilan de l'application de l'ordonnance au cours du premier semestre 1987</i>	23
C. — <i>Les actions en faveur de l'information des consommateurs et de la transparence des marchés</i>	25
III. — <i>Les redéploiements au profit des missions relatives à la qualité et à la sécurité des produits et services</i>	26
CHAPITRE IV. — LES FONCTIONS DES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR ...	28
A. — <i>Les charges incombant aux services extérieurs du Trésor</i>	29
B. — <i>La décentralisation et les interventions économiques</i>	33

CHAPITRE V. – LES ACTIVITÉS DES SERVICES FISCAUX	38
I. – La gestion des services fiscaux et fonciers	39
A. – <i>Les services fiscaux</i>	39
B. – <i>Les activités contentieuses</i>	46
C. – <i>Les activités domaniales</i>	50
D. – <i>Les activités cadastrales et foncières</i>	53
II. – La recherche d'amélioration dans le fonctionnement des services	55
CHAPITRE VI. – LE DÉVELOPPEMENT DES EXPORTATIONS	59
I. – Les objectifs	59
II. – Les moyens	60
III. – Les priorités pour 1988	62
CHAPITRE VII. – LES INTERVENTIONS DES DOUANES	66
A. – <i>Les activités de l'administration des douanes en 1986</i>	67
B. – <i>Des résultats remarquables dans la lutte contre la fraude</i>	76
CHAPITRE VIII. – POUR UN SERVICE PUBLIC PLUS EFFICACE	84
A. – <i>L'I.N.S.E.E. et le développement de l'information économique</i>	84
B. – <i>Le paiement des dépenses</i>	88
C. – <i>Les relations de l'administration avec ses publics</i>	91
D. – <i>La formation des personnels</i>	91
CONCLUSION	93

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) La progression des crédits des Services financiers en 1988 (+ 2,7 %) est à l'image de celle de l'ensemble du budget de l'Etat.

Il en va de même pour la réduction des effectifs qui sera de 1,4 %, soit un chiffre très proche de celui des directives gouvernementales (1,5 %).

2) La lutte contre la fraude sera à nouveau, en 1988, une priorité du ministère.

Le service des laboratoires, qui effectue les recherches, analyses et contrôles qui lui sont demandés par les administrations financières, sera rattaché à partir de 1988, à la direction générale des douanes. Cette réorganisation, en améliorant les moyens techniques mis à la disposition de cette direction, devrait permettre un renforcement de la lutte contre la fraude. Vont dans le même sens le renforcement des moyens en matériel et en fonctionnement des douanes (+ 23 millions de francs), ainsi que l'accroissement du parc aéronaval (+ 21 millions de francs).

3) La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes procédera à un redéploiement de ses moyens tenant compte de la suppression des tâches de contrôle des prix et de la mise en oeuvre du nouveau droit de la concurrence.

Une mesure nouvelle de 4 millions de francs est destinée à favoriser l'action entreprise pour le regroupement des services dans les départements.

4) La modernisation des méthodes.

L'effort déjà entrepris pour développer l'informatique et la bureautique dans les services financiers est accentué en vue d'améliorer tout à la fois le service rendu aux administrés - en accélérant le traitement des dossiers - et les conditions de travail des agents.

Cet effort bénéficiera notamment à la direction générale des impôts qui poursuivra l'informatisation des centres des impôts.

Les crédits informatiques du ministère, qui s'élèvent en 1987 à 1.794 millions de francs, bénéficieront en 1988 d'une mesure nouvelle de 80,9 millions de francs.

5) La formation professionnelle sera développée en 1988 grâce à une augmentation des crédits de 11 millions de francs. Les actions de formation continue concerneront surtout l'informatique et permettront de mieux former les personnels et de rentabiliser les investissements dans le domaine de l'informatique.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 5 novembre 1987, la commission, réunie sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, a procédé à l'examen du budget de l'économie, des finances et de la privatisation (II. services financiers) pour 1988, sur le rapport de **M. Michel Manet, rapporteur spécial**.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé qu'avec 34,9 milliards de francs, le budget des services financiers pour 1988 est en augmentation de 2,75 % par rapport à 1987 et que la réduction des effectifs sera de 1,4 %, soit un chiffre très proche de celui de l'ensemble des services de l'Etat (- 1,5 %).

Le rapporteur spécial s'est félicité de la priorité accordée en 1988 à la lutte contre la fraude. Il a précisé qu'à cet égard, il sera procédé à un redéploiement des moyens de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a souligné la poursuite de l'effort fait en faveur du développement de l'informatique et de la bureautique qui passe par une mesure nouvelle de 80,9 millions de francs. Il a indiqué par ailleurs que la formation professionnelle sera développée en 1988 grâce à une augmentation des crédits de 11 millions de francs.

Le rapporteur spécial a toutefois regretté que la mensualisation des pensions ne soit pas encore achevée.

M. Pierre Croze a souligné que la réalisation du grand marché intérieur européen implique le redéploiement des moyens des douanes et a regretté l'évolution des crédits de l'expansion économique.

M. André Fosset s'est également inquiété de la diminution des crédits consacrés à l'expansion économique à l'étranger.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur les effets de la réduction des effectifs de la direction générale des impôts, notamment quant au délai de traitement des dossiers.

M. Jacques Descours Desacres s'est enquis des raisons qui ont conduit au rattachement, à partir de 1988, du service des laboratoires à la direction générale des douanes et de la diminution de ses crédits.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur le régime d'indemnisation des veuves des douaniers tués en service, ainsi que sur l'état d'avancement du bâtiment de Bercy du ministère de l'économie et des finances.

Après les réponses apportées par M. Michel Manet, rapporteur spécial, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption du budget de l'économie, des finances et de la privatisation (II. services financiers) pour 1988.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le regroupement des crédits des directions et services du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation dans le fascicule budgétaire : économie, finances et privatisation (II.- Services financiers) traduit la modification de la structure gouvernementale intervenue en 1983 et confirmée depuis.

Toutefois, les dotations ouvertes à l'administration centrale et aux services extérieurs constituent comme auparavant des actions distinctes; les crédits correspondants sont retracés dans des chapitres particuliers ou, au niveau de l'article, dans les chapitres communs.

Le projet de budget des services financiers pour 1988 traduit la volonté du Gouvernement :

- de renforcer l'efficacité de l'administration;
- de poursuivre l'objectif de modernisation des services.

En effet, la modernisation des services et l'augmentation de leur productivité, grâce à la mise en oeuvre de nouvelles technologies, doivent permettre au ministère de mieux réaliser les missions qui lui incombent, tout en réduisant ses effectifs de manière significative, participant ainsi à l'effort général d'économie et de restructuration demandé à l'ensemble de l'administration.

C'est ainsi que le département pourra contribuer, de façon tout à fait exemplaire, à l'action interministérielle de réduction des effectifs de la fonction publique, en supprimant 2.573 emplois budgétaires nets.

Les actions prioritaires qui seront menées en 1988 s'articulent autour de trois axes :

- le développement de la formation continue et l'accroissement de la qualification des agents qui permettra d'adapter la structure fonctionnelle des emplois du ministère aux nouvelles méthodes de travail;
- la poursuite de l'effort de modernisation, grâce au développement de l'équipement informatique et bureautique;
- l'amélioration du cadre de travail des agents grâce à une progression des crédits d'équipement de près de 14 % pour les autorisations de programme.

CHAPITRE PREMIER

LES CREDITS BUDGETAIRES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION POUR 1988

Le projet de budget du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation pour 1988 s'élève, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 34.868,9 millions de francs, soit une progression de 2,75 % par rapport à la loi de finances pour 1987.

A. LES CREDITS

1. Les dotations globales

Les dotations globales inscrites pour 1988 sont en augmentation sur celles ouvertes en 1987 de 932,5 millions de francs, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

**Répartition selon la nature des dépenses
(1987 - 1988)
(en millions de francs)**

	Crédits votés pour 1987	crédits proposés pour 1988	Variations 1988/1987 (en %)
Titre III - MOYENS DES SERVICES	33 282,60	34 267,80	+ 2,96
* Personnel	18 744,10	19 144,20	+ 2,13
* Pensions et allocations	7 117,30	7 485,10	+ 5,17
* Charges sociales	1 388,50	1 333,00	- 4,00
* Matériel	5 541,10	5 787,80	+ 4,45
* Entretien	69,00	72,30	+ 4,78
* Subvention de fonctionnement	138,50	135,40	- 2,24
* Dépenses diverses	284,10	310,00	+ 9,12
Titre IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES	382,00	370,50	- 3,01
* Action internationale	8,00	6,00	- 25,00
* Action éducative	0,40	0,40	-
* Action économique	373,70	364,10	- 2,57
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	33 664,60	34 638,30	+ 2,89
Titres V et VI INVESTISSEMENTS DE L'ETAT			
* Autorisations de programme	(397,10)	(551,63)	(+ 38,90)
* Crédits de paiement	273,90	230,60	- 15,81
TOTAL GENERAL DES CREDITS	33 938,50	34 868,90	+ 2,74

La lecture de ces données permet de constater :

- que les crédits du titre III (moyens des services), qui constituent 98,27 % de l'ensemble du budget, augmentent d'une année sur l'autre de 985,2 millions de francs, soit + 2,96 %;

- que les crédits d'intervention (titre IV), qui ne représentent que 1,06 % de l'ensemble du budget, sont en diminution de 2,5 %;

- que les crédits d'équipement (titres V et VI) sont, par rapport à 1987, en augmentation de 38,8 % pour les autorisations de programme et en diminution de 15,7 % pour les crédits de paiement.

2. La présentation traditionnelle

a) Selon le caractère des dépenses, les crédits prévus pour 1988 se répartissent ainsi qu'il suit :

(en millions de francs)

- moyens des services	34.267,8
- interventions publiques	370,5
- investissements de l'Etat	230,6

b) Selon les services bénéficiaires, la répartition des crédits se présente ainsi :

Répartition des crédits par titre et par action en 1988

(en millions de francs)

SERVICES	Titre III	Titre IV	Titres V et VI		TOTAL
			A.P.	C.P.	
- Administration centrale	2 016,10	0,10	(48,35)	22,00	2 038,20
- Inspection générale des finances	30,40	-	-	-	30,40
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	355,10	-	(62,50)	66,00	421,10
- Services extérieurs du Trésor	6 707,80	-	(91,88)	25,00	6 732,80
- Direction générale des impôts	10 011,00	1,60	(187,12)	67,00	10 079,60
- Direction générale des douanes et droits indirects	2 716,30	-	(44,05)	12,00	2 728,30
- Services financiers à l'étranger	61,90	-	(2,50)	0,60	62,50
- Institut national de la statistique et des études économiques	1 091,00	0,30	(34,19)	14,00	1 105,30
- Service de l'expansion économique à l'étranger	845,60	335,80	(10,00)	3,00	1 184,40
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	657,00	32,70	(12,26)	3,60	693,30
- Dotations communes	9 775,10	-	(58,78)	17,00	9 792,10
- Recherche	0,50	-	-	0,40	0,90
TOTAL	34 267,80	370,50	(551,63)	230,60	34 868,90

L'examen de ces données permet de constater que, mises à part les dotations communes, les principaux bénéficiaires de crédits sont, par ordre décroissant : la direction générale des impôts (D.G.I.), les services extérieurs du Trésor (S.E.T.), les douanes, l'administration centrale, le service de l'expansion économique à l'étranger :

- pour les moyens des services, la hiérarchie est maintenue;
- pour les crédits d'équipement, la D.G.I. se place au premier rang, devant de loin les services extérieurs du Trésor et les chambres régionales des comptes.

3. La présentation par actions

L'évolution des crédits des diverses actions est inscrite dans le tableau ci-après :

Evolution des crédits des diverses actions 1987 - 1988) (en millions de francs)

	Credits votés pour 1987	crédits proposés pour 1988	Variations 1988/1987 (en t)
- Administration centrale	1 931,50	2 038,20	+ 5,52
- Inspection générale des finances	30,40	30,40	-
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	449,70	421,10	- 6,36
- Services extérieurs du Trésor	6 535,20	6 732,80	+ 3,02
- Direction générale des impôts	9 872,50	10 079,60	+ 2,10
- Direction générale des douanes et droits indirects	2 670,70	2 728,30	+ 2,16
- Service des laboratoires	24,00	-	-
- Services financiers à l'étranger	65,70	62,50	- 4,87
- Institut national de la statistique et des études économiques	1 038,20	1 105,30	+ 6,46
- Service de l'expansion économique à l'étranger	1 194,40	1 184,40	- 0,84
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	687,80	693,30	+ 0,80
- Dotations communes	9 437,90	9 792,10	+ 3,75
- Recherche	0,50	0,90	+ 80,00
TOTAL	33 938,50	34 868,90	+ 2,74

Au total, les crédits inscrits au projet de budget des services financiers, qui s'élèvent à 34.868,9 millions de francs, représentent 3,22 % des dépenses du budget général.

B. LES MISSIONS PRIORITAIRES

Le projet de budget du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation pour 1988 traduit l'action menée par le Gouvernement pour améliorer l'efficacité des administrations en limitant la progression des dépenses publiques.

Dans cette perspective, il se caractérise d'abord par :

- la volonté de mettre en oeuvre des moyens d'action modernes et notamment l'informatique;
- la suppression de 2.573 emplois, en solde net, dans les administrations financières. Cette mesure est rendue possible par la modernisation des services et l'accroissement de leur productivité.

Les évolutions les plus significatives concernent :

- les dépenses d'interventions (titre IV) : elles diminuent de 2,5 %, conformément aux engagements pris par le Gouvernement d'alléger les interventions de l'Etat. Leur montant régresse de 380 à 370 millions de francs;
- les dépenses informatiques : elles s'élèveront à 1.203 millions de francs et progresseront de 7,2 %, traduisant la poursuite de la priorité à l'investissement dans ce domaine;
- les dépenses d'équipement : leur montant s'élève à 551,6 millions de francs contre 397,1 millions de francs en 1987 en autorisations de programme, mais passe en crédits de paiement de 273,9 millions de francs pour 1987 à 230,6 millions de francs pour 1988 pour tenir compte des contraintes liées au calendrier de réalisation des opérations et des besoins des services.

Parmi les actions prioritaires, il convient de signaler plus particulièrement les actions suivantes :

- le développement de la formation continue et de la qualification des agents;
- la poursuite de l'effort de modernisation;
- l'amélioration du cadre de travail des agents.

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

L'action soutenue de modernisation des services menée depuis plusieurs années doit s'accompagner d'un développement de la formation continue afin de permettre une meilleure adaptation des agents à leur emploi et à l'évolution des méthodes de travail. Cet effort se traduira en 1988 dans le budget des services financiers par :

- le redéploiement au profit de la formation continue de la partie des moyens de formation initiale rendue disponible par la diminution des recrutements. Cette orientation permet, à elle seule, une forte augmentation du potentiel de formation continue;

- l'inscription de crédits nouveaux, à hauteur de 11,3 millions de francs, qui permettra de renforcer très sensiblement les crédits d'enseignement et les moyens de formation mis à la disposition des services.

Parallèlement à cet effort, la transformation de près de 3.600 emplois pour un coût total de 40 millions de francs environ, permettra d'accroître la qualification offerte aux agents tout en adaptant la structure fonctionnelle des emplois des services financiers aux nouvelles méthodes de travail.

2. La poursuite de l'effort de modernisation

Entrepris depuis plusieurs années, le développement de l'informatique et de la bureautique dans les services financiers sera activement poursuivi en 1988.

L'ensemble des services profite de cette modernisation qui poursuit trois objectifs :

- améliorer le service rendu aux usagers;
- accélérer le traitement des dossiers administratifs;
- améliorer les conditions de travail des agents du Département.

3. L'amélioration du cadre de travail des agents

Indépendamment du transfert et du regroupement d'une partie des services centraux sur le site de Bercy, un effort budgétaire sensible est inscrit dans le projet de budget pour améliorer le cadre de travail des agents. Cet effort se traduira entre autres par :

- la progression des crédits d'équipement de près de 14 % pour les autorisations de programme, sans même tenir compte des opérations exceptionnelles. La priorité sera ainsi donnée à la rénovation des locaux des immeubles en mauvais état;

- l'inscription d'une mesure nouvelle de 3,50 millions de francs destinée à poursuivre et renforcer le programme de protection des transports de fonds lancé en 1987;

- la remise à niveau des crédits de fonctionnement et d'entretien des cités administratives dont la dotation progressera d'environ 20 %.

CHAPITRE II

L'EXAMEN DES COMPTES PUBLICS

A. LES ACTIVITES DE LA COUR DES COMPTES

Au cours des années 1983 à 1987, la Cour s'est attachée, dans le cadre de ses missions normales, à faire face aux charges résultant des deux grandes réformes intervenues depuis 1981 : la décentralisation et les nationalisations.

Les chambres régionales des comptes sont désormais compétentes pour juger en premier ressort des comptes 1983 et suivants, des collectivités et établissements publics territoriaux. Il était donc nécessaire pour la Cour d'accélérer l'apurement des comptes locaux des exercices 1982 et antérieurs de façon à donner aux chambres régionales les reprises des soldes d'écritures dans les meilleurs délais. Les formations compétentes de la juridiction se sont attachées à ce travail d'apurement accéléré tout en s'efforçant de maintenir au contrôle son caractère précis et rigoureux. Les magistrats de ces formations ont donc accompli un labeur d'autant plus important qu'il fallait parallèlement faire face aux nouvelles compétences de la juridiction en matière d'entreprises publiques.

Outre les contrôles sur les entreprises et établissements publics qu'elle poursuit depuis 1977, la Cour a entamé la vérification des comptes et de la gestion des sociétés nationalisées en février 1982. Ses programmes ont porté en 1983 sur la première prise de connaissance des principaux groupes, en 1984 et 1985 sur les vérifications plus approfondies de certaines sociétés (telles que Péchiney, Usinor, Sacilor, Thomson, C.G.E.), ainsi que sur quelques banques et la Compagnie financière de Suez.

Ce vaste programme de vérification des entreprises publiques s'est accompli au prix d'un effort considérable de reconversion et de formation des magistrats, et de la mise en

oeuvre d'une procédure de vérification répondant mieux au principe de contradiction et de collégialité des décisions.

En termes statistiques, on peut mesurer les activités de la Cour par les données chiffrées ci-après :

Activités juridictionnelles

	1983	1984	1985	1986
Nombre total d'arrêts	722	943	1.092	733
Comptes parvenus	1.966	1.857	774	771
Comptes jugés	2.442	2.611	3.183	1.869

Activités non juridictionnelles

	1983	1984	1985	1986
Rapports de comptabilité administrative	130	119	118	116
Rapports sur la Sécurité sociale	30	12	30	32
Rapports sur les entreprises publiques	91	99	100	138

Par ailleurs, la Cour, comme chaque année, a remis au Président de la République et déposé sur le bureau des Assemblées son rapport public annuel, ainsi que son rapport sur le projet de loi de règlement. En outre, elle a effectué, conformément aux demandes émises par les commissions des finances des Assemblées quatre enquêtes en 1983, cinq en 1984, quatre en 1985 et une en 1986. Enfin au cours des années 1983, 1984 et 1985, la Cour, comme lui en fait obligation la loi, a poursuivi sa collaboration avec les chambres régionales des comptes.

Cette collaboration a pris des formes très diverses :

- contribution à l'élaboration d'une série de manuels de vérification rédigés à l'intention des conseillers des chambres

régionales, sur les différents types de collectivités ou établissements publics locaux (communes, districts, H.L.M., etc.);

- accueil, en stage, de quelques conseillers venant acquérir les bases techniques du contrôle juridictionnel comme cela avait été le cas pour une cinquantaine d'entre eux en 1984;

- organisation de sessions techniques particulières, en "stage résidentiel", l'encadrement étant assuré par des magistrats de la Cour.

En 1986, une trentaine de conseillers auront participé à ces sessions :

- développement des enquêtes en commun dans des domaines où s'exercent simultanément l'action de l'Etat et celle des collectivités locales;

- participation de quelques conseillers de chambre régionale à des travaux non juridictionnels de la Cour, en qualité de rapporteurs à temps partiel.

En ce qui concerne les crédits d'investissement, il est prévu en 1988 des dotations de 8,5 millions de francs en autorisations de programme et de 5 millions de francs en crédits de paiement pour aménager l'immeuble des archives et exécuter des travaux de rénovation des bureaux.

B. LA MISE EN PLACE DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes s'installent progressivement dans des locaux définitifs. Sept d'entre elles occuperont des locaux loués, à terme de deux ans, et deux projets de location sont à l'étude; trois chambres s'implanteront dans des immeubles domaniaux réaménagés, dans le délai de deux ans et quatre dans des locaux acquis et réaménagés. Enfin, six juridictions seront dotées de bâtiments neufs, pour lesquels les architectes et, dans certains cas, les entreprises, ont été désignés. Pour deux chambres toutefois aucune solution définitive n'a été encore arrêtée.

Des sections ont été créées dans vingt et une chambres régionales par décret n° 85-518 du 10 mai 1985 en vue :

- d'alléger les tâches du président de chambre pour qu'il exerce pleinement ses responsabilités;
- d'éviter des séances plénières nombreuses pour délibérer sur des affaires d'importance très diverse;
- d'assouplir les formations de délibération en permettant de les spécialiser éventuellement, par exemple géographiquement ou pour tel type de collectivité ou d'organisme.

1. Les personnels

Les effectifs budgétaires actuels des chambres régionales des comptes s'élèvent à 1.082 emplois, dont 286 magistrats, non compris les présidents, 262 assistants de vérification et 524 personnels administratifs.

2. Le fonctionnement

Sans avoir déjà atteint, loin s'en faut, leur rythme de croisière, on peut considérer que les juridictions ont désormais fait leurs premiers pas. Le bilan des travaux effectués en 1985 et 1986 est le suivant :

	1985	1986
Nombre total de jugements rendus	9.114	13.674
(dont, à titre définitif)	(218)	(1.121)
- collectivités locales	4.819	6.586
- établissements publics et services communaux à comptabilité distincte (BAS, SIVOM, associations etc...)	4.039	6.736
- hôpitaux	177	280
- établissements du secteur de la construction et du logement	21	26
- autres établissements (syndicats mixtes, crédits municipaux...)	58	46
Communications des présidents de chambre aux autorités administratives locales	1.976	2.195

Au titre du budget de 1988, la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes se verront attribuer 421,1 millions de francs contre 449,7 millions de francs en 1987, soit une diminution de 6,8 %. Cette diminution s'explique essentiellement par la réduction des crédits de paiement destinés à l'acquisition et à la construction de locaux pour les chambres régionales des comptes qui passent de 103 à 66 millions de francs.

3. Le programme informatique de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes

a) En ce qui concerne la Cour des comptes

L'informatique à la Cour des comptes a déjà pris trois formes :

- l'informatique documentaire, avec le raccordement progressif aux banques de données juridiques et générales (1980-1984) puis la préparation de la banque de données interne (1983-1986);

- le traitement de texte, dont une première tranche a été réalisée en 1983-1984, notamment pour les arrêts et le rapport public, sur micro-ordinateur.

- l'aide au contrôle (1986), avec les premières utilisations par les magistrats de progiciels tableurs et bases de données.

Une étude d'ensemble de l'informatisation des procédures, de l'aide au contrôle et de la gestion interne va être menée pendant le second semestre 1987 pour définir les conditions dans lesquelles l'équipement de la Cour sera complété et développé.

b) En ce qui concerne les chambres régionales des comptes

Le projet de schéma directeur a été élaboré en 1985-1986 et doit être examiné par la commission de développement de l'informatique et de la bureautique. Il est fondé sur un réseau de micro-ordinateurs multipostes dans chaque chambre, permettant d'assurer les fonctions de suivi des procédures, de documentation, d'aide au contrôle et de gestion; ce réseau sera en contact avec les moyens informatiques extérieurs utiles aux chambres, notamment ceux des trésoreries générales.

4. Bilan des crédits accordés aux chambres régionales des comptes depuis l'origine

Le tableau ci-dessous fait le point sur les créations d'emplois et les crédits accordés depuis 1982 :

(En millions de francs.)

	Créations d'emplois (1)	Crédits de fonctionnement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
1982	120	5,6	"	"
1983	362	24,5	10,8	20,8
1984	100	35,6	48	25
1985	300	44,9	43,2	30
1986	100	56,4	101,7	40
1987	100	57,2	103,7	100
1988	"	58,4	62,5	66
Total	1.082	282,6	369,9	281,8

(1) Non compris les emplois de président de chambre.

S'agissant des dépenses d'investissement, il convient de remarquer que 1987 représentera le sommet de la courbe des crédits et que ceux-ci iront en diminuant les années suivantes.

CHAPITRE III

LA LUTTE CONTRE L'INFLATION

Dans le but de maîtriser l'inflation, le Gouvernement a mis en œuvre des politiques nouvelles dans les domaines de la concurrence et de la consommation.

I. LA FUSION DE LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

La libération des prix et l'instauration d'un nouveau droit de la concurrence par l'ordonnance du 1er décembre 1986 ont entraîné une importante réorientation des activités de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F.). Cette réorientation s'est effectuée au profit des missions assignées à la direction générale par la nouvelle ordonnance, mais aussi -conséquence de la fusion- au profit des missions relatives à la qualité et à la sécurité des produits et services, missions qui étaient celles de l'ancienne direction de la consommation et de la répression des fraudes.

Il a été décidé, en conséquence de la suppression du contrôle des prix, de réduire de 400 agents, soit 15 % de l'effectif de l'ancienne direction générale de la concurrence et de la consommation, le nombre des agents en fonctions à la D.G.C.C.R.F.

Cette réduction se fera d'abord par suppression d'emplois budgétaires, comme cela a été commencé à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 1986 et de la loi de finances pour 1987, et sera poursuivie au titre de 1988.

Pour le surplus, il est procédé à des mises à disposition d'agents de la D.G.C.C.R.F. au profit d'autres administrations ou

organismes publics, de sorte que l'objectif de réduction de l'effectif réellement en fonctions dans cette administration soit rapidement atteint.

II. LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE ORDONNANCE SUR LA LIBERTE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE

A. L'INFORMATION SUR LE NOUVEAU DROIT

La D.G.C.C.R.F. s'est employée à faire connaître, le plus largement et le plus complètement possible, les dispositions de la nouvelle législation. L'esprit de ce texte est en effet, au-delà de la modernisation du droit qu'il instaure, de faire en sorte que ce droit soit pleinement appliqué.

Une vaste action d'information a été réalisée à destination d'un large public avec l'édition d'une brochure explicative tirée à six cent mille exemplaires, d'un audiovisuel mis à la disposition des organismes souhaitant conduire une action de formation et d'un numéro spécial de la Revue de la concurrence et de la consommation.

Au niveau local, une action de sensibilisation des collectivités a été menée et toutes les possibilités de rencontre avec les organisations professionnelles ou de consommateurs mises à profit pour assurer une bonne diffusion des textes et une bonne information des partenaires économiques, comme des praticiens.

De très nombreuses réunions ont eu lieu avec les représentants des professionnels et des consommateurs, les magistrats, les avocats, les professeurs de droit.

L'action d'information a été diversifiée : utilisation très large des médias, permanences téléphoniques, utilisation du minitel, mise au point de projections.

Cette action sera poursuivie, afin que le plus grand nombre possible d'agents économiques aient une bonne connaissance du nouveau texte.

B. BILAN DE L'APPLICATION DE L'ORDONNANCE AU COURS DU PREMIER SEMESTRE 1987

Le nouveau droit de la concurrence qui a réformé en profondeur les dispositions applicables aux pratiques anti-concurrentielles, aux pratiques restrictives et au contrôle de la concentration économique est entré en vigueur le 10 décembre 1986.

Depuis cette date, l'activité en ce domaine s'est développée à un rythme soutenu.

1. L'action à l'égard des pratiques d'entente et d'abus de domination

Les pouvoirs publics du ministre de l'économie ont été substantiellement modifiés en ce domaine. Le pouvoir de décision et de sanction en matière de contrôle des comportements appartient, désormais, au conseil de la concurrence. Mais les services du ministère de l'économie ont conservé un rôle dans le déclenchement des enquêtes lorsqu'ils repèrent des pratiques anticoncurrentielles. Par ailleurs, le commissaire du gouvernement en participant aux travaux du conseil assure la prise en compte des aspects liés à l'ordre public économique. Le ministre de l'économie a enfin la faculté de saisir le conseil et a obligation de veiller à l'exécution des décisions prises par celui-ci.

Sur ces différents points, le début de l'année 1987 témoigne d'un accroissement très net de l'activité puisqu'en cinq mois, près de deux cents indices témoignant de dysfonctionnement de concurrence ont été relevés, soixante-dix enquêtes ont été lancées et près de soixante rapports d'analyse du fonctionnement des marchés et de recherche de comportements anticoncurrentiels ont été réalisés.

Egalement significatif de l'activité en ce domaine, le nombre croissant des saisines ministérielles. Sur les quarante-huit saisines enregistrées au conseil de la concurrence depuis la mise en application du nouveau texte dont beaucoup de saisines externes, on dénombre quinze saisines ministérielles - dont dix à titre contentieux - à titre de comparaison, on compte

douze saisines ministérielles à titre contentieux pour l'ensemble de l'année 1985, quatorze en 1986 sous l'empire de l'ordonnance de 1945.

Ces chiffres témoignent d'une vigilance toute particulière apportée aux comportements économiques puisqu'aussi bien l'affirmation du rôle régulateur de la concurrence est au coeur du nouveau dispositif de l'ordonnance.

2. Le contrôle des pratiques commerciales restrictives

La nouvelle ordonnance a profondément rénové les règles en la matière : décorrectionnalisation des pratiques, abandon par l'administration de son pouvoir de transaction, refonte de la définition des pratiques et large dépenalisation pour les comportements observés dans les relations interprofessionnelles.

Le nouveau texte met l'accent sur deux points essentiels : la liberté économique et la responsabilité des agents économiques, et notamment du consommateur dans le bon fonctionnement des marchés.

Cette mutation explique que l'accent ait été mis, ces derniers mois, sur une action de vigilance et d'information des partenaires économiques. Ainsi, l'activité contentieuse en ce domaine a été limitée et le dialogue privilégié plutôt que, dans un premier temps, le contrôle systématique.

On notera cependant que les comportements de prix imposés ont été systématiquement recherchés et les agents économiques alertés sur la gravité de cette pratique (mille cinq cents contrôles effectués). Ont été également attentivement surveillés les comportements qui détruisent la transparence dans les relations économiques ou qui sont susceptibles de déstabiliser des marchés (trois cent cinquante contrôles pour les règles de facturation ou les pratiques de revente à perte, les cas les plus graves ayant fait l'objet de poursuites).

L'activité des services en ce domaine devrait connaître un net développement après la phase d'information.

3. Le contrôle de la concentration économique

Cette activité a connu un renouveau avec la modification des textes. En effet, en dix ans, une cinquantaine d'affaires ont été traitées (dont neuf ayant conduit à une saisine de la commission). Depuis le début de l'année, neuf affaires ont fait l'objet d'une notification et une étude systématique des opérations les plus importantes est assurée.

Cette action préventive doit permettre d'éviter l'apparition de dysfonctionnement dans la concurrence.

C. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'INFORMATION DES CONSOMMATEURS ET DE LA TRANSPARENCE DES MARCHES

La liberté des prix confère une importance accrue aux activités de protection des consommateurs, et tout particulièrement à celles de ces activités qui tendent à assurer leur bonne information. Ces tâches ne sont pas nouvelles pour la D.G.C.C.R.F., encore que, pour leur aspect réglementaire, les fondements juridiques en aient été modifiés par la nouvelle ordonnance. Elles avaient cependant été par force négligées pendant les périodes de contrôle des prix et ont donc connu, en un an, un développement considérable.

Ce développement a porté tout d'abord sur le contrôle des réglementations, et en particulier l'affichage des prix et la publicité des prix et des rabais dont le strict respect est l'une des conditions de la pleine réussite de la libération des prix (plus de 50.000 contrôles visant en premier lieu à informer les professionnels de leurs obligations; cependant, près de 90 procès-verbaux ont été dressés au 1er semestre 1987). Les dispositions en matière d'affichage extérieur des prix ont d'ailleurs été renforcées dès le 1er trimestre 1987 dans plusieurs secteurs des services.

Mais surtout, la D.G.C.C.R.F. a donné une ampleur nouvelle au dispositif d'information sur les prix, qui doit

permettre aux consommateurs de mieux comparer ces prix et donc de faire mieux jouer la concurrence. Cette action suppose la collecte des prix et la mise en oeuvre de moyens qui permettent de porter l'information ainsi collectée à la connaissance des consommateurs, sous des formes qui leur soient directement utiles. Ainsi, outre la poursuite du développement des centres locaux d'information sur les prix (C.L.I.P.), les émissions "info-prix" et "info-prix vacances" ont connu un essor significatif. Ont été également mis en place, dans nombre de départements, des systèmes d'information sur les prix par minitel. On peut enfin signaler qu'à l'occasion de l'opération-vacances 1987, un dispositif national d'information sur les prix des campings et de l'hôtellerie a été élaboré, l'information étant accessible pour tous les consommateurs par minitel.

III. LES REDEPLOIEMENTS AU PROFIT DES MISSIONS RELATIVES A LA QUALITE ET A LA SECURITE DES PRODUITS ET SERVICES

A) Les effectifs affectés au contrôle général de la qualité et de la sécurité des consommateurs à l'ex-D.C.R.F. étaient dans un très grand nombre de départements très faibles (1 ou 2 agents). Il a donc, dès la fusion, été organisé le redéploiement d'agents de la concurrence et de la consommation sur ces missions. Ce redéploiement porte actuellement sur plus de 200 agents (en moyenne 2 par département) et sera bien entendu poursuivi.

B) Il était notamment indispensable de renforcer l'effectif employé au contrôle de la qualité des fruits et légumes sur le marché intérieur mais aussi à l'exportation, à l'importation, et au contrôle des vins et spiritueux. On rappelle en effet que ces missions, obligatoires en application de textes européens, ont à la fois une forte sensibilité pour les consommateurs, pour des raisons tant de qualité que de sécurité, et des conséquences très directes sur les échanges extérieurs, les professions intéressées sont d'ailleurs extrêmement attentives à leur bon accomplissement.

Cet effectif, qui avait déjà été renforcé de 80 agents pour la campagne 1986, a été tout juste suffisant alors que les conditions

climatiques étaient telles que les transactions ont été assez modérées. Toutes dispositions ont donc été prises pour former et affecter à cette mission, en 1987, un nombre accru de fonctionnaires.

C) Enfin, la mise en oeuvre de la loi de 1983 sur la sécurité des consommateurs, après une première période de rûdage des procédures, constitue incontestablement une mission nouvelle, dont on commence seulement à percevoir les implications, qui sont importantes, en matière d'effectifs employés. En effet, cette activité suppose, outre naturellement l'étude technique des très nombreux dossiers dont sont saisis les services, entre autres par le canal de la commission de sécurité des consommateurs, des enquêtes de filière approfondies pour localiser les produits à risques, et une mobilisation importante des services, dans des cas où le danger est démontré, afin que les produits incriminés soient très rapidement retirés du marché, en quelque lieu qu'ils se trouvent.

**D) La création de l'"Autorité des essais comparatifs"
(octobre 1987)**

L'objectif est de doter la France d'un instrument permettant de contribuer à une information pertinente du consommateur portant sur l'accroissement de la sécurité et l'aptitude des produits et des services à l'usage tout en incitant les entreprises à tenir compte des critères définis dans les protocoles d'essais dans la promotion des produits.

Cette réforme comprend quatre principaux aspects : doublement des essais comparatifs dont le nombre passera de 30 à 60 et qui couvriront l'ensemble des secteurs; programmation à moyen terme de ces essais; mise au point d'une méthodologie et d'une déontologie mieux définies pour la réalisation des résultats de ces essais et une diffusion plus large de ces derniers. Ainsi, il appartient désormais aux membres de l'Autorité des essais comparatifs de déterminer notamment les modalités de la diffusion des résultats des tests.

Rappelons que l'Autorité des essais comparatifs sera composée de seize membres, six émanant d'organisations des consommateurs, six représentants des professionnels et quatre personnes qualifiées.

CHAPITRE IV

LES FONCTIONS DES SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR

Les comptables du Trésor assurent la perception de l'ensemble des impôts directs perçus 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 ci-après résume l'évolution par grandes masses des principaux postes de dépenses des services extérieurs du Trésor de 1987 à 1988.

Services extérieurs du Trésor
Répartition par titre et par partie des crédits votés
Années 1987-1988

(en francs)

	1987	Projet de loi de finances 1988	Evolution en pourcentage
TITRE III			
Première partie : rémunération d'activité	5.367.255.226	5.558.814.996	+ 3,5
Troisième partie : charges sociales	334.357.466	295.212.737	- 11,6
Quatrième partie : matériel et fonctionnement	799.023.427	858.001.702	+ 7,4
Cinquième partie : travaux d'entretien	13.870.500	14.509.205	+ 4,9
Septième partie : dépenses diverses	-	1.236.760	-
Total	6.515.743.379	6.707.775.400	+ 2,96
TITRE V			
(Autorisations de programme)	51.370.000	91.883.000	+ 78,4
Crédits de paiement	19.430.000	25.000.000	+ 28,6
Total	6.535.173.379	6.732.775.400	+ 3,1

Pour 1988, les crédits inscrits en faveur des services extérieurs du Trésor sont de 6.732,7 millions de francs et augmentent de 3,1 % par rapport à 1987.

A. LES CHARGES INCOMBANT
AUX SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR

1. Les données statistiques

Les données statistiques figurant dans le tableau ci-après retracent l'évolution de 1984 à 1986 des charges incombant aux services extérieurs du Trésor en ce qui concerne leurs principaux domaines d'activité.

Evolution de certains indices d'activités

	1984	1985	1986
<u>Recouvrement</u>			
Nombre d'articles de rôles (en milliers)	64.819	65.073	65.300
Nombre de contribuables assujettis au versement d'acomptes provisionnels ou mensualisés (en milliers)	13.844	14.000	13.061
Volume monétaire des recettes de l'Etat recouvrées par les services extérieurs du Trésor (en millions de francs)	421.488	443.600	485.080
<u>Dépenses</u>			
Volume monétaire des dépenses de l'Etat (en millions de francs)	1.334.753	1.602.000	1.540.100
Nombre de pensions payées mensuellement ou trimestriellement	2.100.000	2.100.000	2.268.700
Nombre de traitements pris en charge suivant la procédure du paiement sans mandatement préalable	1.693.000	1.710.000	1.855.800
	1984	1985	1986*
<u>Collectivités locales</u>			
Flux financier du secteur public local (en millions de francs)			
- recettes	626.000	676.000	733.000
- dépenses	609.000	670.000	730.000
Nombre de marchés passés au nom des collectivités locales (en milliers)	121.000	131.000	141.000
* Estimés			

2. Les fonctions confiées aux services extérieurs du Trésor

Les indications portées dans le tableau ci-dessus ne revêtent, bien entendu, qu'un caractère partiel et doivent être complétées par les précisions suivantes portant sur les grandes fonctions confiées aux services extérieurs du Trésor, notamment :

En matière de recouvrement :

- poursuite de l'implantation des équipements de lecture optique en vue d'améliorer l'efficacité de la mécanisation du recouvrement et de l'encaissement des effets remis en paiement par les redevables;
- mise en place dans les plus gros postes de l'application informatique de recouvrement en phase contentieuse;
- reprise de la campagne de prospection en vue d'accroître le nombre des contribuables mensualisés;
- généralisation de l'application informatique des produits divers du budget de l'Etat;
- au niveau des amendes, poursuite des travaux en liaison avec la chancellerie pour la mise en place de l'informatisation des services;
- installation des applications assiette et tableau de bord au centre de la redevance de l'audiovisuel de Rennes. Poursuite des études de l'application recouvrement. Extensions prévues aux centres en 1987;
- démarrage du projet S.I.G.M.A. recettes.

En matière de dépense :

- poursuite de la mise en place de l'application G.E.C. (tenue d'un fichier unique pour la comptabilité de l'Etat à la fois pour l'ordonnateur et le comptable);
- mise en place de la nouvelle procédure informatique de gestion des pensions;
- étude d'une nouvelle analyse de la paie des fonctionnaires;
- prise en charge de la rémunération des T.U.C.

En matière de collectivités locales :

- poursuite de l'aménagement de l'ensemble des instructions budgétaires et comptables du secteur public local;
- poursuite des études sur la simplification de l'établissement et sur la rationalisation de la mise en état d'examen des comptes de gestion;

- développement de la micro-informatique dans les postes municipaux et poursuite de l'informatisation des postes les plus importants.

En matière de comptabilité de l'Etat :

- poursuite de l'automatisation des comptabilités centrales et locales fondées sur l'usage du télétraitement, afin de centraliser les données et d'intégrer les opérations administratives plus rapidement;

- mise en place de la centralisation quotidienne des opérations des postes comptables;

- poursuite des travaux de définition d'une nouvelle organisation comptable de l'Etat.

En matière d'opérations de trésorerie :

- poursuite des travaux sur les possibilités d'une meilleure gestion de la trésorerie de l'Etat;

- poursuite de la politique de diversification des produits (S.I.C.A.V., épargne logement, carte bancaire...);

- participation aux travaux de remboursement de l'emprunt libératoire 1983;

- mise en place du télétraitement pour les différentes applications du secteur.

En matière d'interventions économiques :

- généralisation de l'équipement en micro-ordinateurs des services des trésoreries générales de région, afin de produire des analyses financières de qualité.

B. LA DECENTRALISATION ET LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES

1. La mise en oeuvre de la politique de décentralisation

Les actions des services extérieurs du Trésor en 1985 et 1986 ont visé, dans le cadre de la décentralisation, à mettre en oeuvre pour la part qui les concerne, les dispositions de la loi du 2 mars 1982 sur les droits et libertés des communes, des départements et des régions et des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Ces actions portent sur sept axes principaux :

- accompagnement du transfert des compétences, notamment en matière d'aide sociale, de transports scolaires, de ponts et de voies d'eau et d'enseignement public, et des réformes afférentes aux transferts financiers entre l'Etat et les collectivités décentralisées;

- mise en oeuvre des réformes relatives à l'accélération des paiements des marchés et commandes hors marchés des collectivités et établissements publics locaux (trois instructions commentent les dispositions du décret n° 241 du 18 février 1985, du décret n° 85-1143 du 30 octobre 1985, de la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986, décret n° 86-429 du 14 mars 1986);

- représentation du département dans les contentieux des décisions administratives des chambres régionales des comptes;

- actualisation et simplification de la nomenclature des pièces justificatives des paiements des collectivités et établissements publics locaux (décret n° 83-16 du 13 janvier 1983).

Un groupe de travail interministériel a été constitué en 1985 et a préparé un projet de décret qui devrait paraître à la fin de l'année 1986:

- passage de l'apurement administratif des comptes de gestion des collectivités locales par le trésorier-payeur général au jugement de ces comptes par les chambres régionales des comptes à partir du 1er septembre 1984.

Ce transfert a nécessité d'achever l'apurement de tous les comptes des exercices antérieurs à 1983 et de définir les conditions de la mise en état d'examen des comptes qui continue d'être assurée par les trésoreries générales;

- engagement d'un processus de refonte des instructions budgétaires et comptables relatives aux collectivités et aux établissements publics locaux;

- promotion de l'information économique locale pour aider les gestionnaires locaux.

2. L'adaptation du réseau comptable du Trésor à l'institution des chambres régionales des comptes

a) Le contrôle budgétaire.

L'ensemble des services extérieurs du Trésor et plus particulièrement les comptables supérieurs ont activement participé à l'exercice du contrôle budgétaire en répondant aux demandes d'information et d'analyse technique présentées tant par les commissaires de la République que par les chambres régionales des comptes.

b) Le contrôle des comptes.

L'institution des chambres régionales des comptes en qualité de juge des comptes des comptables locaux a entraîné deux séries de conséquences :

- les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances n'assurent plus, à partir des comptes de l'exercice 1983, l'apurement des comptes locaux.

Cette modification des compétences des comptables supérieurs a eu un effet limité en 1985 et 1986; en effet, ceux-ci restent compétents pour apurer les comptes antérieurs à 1983. Les travaux afférents à cet apurement, qui représentent une importante charge de travail, ont été accélérés depuis 1984.

Par ailleurs, les services extérieurs du Trésor continuent à assurer un apurement administratif pour les comptes de certaines catégories d'établissements publics, de sociétés, groupements et organismes des territoires d'outre-mer. L'apurement des comptes des établissements publics nationaux subsistera jusques et y compris pour les comptes de l'exercice

1985 qui ont été déposés en 1986 et dont les opérations d'apurement se sont réalisées en 1987.

Les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances restent chargés de la mise en état d'examen des comptes des comptables locaux avant de les transmettre aux chambres régionales des comptes.

Ajoutons que les services de collectivités locales des trésoreries générales sont très sollicités par la mise en oeuvre de la décentralisation; ils ont un rôle de conseil et une mission de surveillance des comptables des collectivités et établissements publics locaux dont les activités se diversifient et s'accroissent de manière sensible, ou du concours apporté aux autorités déconcentrées de l'Etat et aux autorités décentralisées pour la réalisation d'avis et d'études techniques.

3. Les interventions économiques.

Les interventions des services extérieurs du Trésor, en matière économique, ont été, en 1985, importantes comme l'indique le tableau ci-après :

Interventions des services extérieurs du Trésor en matière économique (1982-1985)

Primes d'Etat (aménagement et emploi)	Primes régionales	Etudes financières (collec- tivités locales)	Etudes diverses	Aides diverses	Aides aux entreprises en difficulté	Total
<i>Année 1982 :</i>						
17.229	3.336	1.648	31.559	3.046	12.989	69.807
<i>Année 1983 :</i>						
13.519	8.206	1.598	28.978	2.026	13.347	67.674
<i>Année 1984 :</i>						
15.458	7.378	1.635	29.432	2.324	14.927	71.154
<i>Année 1985 :</i>						
13.200	7.400	1.800	(1) 3.000	2.000	9.261	36.661

(1) Cette forte diminution est due à la disparition de la prise en compte des prêts MIFJOZ.

Les C.O.D.E.F.I. Pour l'année 1986, le bilan est le suivant :

- dossiers déposés : 2.439
- dossiers retenus pour examen approfondi : 2.294
- dossiers déposés par des entreprises ayant déjà fait appel au comité : 658
- entreprises nouvelles : 1.781
- emplois concernés : 109.759
- dossiers transmis : . aux C.O.R.R.I. : 4
. au C.I.R.I. : 10

Les mesures prises ont concerné essentiellement :

- les délais fiscaux et parafiscaux : 695
- les interventions auprès des banques : 186
- l'accélération de paiement d'organismes publics : 88
- les prêts du F.D.E.S. : 84

*

* *

Pour 1988, les services extérieurs du Trésor bénéficient de crédits supplémentaires d'un montant de 197,6 millions de francs, dont 148 millions de francs au titre des mesures nouvelles; ils sont destinés, outre le financement de mesures intéressant la situation des personnels et les ajustements aux besoins (des économies de l'ordre de 40,7 millions de francs résultant notamment de la suppression de 630 emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs) :

- au maintien de l'efficacité de l'action en recouvrement;
- au développement des applications informatiques : déploiement de la télégestion, application du programme de lecture optique et équipement en micro-ordinateur des postes comptables locaux.

Pour les équipements, il est prévu :

- une autorisation de programme de 91,8 millions de francs pour l'acquisition de terrains et pour la réfection des trésoreries générales;

- des crédits de paiement pour un montant de 25 millions de francs.

CHAPITRE V

LES ACTIVITES DES SERVICES FISCAUX

En 1988, les objectifs généraux de la politique du contrôle fiscal sont maintenus. Il s'agit de lutter plus efficacement contre la fraude qui met en oeuvre les procédés les plus élaborés, tout en maintenant dans tous les secteurs une présence suffisamment dissuasive de l'administration. Enfin, l'action de contrôle doit être menée dans le respect des règles de garanties des contribuables.

Les progrès seront recherchés par une meilleure utilisation des moyens antérieurs, au stade de la recherche du renseignement, du contrôle sur pièces de la sélection des dossiers à vérifier, des méthodes et structures de contrôles.

Récapitulation des crédits de la Direction générale des impôts (Crédits de paiement)

(En millions de francs.)

Nomenclature budgétaire	1987 (1)	1988	Evolution en pourcentage
Titre III			
Première partie : Rémunérations d'activités	8.022,4	8.162,4	+ 1,75
Troisième partie : Charges sociales	432,9	403,5	- 6,7
Quatrième partie : Matériel et fonctionnement	1.216,9	1.265,1	+ 4,0
Cinquième partie : Travaux d'entretien	32,1	32,8	+ 2,1
Septième partie : Dépenses diverses	125,5	147,0	+ 1,8
Total Titre III	9.829,80	10.011,0	+ 1,8
Titre IV	1,63	1,63	-
Titre V	41	67	+ 63,4
Total général	9.872,43	10.079,63	+ 2,1

(1) Les autorisations de programme passent de 75,8 millions de francs en 1987 à 187,1 millions de francs en 1988.

Ainsi, les moyens fournis en 1988 à la direction générale des impôts se montent à 10.079,6 millions de francs et progressent de 2,1 % d'une année sur l'autre.

I. LA GESTION DES SERVICES FISCAUX ET FONCIERS

Le but d'une politique de contrôle fiscal devrait être double :

- procurer un rendement fiscal et budgétaire important en valeur absolue et en valeur relative par rapport au montant estimé de la fraude elle-même;

- conduire à une réduction de la propension à frauder des contribuables, l'efficacité d'une politique de contrôle fiscal se mesurant au rôle dissuasif qu'elle joue.

A. LES SERVICES FISCAUX

La gestion quotidienne de l'impôt devrait être poursuivie en 1988 dans le but d'accroître la justice fiscale et d'instaurer des relations plus harmonieuses avec les contribuables.

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

a) Les émissions de rôles.

Au cours de l'année 1986, 16.967.776 articles d'impôts directs ont été émis au profit du budget de l'Etat, représentant un montant d'impôts de 225.288 millions de francs.

En matière d'impôts directs locaux, 50.037.382 articles de rôles généraux ou supplémentaires ont été homologués dont 520.688 articles au titre des années antérieures à 1985.

b) Les modes forfaitaires d'imposition.

La campagne 1986 de fixation des forfaits T.C.A. et B.I.C. et évaluations administratives B.N.C. concernait les affaires réalisées en 1985.

En outre, la direction générale des impôts a participé à l'élaboration des barèmes d'imposition au titre des bénéfices agricoles forfaitaires, cultures générales et cultures spécialisées (plus de 3.000 barèmes) et les services ont procédé au calcul des bénéfices individuels pour 900.000 exploitants agricoles.

c) Les recouvrements effectués par les comptables des impôts.

Le schéma ci-dessous résume, en 1986, la répartition du produit des impôts dont l'assiette et le contrôle sont assurés par la D.G.I.

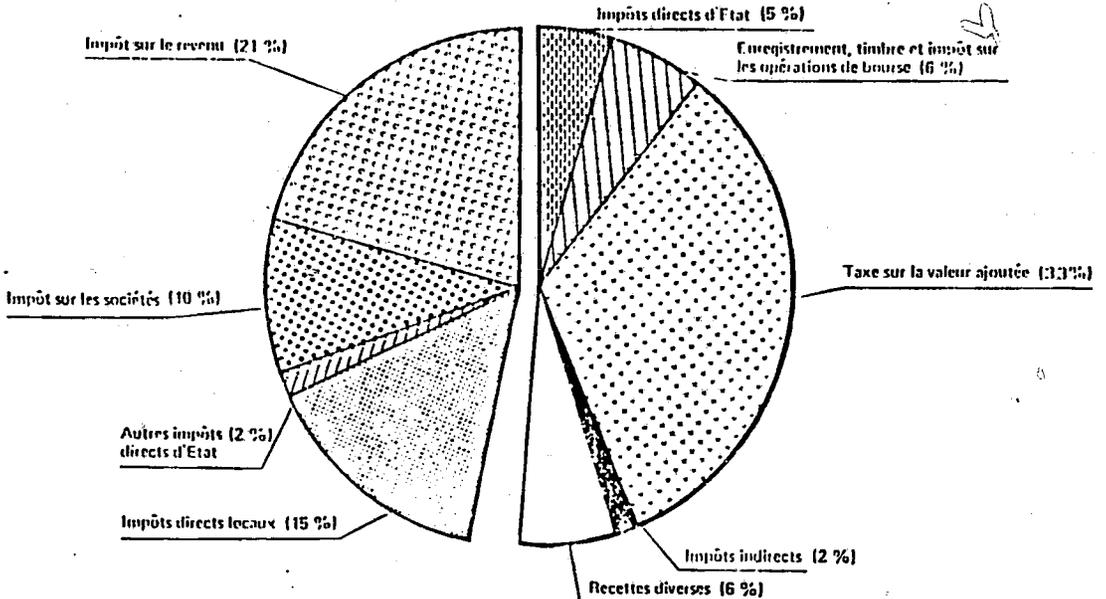
Répartition simplifiée du produit des impôts dont l'assiette et le contrôle sont assurés par la direction générale des impôts

ANNÉE 1986

Total = 1024 milliards F

Impôts dont le recouvrement est assuré par les services extérieurs du Trésor.

Impôts dont le recouvrement est assuré par le réseau comptable de la direction générale des impôts.



2. Le contrôle fiscal

a) Les résultats du contrôle fiscal

a1) Les résultats quantitatifs

Contrôles sur place

Le nombre des contrôles sur place après être longtemps resté autour de 43.000 est passé en 1986 à près de 50.000 en données pondérées.

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Nombre de contrôles sur place	43 002	43 173	41 627	40 479	42 608	43 710	40 591	43 391	41 326	43 073	45 691	49 781

Le montant des droits simples rappelés en contrôle sur place, en francs constants, se situe au niveau de celui qui avait été atteint en 1975.

	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Rôle externe (en millions de francs)								
Francs courants....	7 170	7 429	7 684	10 470	12 541	14 984	16 064	19 161 (1)
Francs constants...	7 170	4 516	4 120	5 019	5 486	6 103	6 181	7 183
(1) Estimation								

Contrôles sur pièces

Les résultats sont résumés dans le tableau suivant (en millions de francs) :

Nature des impôts	Année 1983	Année 1984	Année 1985	Année 1986
- Impôt sur les sociétés	719	863	924	1 258
- Impôt sur le revenu	2 978	3 225	3 647	4 501
- Taxes sur le chiffre d'affaires	714	914	1 003	1 100(1)
- Droits d'enregistrement	2 294	2 430	2 697	3 298
- Impôts divers	29	21	17	20
- Impôts sur les grandes fortunes	38	101	150	214
ENSEMBLE	6 772	7 554	8 438	10 391
(1) Estimation				

a2) Les résultats qualitatifs

Ces résultats s'inscrivent dans le cadre d'orientations qui visent à concilier l'amélioration de l'efficacité des contrôles avec le développement des garanties accordées aux contribuables; ils sont le fruit d'une adaptation des structures de contrôle et de recherche, de la poursuite de l'évolution des méthodes et des procédures de contrôle, et d'une relance du contrôle sur pièces.

L'aménagement des structures de contrôle et de recherche

La spécialisation des vérificateurs

L'objectif principal a été d'obtenir, par le biais d'un aménagement des structures de base, une spécialisation croissante du vérificateur dans les travaux de contrôle externe; cette spécialisation constitue, en effet, une condition essentielle d'une amélioration de la qualité du contrôle fiscal.

Pour atteindre cet objectif, les inspections chargées de la fiscalité des entreprises ont été réorganisées sur la base d'une distinction nette des travaux de gestion, d'une part, et des

travaux de contrôle, d'autre part. Cette réorientation conduit à mettre en place des inspections de gestion, dirigées par un inspecteur assisté d'un ou plusieurs agents de catégorie B qui assurent les travaux de gestion et le contrôle sur pièces.

Le contrôle fiscal externe, dans ce schéma, est confié à des inspecteurs regroupés en général en brigade placée sous l'autorité d'un inspecteur principal.

Le nombre d'affaires importantes (rappel de droits > 500.000 F) réalisées par les directions territoriales (1) connaît, en 1986, une progression de 18 % (1985 = 2.365, 1986 = 2.798).

Le développement de la recherche du renseignement

Les interventions programmées sur renseignements aboutissent à des redressements particulièrement importants et sont nettement plus fréquemment que les autres à l'origine de plaintes correctionnelles.

Les progrès constatés en ce domaine sont encourageants. En 1986, on constate encore une croissance de près de deux points : 15,8 % contre 14,1 % en 1985.

Ces résultats qui doivent encore être améliorés ont pu être obtenus grâce à la réorganisation de l'ensemble des structures de recherche, entreprise en 1983. Cette réorganisation devrait s'achever en 1987 avec :

- d'une part, la création de trois nouvelles brigades interrégionales d'intervention (B.I.I.) qui seront implantées en 1987 et qui viendront renforcer les moyens opérationnels de la direction nationale d'enquêtes fiscales (D.N.E.F.);

- d'autre part, la mise en place, à l'échelon régional, des brigades d'études et de programmation (B.E.P.) qui donnent à la direction régionale les moyens d'exercer un rôle central dans la mobilisation, l'enrichissement et la circulation de l'information.

(1) Le nombre des affaires importantes réalisées par les directions régionales et les directions nationales (droits rappelés > 1 million de francs) marque également une progression de 18 %.

L'adaptation des méthodes et des procédures à l'organisation des entreprises et aux enjeux du contrôle

. L'adaptation aux structures et à l'organisation des entreprises importantes.

La technique de vérification du groupe qui consiste à faire intervenir conjointement plusieurs vérificateurs au sein de différentes entités d'un même groupe, afin de mieux appréhender les relations financières et commerciales internes, a été développée et adaptée au contrôle des groupes internationaux (contrôle coordonné entre des vérificateurs de différents pays).

Dans le domaine du contrôle des comptabilités informatisées, les brigades spécialisées ont été renforcées et restructurées en vue d'apporter, prioritairement, aux directions spécialisées dans le contrôle des grandes entreprises, l'assistance technique que nécessite le développement des systèmes de gestion informatisés.

. L'adaptation du contrôle des petites entreprises.

L'objectif est, ici, de limiter au maximum le poids et la durée du contrôle sans pour autant compromettre son efficacité. Il s'agit, en fait, de conduire le vérificateur à n'approfondir ses investissements que dans les cas où le comportement du contribuable le justifie. La vérification -dite vérification -diagnostic- lorsqu'elle ne conduit pas à approfondir les investigations, se déroule alors en quatre demi-journées environ.

La généralisation en 1986 de cette technique à l'égard des entreprises relevant du régime simplifié d'imposition, s'est traduite par 7.900 vérifications de ce type, dont 35 % conclues par un diagnostic d'arrêt au terme de la première phase d'investigations.

. Une meilleure sélectivité dans la mise en oeuvre des techniques de contrôle les plus contraignantes.

Cette orientation a valu, essentiellement pour les VASFE, qui fait désormais l'objet d'un encadrement strict. Les mesures prises en 1985 et 1986 se sont traduites par un infléchissement très net du nombre de VASFE, dont le rendement financier global continue néanmoins de croître.

	1984	1985	1986
Nombre de VASFE	6 216	6 504	5 782
Rappels (Droits + Pénalités) en millions de francs	2 558	3 135	3 380

La relance du contrôle des pièces.

En tant que tel, le contrôle des pièces, par son aspect pédagogique et préventif, est indispensable à une surveillance efficace du système déclaratif. De plus, il procure des recettes budgétaires importantes : 10,4 milliards de francs en 1986 dont la quasi-totalité sera effectivement recouvrée. Il constitue enfin l'un des préalables d'un contrôle fiscal externe efficace en préparant la sélection des affaires à vérifier. L'administration s'est donc résolument engagée dans une relance du contrôle sur pièces.

Celle-ci s'est appuyée en 1986 sur le développement des applications informatiques dans le domaine de la gestion et de l'aide à l'analyse :

. les méthodes de sélection informatiques ont été enrichies en vue d'en permettre l'adaptation aux caractéristiques du tissu fiscal local;

. les informations de recoupement de masse font désormais l'objet d'une gestion informatisée dans le cadre du système S.I.R. (Système de gestion des informations de recoupements);

. le dossier d'analyse (entreprises du secteur industriel et commercial) et la fiche d'analyse (secteur non commercial) tirés des informations comptables produites annuellement par les entreprises, constituent un outil d'aide à l'examen sur pièces des dossiers professionnels.

L'année 1988 sera marquée par la nécessité d'adapter la conduite des contrôles à son nouveau cadre juridique, dans le respect des nouvelles garanties accordées aux contribuables vérifiés, fixées par la loi modifiant les procédures fiscales et douanières (loi n° 87-502 du 8 juillet 1987).

B. LES ACTIVITES CONTENTIEUSES

1. Evolution du contentieux des impôts en 1986

Comparée à l'année précédente, l'évolution du contentieux des impôts en 1986 se traduit par une augmentation du volume des affaires reçues au cours de la phase administrative (4.014.000 au lieu de 3.800.000) et par un nouvel accroissement des charges en ce qui concerne le nombre des instances engagées devant les tribunaux (20.264 au lieu de 18.640).

a) Phase administrative du contentieux

Les affaires contentieuses et gracieuses parvenues dans les services sont traitées selon l'une des procédures suivantes :

- la procédure normale pour les demandes contentieuses ou gracieuses complexes ainsi que pour les demandes gracieuses relevant de la compétence du directeur général ou du ministre ; en 1986, cette procédure a concerné 388.000 affaires contre 449.000 en 1985 (soit - 13,6 %) ;

- la procédure simplifiée pour l'ensemble des demandes ne présentant pas de difficultés de fond et pouvant être, en général, réglées rapidement et directement par les services de base ;

- la procédure d'office qui permet à l'administration de rectifier les erreurs d'imposition qu'elle constate ou qui lui sont signalées verbalement par les contribuables.

Pour l'année écoulée, ces deux dernières procédures ont concerné 3.626.000 affaires contre 3.351.000 en 1985 (+ 8,2 %).

Par catégorie d'impôt, l'évolution du volume des affaires reçues présente les caractéristiques suivantes :

- en matière d'impôts d'Etat, le nombre d'affaires reçues progresse (impôts directs : 876 000, + 3,8 % ; taxes sur le chiffre d'affaires : 240 000, + 11,6 % ; contributions indirectes : 59 000, + 15,7 %) sauf en matière d'enregistrement (155 000, - 0,6 %) ;

- en matière d'impôts directs locaux, le nombre de demandes reçues poursuit régulièrement sa progression

(2 684 000 demandes, soit + 5,9 % par rapport à 1985 et + 15,1 % par rapport à 1982).

En fonction de leur nature, le nombre des affaires reçues se répartit comme suit :

- 272 000 demandes, soit 6,8 %, représentent des réclamations nées de litiges sur le fond du droit entre les contribuables et l'administration et sont éventuellement susceptibles de trouver une solution devant les tribunaux (en 1985, 313 700 affaires, soit 8,2 %);

- 581 000 demandes, soit 14,5 % du total des affaires, relèvent de la juridiction gracieuse (en 1985, 558 000 affaires, soit 14,7 %);

- 3 161 000 demandes, soit 78,7 % de l'ensemble, concernent la régularisation d'erreurs commises dans l'assiette des impôts (en 1985, 2 938 300 affaires, soit 77,1 %).

Par ailleurs, diverses opérations effectuées en vertu de dispositions légales sont rattachées au contentieux, à savoir :

Nature des opérations	1985 (en nombre)	1986 (en nombre)	évolution (en %)
I - <u>Impôts directs locaux</u>			
Dégrèvements en faveur des personnes âgées ou de condition modeste inférieures à 30 F.....	6 163 000	6 688 000	+ 8,5
II - <u>Demandes de remboursement de crédits de TVA non imputables</u>	379 000	407 000	+ 7,4
III - <u>Demandes de prorogation du délai pour construire</u>	24 000	22 000	- 8,3

b) Phase juridictionnelle.

**Affaires engagées par les contribuables
ou l'administration en 1986**

Nature des juridictions	Années		Evolution (en %)	Part en % dans le total des instances reçues en 1986
	1985	1986		
1) <u>Juridiction administrative :</u>				
<u>Tribunal administratif :</u>				
. Impôts d'Etat et assimilés.....	9 261	10 537	+ 13,8	51,1
. Impôts directs locaux.....	4 082	3 878	- 5,0	18,8
- <u>Conseil d'Etat</u>	2 076	2 017	- 2,8	9,8
Total 1.....	15 419	16 432	+ 6,6	79,7
2) <u>Tribunaux judiciaires (1) :</u>				
- <u>Tribunal de grande instance</u>	2 657	3 750	+ 41,1	18,2
- <u>Cour d'appel</u>	239	316	+ 32,2	1,5
- <u>Cour de Cassation</u>	145	126	- 13,1	0,6
Total 2.....	3 041	4 192	+ 37,8	20,3
Total général.....	18 460	20 624	+ 11,7	100
(1) A l'exclusion des instances relatives à la répression du délit général de fraude fiscale et des instances réprimant les infractions à la législation des contributions indirectes et assimilées (voir ci-après).				

Le nombre des affaires juridictionnelles continue de croître.

En ce qui concerne la juridiction administrative, cet accroissement s'est toutefois ralenti, sauf en ce qui concerne les impôts d'Etat devant les tribunaux administratifs (en 1985 : + 11,7 %).

En revanche, l'augmentation du nombre des affaires est très sensible devant les tribunaux de grande instance et les cours d'appel (en 1985, les pourcentages étaient, respectivement de + 44,6 et + 3,0).

2. Poursuites correctionnelles

a) Délit général de fraude fiscale

La commission des infractions fiscales a examiné au cours de l'année 1986, 602 dossiers de propositions de poursuites correctionnelles.

579 d'entre eux ont donné lieu à un avis favorable au dépôt d'une plainte et 23 à un avis contraire.

En conséquence, 579 plaintes ont été déposées (contre 522 en 1984 et 546 en 1985).

Les décisions de justice sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Nature des décisions	1983	1984	1985	1986
Décisions de justice rendues.....	533	507	535	705
Condamnations prononcées.....	658	610	639	847
dont condamnations définitives.....	353	335	321	427
Peines de prison avec sursis.....	275	242	254	346
sans sursis.....	26	13	20	39
Peines d'amende avec sursis.....	1	2	2	3
sans sursis.....	193	189	189	244
Interdiction d'exercer une profession industrielle, commerciale ou libérale...	5	10	5	2
Retraits du permis de conduire.....	-	1	-	1

b) Contributions indirectes.

Les infractions à la législation des contributions indirectes et assimilées ont donné lieu, en 1986, à l'ouverture de 509 procédures devant les tribunaux de grande instance jugeant

en matière correctionnelle et à 141 requêtes devant les cours d'appel (en 1985, les chiffres étaient respectivement 579 et 172).

La cour de cassation a eu à connaître de 14 pourvois introduits par les contribuables et de 23 recours de l'administration (en 1985, respectivement, 29 et 24).

Le nombre de décisions rendues par l'ensemble des juridictions s'est élevé à 615 (749 en 1985) dont seulement 47 défavorables au service (soit 7,6 %).

C. LES ACTIVITES DOMANIALES

Le domaine a pris une part importante à l'élaboration de nombreux textes législatifs et réglementaires ainsi qu'à diverses études sur les problèmes d'aménagement du territoire et de gestion du domaine public national.

L'activité du service a été particulièrement soutenue sur deux plans :

- mise en valeur du patrimoine national et opérations de gestion;
- participation à la réalisation des opérations foncières du secteur public.

1. Principaux textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière.

- Décret n° 87-282 du 22 avril 1987 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme et relatif au plafond légal de densité.

- Décret n° 87-223 du 22 avril 1987 modifiant l'article R. 123-35 du code de l'urbanisme et relatif à l'application anticipée des plans d'occupation des sols.

- Décret n° 87-284 du 22 avril 1987 modifiant le décret n° 86-516 du 14 mars 1986 relatif au droit de préemption urbain,

aux zones d'aménagement différé, aux espaces naturels sensibles des départements et au contrôle de certaines divisions foncières.

- Décret n° 87-285 du 22 avril 1987 relatif à la taxe locale d'équipement.

- Décret n° 87-359 du 26 mai 1987 portant création de la commission prévue par l'article L. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

2. Mise en valeur du patrimoine national et opérations de gestion

Parmi les interventions les plus significatives, on peut citer les actions suivantes :

- amplification des opérations de rentabilisation du domaine de l'Etat, notamment en ce qui concerne la cession des immeubles reconnus inutiles (plus de 3.550 actes d'aliénation);

- mise en place :

. d'un système de surveillance informatique des immeubles à l'aide d'une nouvelle documentation statistique,

. d'un programme annuel de contrôle de l'utilisation des immeubles domaniaux affectés aux diverses administrations,

. d'une procédure de règlement des désaccords en matière de concessions de logement consécutive à la suppression des commissions des opérations immobilières,

. élaboration du cahier des charges en vue du renouvellement des locations du droit de chasse sur le domaine public maritime,

. diffusion d'une circulaire ministérielle rappelant les obligations de remise au domaine du mobilier inutilisé.

3. Opérations foncières - Evaluations - Expropriations

Le domaine a continué à apporter son concours à la réalisation des opérations foncières du secteur public, sous les formes suivantes :

- expertise des biens immobiliers de l'Etat et des autres collectivités ou organismes publics (150.833 évaluations foncières traitées);

- négociation et rédaction des actes d'acquisition et de prise à bail pour le compte de l'Etat (17.459) sur un total de 47.298 opérations immobilières réalisées à l'amiable par l'ensemble des opérateurs publics;

- études et négociations, avec des organisations professionnelles agricoles, préalables aux acquisitions des emprises de la nouvelle ligne SNCF-TGV Atlantique;

- participation du service à la tutelle des SAFER, tâche aggravée par la stagnation, voire la régression du marché foncier agricole, de nature à mettre en péril l'équilibre financier d'un certain nombre de ces sociétés : mise en place d'une aide exceptionnelle au déstockage pour six SAFER;

- association aux études préliminaires concernant les acquisitions foncières liées :

 - . à la construction du tunnel sous la Manche,

 - . à la réalisation du Disneyland de Marne-la-Vallée.

4. Contentieux domanial et gestion des patrimoines privés

On dénombre en 1986, 588 instances judiciaires dont 18 pourvois en cassation et 99 instances devant les juridictions administratives dont 17 recours devant le Conseil d'Etat, ainsi qu'une affaire portée devant le Tribunal des conflits.

Par ailleurs, le domaine assurait, au 31 décembre 1986, la gestion de 31.075 patrimoines privés (successions non réclamées, vacantes ou en déshérence - séquestres) et a appréhendé

5.022 parcelles de terrain au titre des biens vacants et sans maître.

D. LES ACTIVITES CADASTRALES ET FONCIERES

1. Activités cadastrales

a) La rénovation du cadastre est quasiment achevée.

Ces travaux n'intéressent plus que 170 communes situées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle soumises au régime particulier du livre foncier.

Par ailleurs, l'établissement du cadastre dans les départements d'outre-mer est terminé, à l'exception de quelques parties de communes de Guyane. La mise en service du cadastre dans l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est effective depuis le 1er janvier 1987.

b) La direction générale des impôts exécute un programme de remaniement qui devrait permettre de disposer d'un plan adapté aux besoins sur l'ensemble des zones sensibles du territoire (zones périurbaines ou d'aménagement touristique, agglomérations nouvelles...). Elle emploie des procédés techniques (dont la photogrammétrie) qui autorisent des gains de productivité significatifs.

Après une période d'expérimentation, la production est entrée en régime de croisière en 1983; en 1986, il a été procédé à l'incorporation dans la documentation cadastrale des résultats du remaniement de 108 chantiers pour une superficie de 69.091 hectares.

c) Depuis la campagne 1982-1983 de constatation des changements de natures de culture avec l'aide de photos aériennes, 7.800.000 hectares ont été traités.

La campagne 1986-1987 qui a débuté le 1er novembre 1986 devrait permettre de traiter environ 1.500.000 hectares supplémentaires.

d) L'utilisation des images du satellite SPOT pourrait faciliter, à terme, la détection, la localisation et l'identification des changements de natures. Afin d'étudier cette possibilité, une expérience devrait débuter en 1987 si toutes les conditions de sa réalisation sont réunies.

e) Le transfert du plan minute de conservation cadastrale sur support plastique transparent, entrepris en 1980, se poursuit normalement. Au terme du programme 1987, 485.000 feuilles de plan auront été transférées.

Cette opération, prévue sur 10 ans, concerne les 590.000 feuilles du plan cadastral. L'utilisation du support plastique transparent permet de délivrer aux usagers une reproduction exacte de ce plan dans son état d'actualisation le plus récent et dans les délais beaucoup plus brefs.

2. Activités hypothécaires

Comparée à l'année précédente, l'évolution du nombre de formalités requises dans les conservations des hypothèques en 1986 se traduit par une augmentation du volume des dépôts (7.070.956 au lieu de 6.923.075). Appréhendé au 31 mars 1987, l'accroissement des charges de l'ordre de 8,5 % par rapport à la période correspondante de l'année 1986, reflète la reprise très sensible du marché immobilier.

Corrélativement, au regard des affaires effectivement traitées, il est constaté une amélioration de la productivité des bureaux (7.052.250 formalités traitées en 1986 contre 6.958.240 en 1985 et 6.834.207 pour l'année antérieure).

La Direction générale des impôts poursuit un effort tout particulier afin d'améliorer les temps de traitement des formalités dans les bureaux où, par suite de circonstances diverses, ces délais sont anormalement longs. En particulier, l'utilisation d'une brigade nationale de renfort permet d'apporter une aide aux conservations temporairement en difficulté.

Par ailleurs, dans un souci d'amélioration du service rendu au public, les concertations avec le conseil supérieur du notariat

et l'ordre national des avocats se sont développées en vue de mieux cerner les besoins réels des principaux usagers et d'accélérer les procédures.

Plusieurs modifications de textes régissant la publicité foncière ont été entreprises en 1986 et devraient être publiées avant la fin de 1987. Ainsi, un projet de décret, rédigé en relation avec la Chancellerie, simplifie très sensiblement les modalités de certification d'identité des parties par les rédacteurs d'actes.

Par ailleurs, il est envisagé une refonte générale de la réglementation régissant la publicité foncière dans la double optique d'une clarification des textes et d'un allègement des procédures de publicité. Ce projet, qui a reçu l'accord de principe de la Chancellerie, devrait déboucher sur une codification allégée et simplifiée, adaptée à la fois à la procédure existante et à la mise en place d'une gestion informatisée du fichier immobilier.

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

Cette recherche s'est poursuivie notamment par la réorganisation des structures et l'extension de l'équipement informatique.

1. La réorganisation des structures

La direction générale des impôts a poursuivi l'implantation des centres des impôts (C.D.I.) dont le nombre s'élèvera, à la fin de l'année 1987, à 835 (sur les 844 prévus en l'état actuel des éléments de charges connus) et des centres des impôts fonciers (C.D.I.F.) dont le total atteindra le chiffre de 279 (sur les 301 actuellement prévus).

Par ailleurs, dans le cadre d'une réorganisation de la direction générale, le service du contrôle et du recouvrement vient d'être supprimé et ses attributions ont été réparties entre deux nouvelles sous-directions.

2. L'extension de l'équipement informatique

Les crédits informatiques de la D.G.I. qui s'élevaient à 769,4 millions de francs en 1986 (y compris les fonds de concours), bénéficieront d'une mesure nouvelle de 15,7 millions de francs en 1988.

Le schéma directeur de l'informatique de la direction générale des impôts s'organise autour de quatre axes de réalisation principaux :

- l'informatisation des centres des impôts, avec quatre composantes

. S.P.I. (projet de simplification des procédures d'imposition) a pour objet d'identifier tous les contribuables et les diverses impositions dont ils relèvent. Il est en cours d'élaboration à Lyon, après avoir été approuvé par la C.N.I.L.

. F.I.P. (fichier d'imposition des personnes) regroupe au niveau départemental les contribuables de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de l'impôt sur les grandes fortunes. Il est en relation avec le fichier national S.P.I. Ce fichier est opérationnel dans trente-six directions depuis 1985;

. S.I.R. (projet d'informatisation des recouvrements) doit assurer la collecte, l'acheminement et l'exploitation de tous les renseignements annuels concernant les contribuables. Il commence à être exploité sur le centre régional de Strasbourg;

. E.L.O.D.I. (projet d'exploitation locale de la documentation et des impositions) visant à assurer la gestion automatique des dossiers des contribuables; le projet est en cours d'étude.

. MAJIC II, relatif à la mise à jour des informations cadastrales, dont le prototype est en cours d'installation, et l'extension en cours depuis le début de 1987;

. F.I.D.J.I. (fichier informatique des données juridiques et immobilières visant à l'informatisation des conservations des hypothèques) également au stade du prototype;

- l'informatisation du réseau comptable de la D.G.I., M.E.D.O.C. (recettes et conservations des hypothèques) et opérationnelle depuis le 1er janvier 1984 et en cours d'extension sur cinq régions;

- l'informatisation du fichier des comptes bancaires (F.I.C.O.B.A.): ce projet approuvé par la C.N.I.L. est opérationnel depuis le 1er janvier 1984.

A ces grands projets inscrits au schéma directeur initial se sont ajoutées plusieurs applications destinées à alléger, dans les plus brefs délais, la tâche des services.

Ainsi, en 1984, tous les centres départementaux d'assiette (C.D.A.) ont fini d'être équipés de micro-ordinateurs, notamment pour le calcul des matrices individuelles d'impôts et la détermination des taux d'imposition des taxes locales.

L'usage des microfiches est étendu, à la place des documents papiers, aux matrices de rôles d'imposition sur le revenu et de taxes d'habitation et au répertoire général des locaux.

Le projet d'équipement des directions et des Services fiscaux de micro-ordinateurs disposant de logiciels de traitement de texte leur permettant de traiter différentes opérations de gestion courante et, pour certaines d'entre elles, d'accéder à des fichiers centralisés comme ceux du personnel, est dans sa phase de déploiement depuis la fin de 1985 pour les fonctions de traitement de texte.

*

* *

Les dotations prévues pour 1988 en faveur de la direction générale des impôts lui fournissent des crédits supplémentaires d'un montant de 206,8 millions de francs, dont 124,2 millions de francs en mesures nouvelles. C'est ainsi que :

- la poursuite des grands projets informatiques conduit à prévoir l'ouverture de crédits complémentaires à hauteur de 15,7 millions de francs;

- la provision pour hausse des rémunérations et certains ajustements aux besoins de dotations de personnel mobilisent 155 millions de francs.

Dans le cadre du redéploiement des effectifs, 1.206 emplois seront supprimés. Il en résulte une économie de 97 millions de francs.

Les crédits d'équipement s'élèvent :

- pour l'équipement des services (essentiellement l'installation d'hôtels des impôts, les cités administratives et les cités logements) à 162,1 millions de francs en autorisations de programme et à 42 millions de francs en crédits de paiement;

- pour les travaux d'équipement du cadastre à 25 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

CHAPITRE VI

LE DEVELOPPEMENT DES EXPORTATIONS

Aux termes du décret n° 86-723 du 29 avril 1986, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du commerce extérieur, prépare les décisions du Gouvernement sur la politique du commerce extérieur de la France. Il est chargé plus spécialement des mesures propres à stimuler l'expansion économique française à l'étranger et à assurer le développement des échanges extérieurs.

Les crédits de fonctionnement et d'intervention destinés au financement des actions d'accompagnement de l'exportation sont inscrits au budget des services financiers.

I. LES OBJECTIFS

Le développement des exportations constitue un facteur de la croissance. Il contribue aussi à éviter ou limiter certains freinages conjoncturels.

Le ministre du commerce extérieur est chargé de concevoir la politique gouvernementale dans ce domaine, de veiller à sa mise en oeuvre et de coordonner l'action des administrations et organismes qui participent à la responsabilité du développement des exportations. Pour exercer cette mission, il dispose de la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation, qui a vocation pour

traiter toutes les questions économiques que soulèvent les relations - commerciales notamment - avec les pays étrangers.

Cette action se situe sur trois plans :

. Définition du cadre international, de l'environnement national des échanges et des mesures de soutien des entreprises exportatrices : la direction des relations économiques extérieures procède aux études relatives aux échanges extérieurs, définit les moyens propres à soutenir et à promouvoir les exportations, prépare et défend les positions du Gouvernement dans les négociations bilatérales et multilatérales.

. Information et aides aux exportateurs en vue de soutenir ou de développer la pénétration des entreprises françaises sur les marchés étrangers.

Dans le cadre de cette mission, le ministère de l'économie, des finances et de la privatisation assure :

- la gestion et le contrôle des procédures administratives afin de faciliter la tâche des exportateurs,

- la gestion, en liaison avec les organismes financiers intéressés (compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur : COFACE, et banque française pour le commerce extérieur : B.F.C.E.), des procédures d'assistance financière : assurance-crédit, assurance-prospection, garantie du risque économique, prêts gouvernementaux, investissements en vue de l'exportation.

. Coopération technique par la mise à la disposition des pays étrangers d'experts et de bourses de stages, en vue de favoriser l'utilisation des techniques françaises.

II. LES MOYENS

Pour mener à bien ces différentes missions, le département dispose :

1. du réseau des postes d'expansion économique implantés à l'étranger, qui regroupe actuellement 185 postes et antennes.

Délégués du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation auprès de la mission diplomatique ou consulaire auprès de laquelle ils sont affectés, les conseillers et attachés commerciaux ainsi que leurs collaborateurs spécialisés reçoivent leurs instructions de la direction des relations économiques extérieures.

Correspondants des administrations françaises, ils participent à la première mission de définition du cadre international des échanges et aux négociations.

Correspondants des organisations professionnelles et interlocuteurs des entreprises industrielles et commerciales qui s'intéressent à la situation économique des pays étrangers ou cherchent à s'assurer des débouchés extérieurs, ils jouent un rôle important dans le domaine de l'information et de l'aide aux entreprises ainsi que dans les efforts de développement de la coopération technique.

2. Des directions régionales du commerce extérieur, créées par le décret n° 82-762 du 6 septembre 1982 et chargées de coordonner, dans chaque région, les actions de l'ensemble des instances intéressées au commerce extérieur.

Ces directions régionales ont pour mission, outre l'application locale des directives de la direction des relations économiques extérieures et des organismes dont elle a la tutelle, l'information des entreprises sur les perspectives ouvertes par les marchés extérieurs.

Les directeurs et attachés régionaux du commerce extérieur assurent la coordination des services d'assistance à l'exportation ainsi que la gestion de certaines procédures financières simplifiées (assurance - prospection).

3. De trois organismes spécialisés :

- le centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.) chargé de l'information sur les marchés étrangers et de l'assistance aux exportateurs;

- le comité français des manifestations économiques à l'étranger (C.F.M.E.E.) qui facilite, en coordination avec le C.F.C.E. la participation française aux différentes manifestations : expositions, foires, salons spécialisés, semaines commerciales);

- l'agence pour la coopération technique, industrielle et économique (A.C.T.I.M.), dont la mission est de favoriser l'utilisation des techniques françaises à l'étranger, par ventes de matériels et de licences, en recevant des stagiaires en France ou en envoyant des experts et missions à l'extérieur.

III. LES PRIORITES POUR 1988

Les priorités pour l'année 1988 s'analysent ainsi :

1. Les directions régionales du commerce extérieur poursuivront leur action afin de favoriser les exportations, notamment des petites et moyennes entreprises.

2. A l'étranger, le service de l'expansion économique continuera en 1988 le redéploiement de ses moyens, rendu nécessaire par les profondes mutations de l'environnement économique international en renforçant son implantation dans les pays qui offrent à nos exportateurs les marchés les plus larges et dont le degré de solvabilité est élevé. L'informatisation des postes, entreprise en 1985, sera poursuivie activement.

La procédure "SESAME" (service de soutien et d'accompagnement sur les marchés extérieurs) est désormais banalisée pour la quasi-totalité des pays de l'O.C.D.E. où les postes d'expansion économique ont pu ainsi améliorer la prospection dans les grands marchés libres, au service d'entreprises progressivement plus motivées.

Le centre français du commerce extérieur (C.F.C.E.), de son côté, poursuivra la réalisation de son programme d'informatisation en améliorant le service de diffusion sélective "export-affaires" qui vise à rapprocher dans les délais les plus rapides la demande étrangère de l'offre française et en expérimentant "export-actions", destiné à faire connaître les actions de promotion menées par le C.F.C.E. et le C.F.M.E.

Pour 1988, le programme du comité français des manifestations économiques à l'étranger comprend la participation à quelques 250 foires et salons professionnels. L'essentiel des participations concerne les manifestations spécialisées.

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

Le tableau ci-après résume les moyens et les principales activités des services d'expansion économique à l'étranger de 1984 à 1988 :

	Unités	1984 constatés	1985 constatés	1986 constatés	1987 estimés	1988 prévus
A. Indicateurs de moyens :						
Effectifs.....	Agent	1.588	1.554	1.535	1.408	1.400
Moyens supplémentaires en personnel.....	Agent-année	1.020	1.030	1.055	1.055	1.065
Implantations de postes à l'étranger.....	Poste	188	189	188	185	186
Directions régionales du commerce extérieur.....	Poste	22	24	23	23	
B. Indicateurs de résultats :						
Indicateurs d'activité :						
Appels d'offres publiés (adjudications et grands projets publics) (C.F.C.E.).....	Nombre	20.809	16.800	15.000	14.000	14.500
Fiches de renseignements de notoriété délivrées (C.F.C.E.).....	Nombre	10.300	12.400	9.030	12.000	12.000
Nombre de journées et réunions d'information organisées par pays, à Paris et en Province (C.F.C.E.).....	Nombre	47	38	38	34	42
Participations aux journées et réunions d'information organisées par pays, à Paris et en province (C.F.C.E.).....	Nombre	4.053	3.300	3.046	2.335	3.010
Personnalités étrangères invitées.....		1.458	2.194	1.317	1.068	1.118
Missions collectives à l'étranger de cadres d'entreprise et tests de produits, dans le secteur des industries et services.....		47	44	37	37	50
Entreprises participantes aux missions collectives industrielles et services.....		685	590	525	529	640
Missions collectives à l'étranger de cadres d'entreprises du secteur agro-alimentaire.....		26	27	22	20	20
Entreprises participantes aux missions collectives du secteur agro-alimentaire.....		131	102	66	55	55
Missions individuelles à l'étranger de cadres d'entreprises.....		102	-	-	-	-
Surface totale occupée par des exposants français dans les manifestations économiques à l'étranger (C.F.M.E.E.).....	Mètre carré	72.933	93.738	84.293	-	-
Stagiaires reçus en France (A.C.T.I.M.).....	Nombre	1.952	1.813	2.003	2.000	2.000
Experts envoyés à l'étranger (A.C.T.I.M.).....	Nombre	697	1.423	1.389	1.000 (2)	1.000
Promesse de garantie (C.O.F.A.C.E.) (1):						
— nombre.....	Nombre	2.702	2.214	2.237	1.800	1.800
— montant.....	Milliard F	338	207	141	140	130
Polices (C.O.F.A.C.E.):						
— nombre.....	Nombre	2.710	2.500	2.018	1.700	1.500
— montant.....	Milliard F	107	148	125	50	70

(1) Affaires nouvelles.

(2) Diminution due à la suppression des missions d'identification technique

Les crédits inscrits pour 1988 au bénéfice du service de l'expansion économique à l'étranger s'élèveront à 1.184,4 millions de francs contre 1.194,4 millions de francs en 1987 (- 0,8 %). Les principales économies correspondent à des ajustements aux besoins du service et à la suppression de 22 emplois.

CHAPITRE VII

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, une surveillance étroite des échanges internationaux doit être exercée.

Après avoir rappelé les traits généraux de l'activité récente de l'administration des douanes, nous traiterons de la lutte contre les fraudes et des infractions constatées en matière de change et d'évasion des capitaux.

Le tableau ci-après fait ressortir la répartition de l'évolution par grande masse des crédits inscrits en 1987 et pour 1988 au titre de la direction générale.

Récapitulation des crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (crédits de paiement)

(En millions de francs.)

Nomenclature budgétaire	1987	1988	Evolution en pourcentage
Titre III			
Première partie : Rémunérations d'activités	2.185,5	2.233,9	+ 2,2
Troisième partie : Charges sociales	158,6	149,3	- 5,7
Quatrième partie : Matériel et fonctionnement	252,4	282,9	+ 11,9
Cinquième partie : Travaux d'entretien	13,2	11,6	- 12,3
Septième partie : Dépenses diverses	39,2	38,3	- 0,2
Total Titre III	2.648,9	2.716,2	+ 2,5
Titre V	21,8	12	- 44,5
Total général	2.670,7	2.728,2	+ 2,2

(1) Les autorisations de programme passent de 44,4 millions de francs en 1987 à 44,1 millions de francs en 1988

Les moyens accordés à la direction générale des douanes et droits indirects s'élèvent pour 1988 à 2.728,2 millions de francs et sont en augmentation de 2,2 % par rapport à 1987.

Les principales mesures nouvelles concernent les moyens de fonctionnement (+ 23,4 millions de francs), la formation continue et la suppression de 345 emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs.

A. LES ACTIVITES DE L'ADMINISTRATION DES DOUANES EN 1986

1. Le trafic commercial pris en charge

En 1986, on note une diminution sensible en valeur tant des importations (- 6,8 %) que des exportations (- 5,2 %) et en particulier pour la zone franc (- 17,6 %).

Dans les relations avec les pays de la C.E.E., l'augmentation des importations (+ 7,8 %) et des exportations (+ 10,5 %) n'est qu'apparente et tient principalement à l'entrée de l'Espagne et du Portugal.

L'activité du dédouanement :

Le nombre des déclarations enregistrées par les bureaux de douane a augmenté de près de 5 % par rapport à 1985.

Cette progression globale recouvre une augmentation à l'importation de 7,8 % et une faible hausse de 1,7 % à l'exportation.

La prise en charge par le système d'ordinateur pour le fret international (S.O.F.I.) est passée de 37 à 40 %.

C'est ainsi que le raccordement au réseau S.O.F.I. des bureaux de Meaux, Modane, Nice et Grenoble a fait progresser la part du trafic traité par déclarations informatiques de 11 % au détriment des déclarations manuelles qui diminuent de 3 %.

La part du trafic enregistré sous déclaration récapitulative progresse quant à elle de 12 %.

2. Les recouvrements

a) Les recettes de la Communauté européenne.

Les droits de douane, attribués désormais à la C.E.E., se sont élevés à 7.844 millions de francs (soit - 2,3 % par rapport à 1985). Ces recettes ne représentent plus que 2,9 % de l'ensemble des perceptions douanières.

La baisse de ces recouvrements en 1986 est imputable aux réductions de droits de douane intervenues le 1er janvier 1986 - dans le cadre des accords multilatéraux du GATT - et le 1er mars 1986 lors de l'adhésion de l'Espagne à la C.E.E. Ces réductions de droits de douane peuvent être estimées respectivement à - 80 et à - 100 millions de francs.

Les prélèvements agricoles ont atteint 784 millions de francs, soit + 64 % par rapport à 1985.

Les recettes perçues au profit du FEOGA se sont élevées à 1.163 millions de francs.

b) La T.V.A.

Le produit de la T.V.A. à l'importation des marchandises (produits pétroliers exclus) s'est élevé à 106.862 millions de francs, soit une augmentation de 7,2 % par rapport à 1985.

La part des marchandises achetées en franchise est restée stable :

- 26.551 millions de francs en 1986,

- 26.489 millions de francs en 1985.

La part grandissante des importations de produits soumis au taux majoré de la T.V.A., déjà observée en 1985, est confirmée.

c) Les produits pétroliers

. Recettes perçues au profit de l'Etat

En 1986, les recouvrements sur les produits pétroliers revenant au budget de l'Etat ont progressé de 1.125 millions de francs, soit + 0,9 % par rapport à 1985.

Cette faible progression traduit, en fait, deux évolutions divergentes des deux principales composantes de la fiscalité pétrolière :

- d'une part, une sensible augmentation des recettes perçues au titre de la taxe intérieure de consommation;
- d'autre part, une forte diminution des perceptions de T.V.A.

. Autres recettes

Les recettes au titre de la taxe spécifique sur certains produits pétroliers, perçues au profit du fonds spécial de grands travaux, sont en augmentation de plus de 43,2 % d'une année sur l'autre. Cette progression est essentiellement imputable aux deux relèvements de taux intervenus le 11 juin et le 1er décembre 1986 (9,70 F/l'hl puis 12,2 F/l'hl).

Les recettes perçues au titre de la taxe parafiscale de la Caisse nationale d'énergie, qui alimentent le fonds de modernisation des détaillants en carburant, se sont élevées à 52 millions de francs contre 453 millions de francs en 1985.

3. La législation et la réglementation

a) L'amélioration des relations administrations-usagers

Pour la douane, la commission AICARDI a proposé :

En matière de pouvoir d'investigation :

- de subordonner la visite domiciliaire à l'autorisation du juge, sauf en cas de flagrance;

- de définir par voie législative les catégories de produits soumis à l'article 215;

- d'organiser la retenue des prévenus capturés sous le contrôle du procureur.

En matière de répression des infractions :

- de rétablir l'élément intentionnel;

- de proportionner la sanction à la gravité de l'infraction;

- d'autoriser au redevable l'accès aux observations de l'administration devant le comité du contentieux fiscal douanier et des changes.

La commission a suggéré le maintien des pouvoirs d'investigation dont la douane a besoin et proposé l'aménagement des textes répressifs en s'inspirant des principes de protection de la liberté individuelle, de la légalité et des droits de la défense.

A la suite de ces conclusions, des projets de loi ont été préparés répondant aux recommandations de la commission.

Les dispositions relatives à la visite domiciliaire par les agents des douanes ont été présentées avec la loi de finances pour l'année 1987 et votées par le Parlement.

b) Les Communautés économiques européennes.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés.

A la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, la direction générale des douanes a élaboré les textes d'application des nouvelles règles régissant, à compter du 1er mars 1986, les échanges de marchandises à l'intérieur de la Communauté élargie.

Pour tenir compte du caractère progressif du désarmement tarifaire dans les échanges avec les deux nouveaux Etats membres, le régime du transit communautaire a été adapté. Il permet l'identification des marchandises admises au régime "adhésion" (sigle T2 ES et T2 PT). Comme lors des précédents élargissements, il a été institué un prélèvement compensateur. Il s'applique aux marchandises obtenues dans la C.E.E. à dix à partir de produits tiers et réexportées vers les nouveaux Etats membres (et vice versa).

S'agissant des échanges de produits agricoles, des dispositifs spécifiques ont été mis en place. Les montants compensatoires adhésion visent à compenser la différence entre les prix constatés sur les marchés des nouveaux Etats membres et ceux fixés dans la Communauté à dix. Le mécanisme complémentaire aux échanges permet de surveiller les échanges de produits sensibles. La douane participe activement au fonctionnement de ces dispositifs.

La politique agricole commune.

L'ajustement des taux pivots des monnaies européennes intervenu le 7 avril 1986 a eu comme conséquence en France le rétablissement des montants compensatoires monétaires (M.C.M.).

Le 1er juillet 1986 a été instauré, dans le cadre de l'organisation commune des marchés, un prélèvement de co-responsabilité sur les céréales en grains. La douane a immédiatement mis en place un dispositif pour assurer une bonne appréhension de ce trafic. Pour toute exportation vers les pays tiers, elle procède à la liquidation et à la prise en recette de cette perception.

c) La réglementation du dédouanement.

La direction générale des douanes a procédé à une réforme des procédures de dédouanement à domicile. Elle vise à étendre à une plus large gamme d'opérateurs les facilités accordées aux entreprises réalisant de nombreuses opérations d'importation et d'exportation.

1.545 entreprises en bénéficient à l'importation et 3.340 à l'exportation. D'autre part, 6 magasins francs, variante de l'entrepôt, ont été ouverts, ce qui porte leur nombre à 12.

d) La protection du consommateur.

Deux actions ont marqué l'année 1986.

Les vins italiens.

Les importations de vins italiens ont fait l'objet, à compter du 21 mars 1986, d'un prélèvement systématique d'échantillons aux fins d'analyse, afin de rechercher la présence éventuelle

d'alcool méthylique (méthanol); cette matière est extrêmement dangereuse pour la santé humaine. Grâce à ces contrôles, différents lots, importés en mars et avril, représentant au total environ 30.000 hectolitres, ont été reconnus impropres à la consommation et ont fait l'objet d'une destruction.

Par la suite, le dispositif a été assoupli. En effet, aucune des nombreuses analyses effectuées n'a permis de retrouver trace de ce produit dans les vins italiens importés.

L'accident de Tchernobyl

A la suite de cet accident nucléaire, le 26 avril 1986, des mesures ont été prises en collaboration avec les autres administrations concernées d'abord sur le plan national puis sur le plan communautaire. Elles ont eu pour but d'éviter le risque de contamination radioactive par les produits importés.

4. Les activités internationales

a) La réglementation douanière.

La douane a participé activement aux travaux en cours au sein des Communautés européennes ainsi que dans les organismes internationaux, notamment au conseil de coopération douanière et au GATT. Il s'agissait notamment de la poursuite de l'harmonisation au sein des Communautés européennes.

Ainsi, il a été décidé au 1er janvier 1988 :

- qu'un document administratif unique (DAU) remplacera dans tous les Etats membres les déclarations d'exportation, de transit et d'importation;

- qu'une nouvelle nomenclature internationale de produits - système harmonisé (SH) - entrera en vigueur.

La participation aux travaux des autres instances internationales à compétence douanière :

- le conseil de coopération douanière (CCD);

- le GATT.

b) L'assistance administrative mutuelle internationale.

Au cours de l'année 1986, la douane a :

- engagé des négociations en vue d'établir des conventions bilatérales avec la Corée du Sud, l'Inde, le Japon et le Pakistan;
- renouvelé des accords avec Madagascar et le Cameroun;
- conclu de nouveaux accords avec les Comores, la Finlande et le Maroc.

Par ailleurs, la douane a participé aux travaux des instances spécialisées communautaires et des organismes internationaux : GAM, FEOGA, CCD, ONU, Conseil de l'Europe, etc.

A l'échelon régional, des réunions et des rencontres ont été organisées dans le cadre de la lutte contre la contrebande et le trafic des stupéfiants.

c) La coopération technique.

Au cours de l'année 1986, la coopération technique internationale a continué de se développer dans plusieurs domaines.

Ainsi :

- une équipe de douaniers informaticiens détachés aux Nations-Unies (CNUED) développe le dédouanement automatisé dans les pays de l'Afrique de l'Ouest;
- 44 coopérants douaniers sont en service à l'étranger au titre de conseiller technique ou d'enseignant. De nombreuses missions de courte durée ont été organisées dans le cadre des relations bilatérales;
- l'Ecole nationale des douanes a reçu 69 stagiaires étrangers.

5. L'information et la communication

La douane a poursuivi l'application d'un programme de relation avec les usagers : entreprises, voyageurs.

La rédaction d'un guide pratique sur les formalités à l'exportation a été achevée. Dans le domaine réglementaire, la douane a poursuivi les travaux de création d'une banque de données.

Un montage audiovisuel intitulé "La douane et le commerce extérieur" a été réalisé, ainsi qu'un film sur le 25ème anniversaire de l'aviation douanière.

Les cinq centres de renseignements implantés à Paris et en province ont enregistré 108.000 contacts en 1986 (appels téléphoniques, visites).

Sept réunions douane-entreprises ont été organisées dans les régions, 1.500 entreprises y ont participé.

6. Les moyens développés par l'administration des douanes

Les hommes.

La direction générale des douanes a pu, par réorganisation interne, diminuer ses effectifs de 201 emplois budgétaires en 1986 (soit 1 % des effectifs budgétaires globaux); ce mouvement a été poursuivi par une diminution de 320 emplois budgétaires au 1er janvier 1987 (soit 1,5 % des effectifs budgétaires globaux).

Au 1er janvier 1987, l'effectif budgétaire était de 21.093 agents.

Ces personnels se répartissent entre :

- 2.813 agents du cadre A;
- 5.178 agents du cadre B;
- 12.726 agents du cadre C;
- 166 agents du cadre D et auxiliaires;
- 210 agents du corps des départements et territoires d'outre-mer.

Les matériels.

Les matériels sont essentiellement utilisés pour :

- la surveillance des eaux côtières qui repose sur l'utilisation combinée de moyens aériens et maritimes de divers types;

- la surveillance terrestre qui est assurée par des unités mobiles dotées de véhicules de divers types qui interviennent, soit sur les voies routières non gardées, soit en profondeur pour doubler les contrôles exercés de façon aléatoire sur les grands axes de pénétration, des unités aériennes appuient l'action des services motorisés.

Toutes les unités sont dirigées par des centres de commandement interrégionaux et régionaux en liaison radio permanente avec les moyens sur le terrain.

Les moyens en matériel mis à la disposition du service en 1986 comprenaient :

- un parc aérien composé de 20 appareils;
- un parc terrestre comprenant 2.030 véhicules;
- un parc naval constitué de 95 unités.

L'informatique.

La direction générale des douanes utilise des moyens informatiques depuis de nombreuses années dans le cadre :

- de l'élaboration des statistiques du commerce extérieur;
- du traitement des déclarations en douane;
- de la lutte contre la fraude;
- de la gestion des services.

La douane française a été l'une des premières administrations européennes à utiliser l'ordinateur pour le traitement de la déclaration de douane avec le système SOFIA (Système d'ordinateurs pour le fret international aérien). Etendu à des trafics routiers et ferroviaires, ce système est devenu au 1er janvier 1978, le SOFI (Système d'ordinateur pour le fret international).

Les moyens informatiques de dédouanement du SOFI sont composés de :

- 2 biprocesseurs d'une capacité de 2 x 2,56 méga-octets CII-HB IRIS 80;

- 1 ordinateur CII-HB mini 6 pour la gestion du tarif des douanes et pour la réglementation du tarif extérieur (tarif intégré).

Ces appareils sont reliés à :

- 1.164 écrans de visualisation;
- 819 téléimprimantes.

52 bureaux de douane sont raccordés au système SOFI.

B. DES RESULTATS REMARQUABLES DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1. Les affaires de change

L'année 1986 a vu un retour progressif à la liberté des changes, ainsi que l'application de mesures d'amnistie.

Les résultats contentieux de l'année 1986 comparés à ceux de l'année 1985 se caractérisent par les évolutions suivantes :

- une diminution en nombre (- 61 %) et surtout en valeur (- 76 %) des saisies physiques de capitaux à l'exportation;
- Une diminution en nombre (- 59 %) et en valeur (- 30 %) des autres irrégularités cambiales.

La baisse des résultats observée en 1986, qui s'est poursuivie au premier semestre de 1987, résulte de l'assouplissement de la réglementation des changes.

2. Les fraudes commerciales

Le domaine des opérations commerciales s'analyse en secteur industriel et secteur agricole. A chacun d'eux

s'appliquent des réglementations spécifiques qui induisent des méthodes de contrôle particulières afin de lutter avec efficacité contre des courants de fraudes toujours vivaces.

Le secteur industriel concerne notamment :

- les produits textiles.

C'est un secteur sensible car certains pays ont axé leur essor économique sur l'exploitation de cette filière.

La Communauté a réagi en concluant des accords d'autolimitation (accords multifibres) avec ces principaux pays producteurs.

Les contrôles ont permis de constater de fausses déclarations d'espèces ayant entraîné l'inapplicabilité des documents exigibles dans le cadre des accords multifibres. Ces infractions portaient sur une valeur globale de 8.760.000 francs.

- L'électronique grand public (radio, hi-fi, vidéo).

Ce secteur est aussi particulièrement sensible à la fraude pour des motifs très voisins.

A la suite d'une mission effectuée en Asie du Sud-Est, grâce aux éléments de preuve obtenus, les bureaux de Marseille, Nice et Halluin ont bloqué 9.500 appareils d'une valeur de 1.115.000 francs. Déclarés originaires de Singapour, ils provenaient en réalité du Japon et de Corée.

- Les produits C.E.C.A.

Les intérêts économiques en jeu justifient une vigilance soutenue en ce domaine.

Ont été ainsi découverts et sanctionnés :

- de fausses déclarations d'origine;

- le contrôle d'une société a permis de constater qu'elle importait des produits sidérurgiques déclarés "origine Danemark" alors qu'en réalité ils étaient d'origine R.D.A.

- L'application des normes techniques dans le domaine de la sécurité et de la protection du consommateur.

Ces contrôles effectués par les services à l'importation sont primordiaux pour la protection des consommateurs. Ils permettent de bloquer de nombreux arrivages dangereux pour la sécurité et la santé.

Contrefaçons.

Les trafics de marchandises contrefaites sont de plus en plus nombreux. Les conséquences économiques pour les entreprises victimes de ces pratiques sont très importantes. Un dispositif d'intervention sur le plan communautaire entrera en vigueur en janvier 1988.

Le secteur agricole.

En raison de la complexité et de la mobilité de la réglementation, ainsi que de l'importance considérable des intérêts en jeu, ce domaine présente des possibilités de fraude très diverses. Les avantages ou perceptions intervenant dans le cadre de la politique agricole commune ont un caractère essentiellement spécifique, donnant de ce fait une grande importance aux contrôles de l'origine, l'espèce, la quantité des marchandises déclarées à la douane.

3. La lutte contre l'immigration clandestine

L'action de la douane dans la lutte contre l'immigration clandestine s'est traduite en 1986, par une augmentation de 83 % du nombre de personnes interceptées par rapport à 1985.

Ce fort accroissement résulte en partie du renforcement des contrôles aux frontières pour lutter contre le terrorisme.

3.002 étrangers qui tentaient de franchir clandestinement les frontières françaises, ou qui se trouvaient en situation irrégulière sur notre territoire, ont été interpellés.

En outre, 40 passeurs ont été interceptés.

4. Des succès remarquables dans la lutte contre les stupéfiants

La lutte contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes est l'une des missions traditionnelles de la douane qui découle de sa compétence générale en matière de surveillance des frontières.

Face à la progression de ce trafic depuis le début des années 80, cette mission est devenue prioritaire.

En effet, les principaux produits employés de nos jours à des fins toxicomaniaques, et dont l'usage est interdit en France, sont produits hors du territoire national et, bien souvent, à l'extérieur de la Communauté européenne. La douane constitue, de ce fait, le premier obstacle pour les trafiquants. Son rôle est à la fois répressif et dissuasif.

Mais la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants ne peut se concevoir que dans le cadre d'une constante adaptation des méthodes et moyens utilisés. Cette adaptation doit prendre en compte :

- les difficultés inhérentes à la configuration de nos frontières, leur étendue, leur nature terrestre, maritime ou aérienne, et la nécessité de concilier efficacité des contrôles et fluidité des trafics voyageurs et de marchandises;

- le déplacement de la frontière vers l'intérieur du territoire d'un nombre important d'opérations de dédouanement de marchandises qui implique, notamment, une surveillance des véhicules en transit sous douane;

- l'importance du développement de la coopération au niveau international.

a) Le franchissement des frontières constitue, l'expérience l'a montré, le moment le plus propice à l'interception de la drogue; elle sera, une fois importée, dispersée en de multiples filières difficiles à localiser ou à remonter.

Les moyens en personnel et en matériels dont disposent les services de surveillance, auxquels est dévolu le contrôle des

voyageurs, sont donc déployés en fonction des diverses voies de pénétration susceptibles d'être empruntées par les trafiquants.

La voie aérienne reste le vecteur privilégié pour le trafic illicite des drogues dures. Un effort tout particulier est donc produit pour adapter les contrôles aux méthodes variées et perpétuellement renouvelées mises au point par les trafiquants. L'implantation de nouvelles équipes cynophiles (42 chiens sont actuellement en activité) dans les aéroports parisiens, mais également dans les aéroports internationaux de province et d'outre-mer, l'étude de nouveaux moyens techniques de détection des drogues concourent à améliorer l'efficacité des méthodes d'investigation traditionnelles.

La voie terrestre est plus particulièrement utilisée par les trafiquants d'herbe et de résine de cannabis, la France constituant, au demeurant, un pays de transit important entre pays de l'Europe du Sud et ceux du Nord. Cette position nécessite une surveillance active, aussi bien à la sortie qu'à l'entrée du territoire national.

Le vecteur maritime joue un rôle clef pour l'introduction en contrebande de produits stupéfiants. Il permet, en effet, sous ses deux aspects, navigation de plaisance et navigation commerciale, le transport de quantités importantes de drogue, dans des conditions de sécurité relativement optimales pour les trafiquants : nombreuses possibilités de déchargement de cargaisons par les navires de faible tonnage, transbordements pour couper court aux tentatives de repérage... C'est la raison pour laquelle les moyens de surveillance aéronavale (21 aéronefs et 29 navires) sont largement utilisés dans le cadre d'une coopération opérationnelle avec les dispositifs de surveillance étrangers. Entre 1981 et septembre 1986, la douane a saisi en mer :

- 56.870 kg de résine et herbe de cannabis;
- 39 kg d'huile de cannabis;
- 22 kg de cocaïne.

Une recrudescence du trafic outre-mer, notamment dans la zone des Antilles, conduit l'administration à renforcer son dispositif dans cette région sensible.

Enfin, le vecteur postal est également très utilisé par les trafiquants et la douane a développé une collaboration adaptée avec les P.T.T. qui s'est traduite par un nombre de saisies significatives.

b) La répression du trafic des stupéfiants intervient également en-deçà des frontières, sur l'ensemble du territoire national. On constate, en effet, qu'un large champ d'investigation s'ouvre aujourd'hui aux agents chargés du contrôle des opérations commerciales : parallèlement au trafic voyageurs, se développe un trafic de stupéfiants dissimulés dans les transports de marchandises. Or, l'aspect douanier des opérations de commerce international se dénoue de plus en plus couramment à l'intérieur du territoire et non plus aux frontières.

L'accroissement et la rapidité des échanges, la multiplication des procédures simplifiées de dédouanement, l'évolution des transports modernes, l'apparition de nouvelles techniques de manutention (conteneurisation en particulier) rendent plus difficiles les contrôles douaniers.

Le souci d'efficacité conduit donc la Douane à privilégier les techniques modernes (informatique par exemple) permettant de mieux cibler les contrôles vers les marchandises répondant aux critères sélectionnés et présentant le plus grand risque pour la dissimulation de produits stupéfiants.

Il convient ensuite, d'assurer le démantèlement des filières, arrêter les véritables bénéficiaires des trafics et prévenir, ainsi, la récidive. Cette action est plus particulièrement celle des fonctionnaires des services spécialisés de recherche de la fraude qui conduisent leur tâche en étroite coordination avec les autres administrations nationales compétentes dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, notamment l'office central de la répression du trafic illicite des stupéfiants.

L'action conjuguée de ces services devient fondamentale à une époque où l'on assiste à une connexion toujours plus grande entre les trafics illicites de stupéfiants et d'autres formes de criminalité, tels les trafics d'armes et de devises, ou encore le terrorisme.

L'action de la douane, enfin, est étroitement intégrée dans la coordination de l'ensemble des moyens de toute nature dont dispose l'Etat, menée par la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, rattachée au Garde des Sceaux.

c) L'internationalisation des filières de trafic, le développement des circuits complexes de recyclage des avoirs financiers générés par ce trafic, l'ouverture des frontières,

l'évolution du marché de la drogue, imposent de développer la coopération entre les services de répression des différents pays concernés. Ainsi, la douane participe aux travaux d'instances douanières, tels le conseil de coopération douanière et le groupe d'assistance mutuelle qui regroupe les pays membres de la C.E.E. Ces travaux permettent, notamment, d'approfondir la réflexion sur les méthodes des trafiquants, d'échanger des renseignements sur leurs activités et de mettre au point des actions coordonnées entre pays partenaires. Cette participation de la douane française à l'effort international de lutte contre le trafic des drogues passe également par sa collaboration au sein d'organismes à compétence plus large comme le groupe Pompidou du conseil de l'Europe ou la commission des stupéfiants de l'O.N.U.

Dans ce contexte caractérisé par des mutations permanentes, il est apparu indispensable de développer les moyens matériels engagés dans cette action difficile.

Les crédits affectés aux services de surveillance ont permis d'accroître l'équipement en moyens de détection adaptés. Ainsi, 15 nouveaux appareils de contrôle des bagages de soute par rayon X ont été installés dans les aéroports. La direction générale des douanes s'est également dotée de matériels sophistiqués, notamment d'analyseurs d'urines.

Pour lutter contre les trafics de stupéfiants, 24 nouvelles équipes "maître-chien" ont été implantées en 1987 dans les zones sensibles à la fraude.

En ce qui concerne les services de surveillance aéromaritimes qui jouent un rôle important dans la lutte contre les trafics de stupéfiants acheminés par voie maritime, les efforts engagés pour moderniser les équipements se sont poursuivis. La mise en service notamment en 1987 d'un avion à Fort-de-France permettra d'exercer dorénavant une surveillance étroite sur les Antilles, cette zone géographique étant particulièrement sensible compte tenu de sa proximité avec des pays de transit ou de production de stupéfiants.

En outre, un avion a été commandé pour améliorer la surveillance de la façade Atlantique et la construction de trois vedettes garde-côtes a été lancée afin de remplacer des unités anciennes.

*

* *

Cette intensification a connu des résultats tout à fait positifs puisque les quantités de drogues saisies (cf. tableau ci-dessous) ont été en augmentation de 81 % en 1986 par rapport à 1985. Les agents des douanes ont ainsi opérés 91 % des saisies nationales de produits stupéfiants divers (82 % des saisies de drogues dures) dont 80 % seuls et 11 % en collaboration avec les services de police et de gendarmerie. Ces saisies auraient représenté, sur le marché clandestin, une valeur de 563 millions de francs.

Saisies de stupéfiants pour l'année 1986

Nature des produits	Total des saisies nationales	Saisies des services douaniers (seuls ou en collaboration avec d'autres services)	Saisies des services de police et gendarmerie
OPIMUM	5,143	4,256	0,887
MORPHINE	5,203	5,200	0,003
HEROINE	219,967	151,395	68,572
COCAINE	246,005	232,776	13,229
CANNABIS	13 776,731	12 608,857	1 167,874
TOTAL KG	14 253,049	13 002,484	1 250,565
L.S.D. (Doses)	11 258	10 417	841

CHAPITRE VIII

POUR UN SERVICE PUBLIC PLUS EFFICACE

Afin de rendre le service public plus efficace, des actions sont menées par les services financiers, notamment dans les domaines de l'information, du paiement des dépenses, des relations avec le public et de la formation des personnels.

A. L'I.N.S.E.E. ET LE DEVELOPPEMENT DE L'INFORMATION ECONOMIQUE

La mission essentielle de l'I.N.S.E.E. est de produire et de diffuser des informations démographiques, économiques et sociales. L'exercice de cette mission conduit l'Institut à élaborer des statistiques, à produire des outils synthétiques et à présenter des études sur les structures ou les évolutions passées, ainsi que des travaux de projection.

Depuis sa création (1946), l'I.N.S.E.E. ne cesse d'améliorer ses outils d'observation économique et ses modalités de diffusion de l'information collectée.

Depuis la publication du rapport Lenoir (1975) sur "l'information économique et sociale", de nombreuses opérations ont été menées; ce sont, notamment :

- la réalisation d'un catalogue général des sources statistiques;
- l'informatisation de la bibliothèque centrale de l'I.N.S.E.E.;

- la réalisation d'un catalogue informatique avec le C.E.S.I.A.;

- la mise à disposition du public des modèles de prévision;

- la constitution de banques de données et leur mise à disposition (banque de données macro-économiques, banque de données locales, banque de données sur le commerce et les marchés intérieurs).

A cet effort pour la modernisation des statistiques économiques, il y a lieu d'ajouter tout le travail fourni pour permettre une utilisation de plus en plus généralisée et compétente du raisonnement macro-économique sur modèles.

Les modèles de l'I.N.S.E.E. (D.M.S., Metric, Propage) sont utilisés pour répondre aux demandes des autorités publiques, notamment dans le cadre des travaux de planification. Mais ils ont été progressivement mis à la disposition d'utilisateurs extérieurs à l'administration (Sénat, bureau d'information et prévisions économiques, universités et grandes écoles...).

Au plan régional, la décentralisation administrative suscite une demande locale nouvelle et accrue. Les orientations générales de l'Institut visent à satisfaire principalement les besoins exprimés par les demandeurs institutionnels régionaux et locaux : conseil régional, préfecture régionale, collectivités territoriales..., ainsi que les organismes tels que les chambres de commerce, partenaires sociaux, etc.

L'Institut participe à la création des comités régionaux d'information économique et sociale (C.R.I.E.S.) : le premier a vu le jour en 1984 (Marseille), le second au début 1985 (Nancy), d'autres devraient suivre.

Enfin, une réorientation des activités de mise à disposition de l'information dans les observatoires économiques régionaux (O.E.R.) est en cours, depuis le début de 1984; elle vise à mieux adapter le service rendu aux besoins des diverses catégories d'utilisateurs :

- mise en place d'une documentation en libre service pour l'information courante;

- développement d'une activité personnalisée de "conseil en information" (recherche, sélection, mise en forme et interprétation de l'information) pour les utilisateurs ayant besoin de recourir de façon plus approfondie aux services de l'O.E.R.;

- implantation de relais locaux d'information - au nombre actuellement d'une centaine - dans des centres de documentation aptes à jouer un tel rôle (chambres de commerce, comités d'expansion, bibliothèques universitaires, etc);

- installation de systèmes de diffusion rapide pour les indices courants (répondeurs automatiques, télétel, relais spécialisés);

- promotion générale de la formation par édition de publications, relations avec la presse écrite et parlée, expositions, envoi de prospectus...

Enfin, il convient de noter la collaboration étroite de l'I.N.S.E.E. avec divers organismes contribuant au développement de l'information économique dans les domaines démographiques et sociaux: I.N.E.D., C.E.R.C., C.E.P.I.I., ainsi qu'avec les instituts de conjoncture: O.F.C.E., I.R.E.S., I.P.E.C.O.D.E.

*

* *

Les orientations majeures du programme de travail pour 1988 sont l'intensification de la préparation du prochain recensement et la poursuite d'un important programme d'enquêtes auprès des ménages.

*** Recensement de la population.**

L'année 1988 marquera le début de la préparation lourde du prochain recensement. Il sera procédé à cet effet à une répétition générale en grandeur réduite (une vingtaine de communes). Par ailleurs, les travaux de cartographie infracommunale commenceront, ainsi que l'élaboration du système informatique de dépouillement et la mise au point des logiciels nécessaires.

*** Enquêtes auprès des ménages**

Outre la réalisation des travaux permanents, l'objectif est d'obtenir une meilleure connaissance des indicateurs concernant

la vie des ménages. Plusieurs enquêtes nouvelles ou non permanentes vont être menées dans ce sens :

- l'enquête sur le logement vise à la connaissance de la structure du parc de logements et de son occupation par les ménages, ainsi que l'évolution de cette structure. Elle portera donc sur l'échantillon déjà interrogé en 1984, et sur un échantillon représentatif des nouvelles constructions depuis cette date. L'accent sera mis sur la mobilité, la localisation des nouveaux occupants en milieu urbain ou rural et sur l'accession à la propriété;

- l'enquête sur la production domestique permettra l'étude des activités ménagères, de loisir, d'éducation. Elle décrira l'ensemble des biens consommés et les quantités de temps consacrées;

- l'enquête sur les biens durables et l'ameublement portera sur l'équipement des ménages en meubles et en appareils électro-ménagers, sur les circonstances et motifs de leur acquisition, ainsi que sur les conditions de leur utilisation;

- enfin, l'enquête emploi complémentaire aura pour objet le temps de travail des actifs ayant un emploi.

*** Enquêtes auprès des entreprises**

L'enquête mensuelle sur le commerce de détail sera renouvelée et tiendra compte du système harmonisé de nomenclature douanière. De nouveaux indices de prix à la production seront mis au point.

*** Répertoires**

Le fichier électoral sera entièrement automatisé. Il en sera de même du fichier des personnes nées à l'étranger, qui sera géré sur la même base que le fichier électoral. Les directions régionales pourront y accéder en temps réel et procéder à des mises à jour.

B. LE PAIEMENT DES DEPENSES

1. Le système mensuel de l'impôt

Le système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu a été institué par la loi n° 71-505 du 29 juin 1971.

Tous les départements (métropolitains et D.O.M.) bénéficient depuis le 1er janvier 1984 du système des prélèvements mensuels. Ce dernier a en effet été mis en place dans les départements antillais et en Guyane au 1er janvier 1984.

Pour l'année 1984, le taux d'adhésion était de 30,76 %. Il est passé à 32,52 % en 1985 et sera de 35,5 % en 1987, soit plus du tiers des contribuables.

2. Le paiement mensuel de la taxe d'habitation

L'article 30-II de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale modifié par l'article 54 de la loi de finances pour 1981 a donné la possibilité aux redevables de taxe d'habitation ou des taxes foncières relativement importantes de verser deux acomptes avant le 30 mars et le 31 juillet de l'année d'imposition.

Selon les renseignements recueillis auprès des trésoreries générales, il apparaît qu'un très petit nombre de contribuables - moins d'un millier - utilisent cette faculté.

Par ailleurs, l'article 30-I de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 précitée a institué un système de paiement mensuel de la taxe d'habitation.

A titre de première expérience, le décret n° 80-1085 du 23 décembre 1980 a donné aux contribuables d'Indre-et-Loire la possibilité de payer mensuellement leur taxe d'habitation à compter du 1er janvier 1981. Le taux d'adhésion obtenu était de 1,3 %.

Le décret n° 81-695 du 1er juillet 1981 a étendu ce système de paiement aux cinq autres départements de la région Centre : Cher, Eure-et-Loir, Loiret, Loir-et-Cher, Indre.

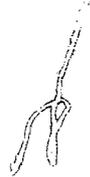
Les très faibles résultats recensés jusqu'ici pour les acomptes de taxes d'habitation et des taxes foncières sur tout le territoire et la mensualisation du paiement de la taxe d'habitation, montrent le faible intérêt de ces dispositions dès lors qu'il n'existe pas d'acomptes provisionnels obligatoires pour cet impôt et que les contribuables ne tirent aucun avantage financier à payer par fraction leur cotisation de taxe d'habitation.

3. Le paiement mensuel des pensions

A l'heure actuelle, les pensions font l'objet de versements mensuels pour l'ensemble de la métropole et des départements d'outre-mer, à l'exception de celles qui relèvent des centres de Marseille, Créteil et la Paierie générale du Trésor.

A compter du mois de décembre 1987, la mensualisation sera étendue à ces trois derniers centres.

Cela concernera 340.000 pensionnés, soit Marseille 104.000, Créteil 56.000, Paierie générale du Trésor 180.000.



Pensions payées mensuellement au 1er décembre 1987
dans l'hypothèse d'une généralisation du paiement mensuel
des pensions métropolitaines

ANNEE DE LA MENSUALISATION	DEPARTEMENTS	CENTRE REGIONAL DES PENSIONS	NOMBRE DE PENSIONS LORS DE LA MENSUALISATION	NOMBRE DE PENSIONS GERÉES PAR LE CENTRE AU 1.1.87
1975 1er avril 1975	Ardèche, Drôme, Isère, Savoie, Haute-Savoie	GRENOBLE	82 000	82 000
1976 1er octobre 1976	Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne (1), Pyrénées-Atlantiques (1) : rattaché à BORDEAUX le 1er mai 1977	BORDEAUX	130 000	144 000
1977 1er février 1977	Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne, Meuse, Vosges (ces deux départements sont rattachés à METZ depuis 1981)	CHALONS-SUR-MARNE	62 000	46 000
1978 1er janvier 1978	Aisne, Oise, Somme, Doubs, Jura, Haute-Saône, Belfort, Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dôme, Ain, Loire, Rhône	AMIENS BESANCON CLERMONT-FERRAND LYON	234 000	47 000 42 000 52 000 72 000
1979 1er janvier 1979	Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Tarn-et-Garonne, Hautes-Pyrénées, Tarn, Cher, Eure-et-Loire, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret	TOULOUSE TOURS	203 000	119 000 86 000
1980 1er janvier 1980	Calvados, Manche, Orne, Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yonne, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine, Mayenne, Morbihan	CAEN DIJON METZ RENNES	280 000	43 000 67 000 88 000 142 000 (y compris le Finistère)
1981 1er janvier 1981	Alpes-Maritimes, Bas-Rhin, Haut-Rhin	NICE STRASBOURG	129 000	121 000 (y compris le Var) 67 000
1982 1er janvier 1982	Guadeloupe, Guyane, Martinique, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Sarthe, Vendée, Eure, Seine-Maritime, Val d'Oise, Yvelines	FORT-DE-FRANCE NANTES ROUEN	170 000	10 000 84 000 95 000
1983 1er janvier 1983	Corse-du-Sud, Haute-Corse, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon	AJACCIO SAINT-DENIS SAINT-PIERRE	37 000	33 000 6 000 700
1984	NEANT			
1985 1er janvier 1985	Finistère	RENNES	54 000	142 000 (avec les autres départements)
1986 1er janvier 1986	Var	NICE	54 000	121 000 (y compris Alpes-Maritimes)
1987 1er janvier 1987	Nord, Pas-de-Calais	LILLE	88 000	88 000
1er octobre 1987	Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Creuse, Corrèze, Haute-Vienne, Vienne, Aude, Gard, Hérault, Lozère, Pyrénées-Orientales, Pensions à l'étranger (sauf Païeries en Afrique et TOM), Mayotte	LIMOGES MONTPELLIER Trésorerie Générale pour l'étranger MAYOTTE	226 000 93	103 000 103 000 20 000 93
1er décembre 1987	Paris, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Val-de-Marne, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône, Vaucluse	Païerie Générale du Trésor à PARIS CRETEIL MARSEILLE	341 000	181 000 56 000 104 000

C. LES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION AVEC SES PUBLICS

L'amélioration des relations de l'administrations avec les usagers est une activité permanente qui s'intègre aux activités opérationnelles réalisées par tous les services.

Ces actions ont pour objet d'améliorer l'accueil du public et son information; elles tendent à rapprocher l'administration des usagers par la déconcentration des procédures. Elles peuvent se regrouper autour de quatre axes :

- l'écoute des usagers (analyse des réclamations reçues, études et sondages, comités locaux d'usagers, journées d'études et d'information);
- l'adaptation des procédures et des méthodes (action de simplification, efforts de déconcentration...);
- l'information (publications, dépliants et brochures, répondeurs téléphoniques spécialisés, télématique : Minitel, campagnes d'information);
- l'accueil (dans les locaux administratifs, organisation de permanences dans les mairies ou dans les maisons du troisième âge à certaines périodes de l'année...).

Ainsi, ces actions se sont développées dans deux domaines principaux :

- les relations avec le grand public et les contribuables;
- les relations avec les chefs d'entreprises industrielles, commerciales et artisanales, les exploitants agricoles, les professions libérales.

D. LA FORMATION DES PERSONNELS

En 1988, priorité sera donnée à la formation continue et à l'accroissement de la qualification des agents du ministère.

L'action soutenue de modernisation des services menée depuis plusieurs années doit s'accompagner d'un développement de la formation continue afin de permettre une meilleure

adaptation des agents à leur emploi et à l'évolution des méthodes de travail. Cet effort se traduira en 1988 dans le budget des services financiers par :

- le redéploiement au profit de la formation continue de la partie des moyens de formation initiale rendue disponible par la diminution des recrutements. Cette orientation permet, à elle seule, une forte augmentation du potentiel de formation continue;

- l'inscription de crédits nouveaux, à hauteur de 11,3 millions de francs qui permettra de renforcer très sensiblement les crédits d'enseignement et les moyens de formation mis à la disposition des services.

Parallèlement à cet effort, la transformation de près de 3.600 emplois pour un coût total de 40,00 millions de francs environ, permettra d'accroître la qualification offerte aux agents tout en adaptant la structure fonctionnelle des emplois des services financiers aux nouvelles méthodes de travail.

CONCLUSION

Au terme de cet examen des crédits proposés au titre des services du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation pour 1988, quelques observations doivent être présentées.

Le projet de budget des services financiers traduit la volonté du Gouvernement de renforcer l'efficacité de l'administration et de poursuivre la modernisation des services.

La réduction du nombre de postes de la fonction publique met l'accent sur la recherche indispensable de productivité des services. Cet effort nettement accru dans le budget de 1988 est d'autant plus intéressant que la nature du travail dans des administrations financières se prête particulièrement à la modernisation, l'informatique permettant une amélioration sensible du service rendu par les agents.

Dans la lutte implacable engagée contre la fraude, le renouvellement des méthodes, notamment pour les services fiscaux, la vérification de groupes et les vérifications coordonnées pour les entreprises multinationales, constituent un impératif permanent. A cet égard, il apparaît nécessaire de doter l'administration fiscale et les douanes des moyens les mieux adaptés.

La haute valeur technique des personnels du ministère de l'économie, des finances et de la privatisation permet de répondre de la manière la plus efficace aux besoins d'une administration en pleine évolution professionnelle et qui assume des tâches souvent difficiles avec un constant souci de qualité.

La plus ample connaissance des problèmes posés à ce ministère à travers l'étude des mesures du budget de 1988, offre au Parlement l'occasion de témoigner aux personnels des services financiers la haute estime dans laquelle le pays les tient.

Au cours de sa séance du 5 novembre 1987, la commission, réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, a procédé sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, à l'examen des crédits du budget de l'économie, des finances et de la privatisation, section des services financiers pour 1988.

La commission a approuvé le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, et a décidé de proposer l'adoption des crédits de la section des services financiers pour 1988.