

N° 79

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 13

ÉCONOMIE ET BUDGET : SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Gérard MIQUEL

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat : 78 (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
I - LES MOYENS	7
A. PRESENTATION GENERALE	7
1. Le budget pour 1995	7
2. Evolution	8
B. LES PERSONNELS	9
1. Les effectifs	9
2. Les dépenses	11
C. LES AUTRES DEPENSES	13
1. Les dépenses de fonctionnement	13
2. Les subventions de fonctionnement et les interventions publiques	14
D. LES DEPENSES EN CAPITAL	16
II - PRESENTATION DES ACTIONS ET OBSERVATIONS	18
A. PRESENTATION GENERALE	18
B. LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS - DGDDI	19
1. Les missions traditionnelles	19
a) <i>La réorganisation du dispositif douanier</i>	19
b) <i>Les difficultés</i>	22
2. Les résultats de la lutte contre les trafics illicites	23
a) <i>La lutte contre le trafic international de drogue</i>	23
b) <i>Les autres contrôles</i>	24

3. Le recouvrement des contributions indirectes	26
a) <i>Les transferts à la DGDDI</i>	26
b) <i>Bilan de la première année de gestion des contributions indirectes</i>	28
C. LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET DE CONSOMMATION	30
1. L'activité de la DGCRF	30
a) <i>Les contrôles de qualité et de sécurité</i>	30
b) <i>Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des concentrations</i>	31
2. Le soutien aux mouvements des consommateurs	32
a) <i>Présentation générale</i>	32
b) <i>L'Institut national de la consommation</i>	33
D. LA DIRECTION GENERALE DES IMPÔTS ET LE RECÈVREMENT DE LA TVA INTRACOMMUNAUTAIRE	34
1. La connaissance des échanges intracommunautaires	35
a) <i>La collaboration douanes/DGI : le SSEI</i>	35
b) <i>La collaboration entre États membres : le système de collecte des statistiques INTRASTAT</i>	36
2. Les résultats	37
a) <i>La fiabilité des statistiques</i>	37
b) <i>Les difficultés d'application</i>	38
c) <i>Le recouvrement</i>	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La commission souligne les efforts d'adaptation de la Direction générale des douanes et des droits indirects à ses nouvelles missions résultant de la mise en oeuvre du marché unique.

2. La commission s'inquiète du développement de la fraude au régime du transit : les produits tiers sont importés dans la Communauté et y sont consommés sans avoir supporté les droits et taxes y afférent.

3. La commission encourage vivement le redressement de l'Institut national de la consommation en 1995.

4. La commission s'interroge sur la perception de la TVA intracommunautaire par la Direction générale des impôts. Elle a souhaité que le rapporteur spécial effectue un contrôle sur pièces et sur place sur ce sujet en 1995.

I - LES MOYENS

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Le budget pour 1995

Les crédits prévus pour 1995 au titre des Services financiers s'élèvent à 45,39 milliards de francs, en progression de près de 3 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1994.

82,5 % de ce budget sont des dépenses de personnels. La rémunération des personnels en activité (177.579 agents) constitue à elle seule 57,3 % du total, soit 26 milliards de francs.

Budget des Services financiers
Tableau récapitulatif

(en millions de francs - chiffres arrondis)

	1994	1995	Part dans le total	Variation en % 1995/1994
<u>Titre III - Moyens des services</u>				
Rémunérations des personnels	24.719,7	26 003,1	57,3 %	+ 5,2 %
Pensions	9.574,7	9.639,1	21,2 %	+ 0,7 %
Charges sociales	1.796,5	1.834,6	4 %	+ 2,7 %
Sous-total personnels	36.079,9	37.476,8	82,5 %	+ 3,9 %
Autres (matériels, entretien)	7.048,6	7.040,6	15,5 %	- 1,9 %
Total titre III	43.128,5	44.517,4	98 %	+ 3,2 %
<u>Titre IV - Interventions publiques</u>	400,4	390,7	0,9 %	- 2,4 %
Total dépenses ordinaires	43.529	44.908	98,9 %	+ 3,1 %
<u>Titre V - Investissements de l'Etat</u>				
(AP)	(514,7)	(490,5)		(- 4,7) %
(CP)	547	483,9	1,1 %	- 11,5 %
TOTAL GENERAL	44 076	45 391,9	100 %	+ 2,99 %

NOTA : Les crédits initiaux ont été abondés de 1,6 million de francs lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale. La majoration porte sur les crédits du Centre français de commerce extérieur (+ 100.000 francs) et sur l'équipement des services du Trésor (+ 1,5 million de francs). Le total des crédits est donc de 45.393,5 millions de francs. Il ne sera pas tenu compte de cette majoration dans la suite du présent rapport.

Ce projet de budget s'inscrit dans le cadre des orientations qui ont conduit la préparation du projet de loi pour 1995. Il privilégie deux objectifs majeurs : l'adaptation active des moyens des services à leurs missions et le maintien de l'effort de modernisation.

L'effort engagé passe par le redéploiement et la rationalisation des moyens des services financiers.

Les défis auxquels sont confrontés les services financiers sont en effet nombreux et complexes :

- la construction européenne, outre les nombreuses refontes fiscales et réglementaires qu'elle génère, a déclenché un vaste mouvement de redéploiement géographique au sein de la direction générale des douanes et des droits indirects et a nécessité une refonte des compétences entre la direction générale des impôts et les douanes. Le PLF 1995 témoigne de l'ampleur des mouvements réalisés dans ces domaines ;

- la mondialisation de l'économie entraîne la mise en place de nouveaux contrôles (circuits des multinationales ; blanchiment de l'argent ; drogue...) et le réexamen des implantations du dispositif d'aide au commerce extérieur ;

- de façon plus générale, tous les événements et les évolutions que connaissent l'économie et la société française se répercutent sur les modalités d'intervention des services financiers, pour lesquels l'adaptation au réel est un enjeu majeur.

Le PLF 1995 traduit cet effort permanent d'adaptation par une réduction contrôlée des effectifs, la poursuite de la restructuration de ces derniers, la réalisation de la seconde phase du transfert des contributions indirectes et le réexamen des crédits d'interventions.

2. Evolution

Le budget pour 1995 confirme une relative stabilisation, mais à un niveau élevé de dépenses de services financiers, qui représentent 3,1 % du total du budget de l'Etat. A titre de comparaison, le budget est équivalent au budget des transports terrestres. L'évolution des crédits sur longue période montre clairement le poids croissant des dépenses de personnel, et le retrait significatif des interventions publiques et des investissements de l'Etat.

Evolution des crédits des "services financiers"

(millions de francs)

Libellés	1991	1992	1993	1994	1995	1995/ 1991
Titre III Moyens des services	39.817,0	41.516,0	42.297,8	43.128,5	44.517,4	+ 11,8 %
Titre IV Interventions publiques	621,9	529,0	428,9	400,5	390,7	- 37,1 %
Titre V Investissements exécutés par l'Etat	1.502,9	1.556,4	1.283,0	547,0	483,9	- 67,1 %
Titre VI Subventions d'investissements	0,2	0,5	0	0	0	-
Total	41.942,0	43.601,9	43.996,1	44.076	45.342	+ 8,1 %

B. LES PERSONNELS

1. Les effectifs

Les effectifs budgétaires prévus pour 1995 s'établissent à 177.579, soit une baisse de 112 emplois par rapport à 1994.

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

Le projet de loi de finances traduit surtout l'adaptation des structures des services financiers décidée en 1991, au titre du transfert à la douane des droits et contributions indirects gérés jusqu'alors par la DGI. Le solde des 2.407 emplois concernés (soit 1.532) sont transférés dans le cadre du PLF 1995. 875 emplois l'avaient été dès 1994.

L'adaptation des structures du ministère à la suppression des frontières fiscales et douanières au 1er janvier 1993 et notamment la gestion par la DGI de la TVA intracommunautaire, jusque là assurée par la douane, a conduit à un redéploiement des postes budgétaires. Sur les 2.500 emplois rendus disponibles à la douane, 800 ont été supprimés, 750 ont été affectés à d'autres missions douanières, et 950 ont été redéployés à hauteur de 800 à la DGI, 100 aux Services déconcentrés du Trésor et 50 à la DGCCRF.

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

Services financiers
Evolution des effectifs budgétaires depuis 1991

Services	1991	1992	1993	1994	1995	1995/ 1991	1995/ 1994
Personnels titulaires							
Administration centrale	8.002	7.892	7.776	7.729	7.725	- 277	- 4
IGF	110	110	110	110	110	-	-
Cour des comptes + CRC	1.632	1.657	1.648	1.643	1.643	+ 11	-
Trésor	56.458	56.449	56.508	56.452	56.439	- 19	- 13
DGI	80.878	80.874	81.655	80.771	79.229	- 1.649	- 1.542 *
Douanes	20.017	19.952	18.200	19.074	20.556	+ 539	+ 1.482 *
Services financiers à l'étranger							
Expansion économique à l'étranger	116	115	114	112	110	- 16	- 2
EE	1.369	1.317	1.281	1.246	1.226	- 143	- 20
DGCCRF et autres	6.886	6.853	6.830	6.806	6.795	- 91	- 11
	3.728	3.718	3.758	3.748	3.746	+ 18	- 2
	179.196	178.937	177.880	177.691	177.579	- 1.617	- 112

Les mouvements principaux portent sur la Direction générale des impôts et la Direction générale des douanes et s'établissent comme suit :

DGI	- 1.532	emplois transférés aux douanes
	- 10	emplois supprimés
soit	- 1.542	suppressions au total
DG Douanes ..	+ 1.532	emplois en provenance de la DGI
Droits indirect	- 50	emplois supprimés
soit	+ 1.482	créations au total.

A noter que les effectifs budgétaires ne correspondent pas toujours aux effectifs réels. Le tableau ci-après donne des indications sur ces deux données.

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

(millions de francs)

Directions	Effectifs équivalent temps plein	
	Budgétaires	Réels payés
Administration centrale	7.625	7.541
Contrôles économiques et financiers	151	158
Inspection générale des finances	110	101
Cours des Comptes	453	436
Chambres régionales des comptes	1.195	1.089
Services déconcentrés du Trésor	54.947	54.826
Service de la redevance	1.561	1.500
Direction générale des impôts	81.655	80.691
Direction générale des douanes et droits indirects	18.200	18.240
Services financiers à l'étranger	114	94
Institut national de la statistique et des études économiques	6.830	6.627
Service de l'expansion économique à l'étranger et directions régionales du commerce extérieur	1.281	1.155
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	3.758	3.752
Total	177.880	176.210

2. Les dépenses

Au total, les dépenses de personnel s'élèvent à 37,5 milliards de francs (soit 82,5 % du total des dépenses prévues), et progressent de 3,9 % par rapport à 1994. Ce taux résulte de la prise en compte de la hausse de la valeur du point dans le calcul des rémunérations, de la prise en compte de l'effet GVT et de la mise en oeuvre de la 6ème tranche du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Evolution des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (parties 31-32-33) passent de 36.079,8 millions de francs en 1994 à 37.476,9 millions de francs en 1995.

Cette progression représente une augmentation de 1.397,1 millions de francs qui se décompose de la façon suivante :

1) Actualisations (évolution point fonction publique, pensions, mesures acquises...)	1.063,2 MF
2) GVT global	250,7 MF
3) Mesures catégorielles (protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique, mesures indemnitaires)	375,4 MF
4) Mesures liées à l'organisation des services	+ 26,2 MF
5) Transfert (emplois CERC)	+ 6,2 MF
6) Révision des services votés	- 15,6 MF
7) Prise en charge de la majoration de pension pour enfants par le Fonds de solidarité vieillesse	- 309,0 MF

Dans ce cadre, la transformation de plus de 44.000 emplois vise à accroître la qualification offerte aux agents et à adapter la structure fonctionnelle des emplois à l'évolution des missions. Elle permettra également de renforcer l'action et la présence des services financiers dans les secteurs particulièrement exposés et complexes.

Concernant le budget social, les prestations de services rendus aux personnels (restaurants, centres de vacances, aides au logement,...) représentent 645,3 millions de francs (chapitre 33-92), en augmentation de 10 millions de francs par rapport à 1994. Ces activités représentent 1.4 % du total du budget des services financiers.

Sur le titre III, la mesure nouvelle s'analyse en une mesure d'ajustement aux besoins concernant le secteur de la restauration, permettant en particulier de faire face à l'augmentation du coût des prestations.

Quant aux mesures nouvelles demandées sur le titre V, soit 27 millions de francs en autorisations de programme et 18 millions de francs en crédits de paiement sur le chapitre 57-90, elles permettront

de poursuivre en 1995 le programme de rénovation et de mise en conformité des équipements sociaux suivants :

- restaurants : 23 millions de francs en autorisations de programme et 14 millions de francs en crédits de paiement ;
- crèches et réservations de berceaux : 4 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

C. LES AUTRES DEPENSES

1. Les dépenses de fonctionnement

Ces dépenses atteindront 6,59 milliards de francs, en diminution de 230 millions de francs, soit 3,4 % par rapport à la dotation initiale de 1994, ce qui illustre le souci du département de participer pleinement à la maîtrise des dépenses publiques de fonctionnement.

Ces dépenses sont imputées sur six chapitres :

- Sur le chapitre 34-97 "*juridictions financières - matériel et fonctionnement courant*", il est enregistré pour 73,90 millions de francs de dépenses.

- Elles atteindront 3.173,5 millions de francs au chapitre 34-98 "*matériel et fonctionnement courant*", qui regroupe, pour l'ensemble des directions du ministère, les dépenses de matériel, de loyer, d'entretien autos, de frais de déplacement, d'entretien immobilier, de télécommunications et certains frais de bureautique et d'informatique.

- Le chapitre 34-93 "*remboursements à diverses administrations*" est doté de 2,24 milliards de francs de dépenses en 1995. Depuis 1993, il ne supporte que les versements forfaitaires faits à la Poste au titre des services rendus à l'administration des Finances.

- Les "*dépenses informatiques, bureautiques et télématiques*", chapitre 34-95, s'élèvent à 977 millions de francs.

Elles enregistrent une diminution de 9,68 % par rapport à 1994. Cette baisse importante s'explique par une contraction massive (- 481 millions de francs) au titre des mesures acquises ; la dotation nécessaire au seul maintien du parc existant a en effet fortement diminué en raison d'une baisse très nette des coûts des matériels, accompagné d'une baisse plus réduite des coûts d'entretien. Ce mouvement est général dans la fonction publique mais sont plus visibles sur le budget des services financiers compte tenu de l'importance prise par les dépenses informatiques dans les différents services, notamment la Direction générale des impôts. Pour cette seule direction, le maintien du parc existant représente une économie de 205 millions de francs.

Cette baisse au titre des mesures acquises est toutefois partiellement compensée par l'inscription d'une mesure nouvelle portant sur 375 millions de francs.

Cette diminution des crédits accompagnée d'un maintien de la capacité de lancement d'opérations nouvelles marque la volonté du ministère d'améliorer le rapport coût-efficacité des équipements informatiques, sans pour autant sacrifier son pouvoir d'innovation.

2. Les subventions de fonctionnement et les interventions publiques

Les subventions et les crédits d'intervention ont fait l'objet d'un réexamen approfondi.

L'augmentation de 135 % de la ligne des subventions (216,9 millions de francs en 1995 contre 92 millions de francs en 1994) par rapport à la loi de finances initiale pour 1994 résulte de la majoration d'une subvention d'équilibre versée au budget annexe des monnaies et médailles. Cette subvention passe de 28,2 millions de francs en 1994 à 154,4 millions de francs en 1995.

Evolution de subventions de fonctionnement

(millions de francs)

Organismes bénéficiaires	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Conservatoire national des arts et métiers (école nationale d'assurances) ...	6,7	0,0	7,6	17,64	-	-
Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM) ...	70,0	45,9	30,0	30,00	30,0	29,0
Institut national de la consommation (INC)	45,3	47,9	47,3	37,00	34,0	33,5
Administration des monnaies et médailles				3,31	28,2	154,5
Total	122,0	93,8	84,9	87,95	92,2	216,9

Les interventions publiques, soit 390 millions de francs en 1995, baisseront de 2,4 % par rapport à 1994. Il s'agit de la poursuite d'une évolution engagée depuis quatre ans puisque les crédits sont passés de 529 millions de francs en 1992, 429 millions de francs en 1993, 400 millions de francs en 1994, et 390 millions de francs en 1995.

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

La diminution prévue en 1995 résulte principalement de la suppression des crédits, inscrits à titre non reconductible en 1994, destinés à financer l'organisation de la 27ème assemblée de la Banque asiatique de développement (- 15 millions de francs). Des marges de manoeuvres ont également pu être dégagées pour permettre de financer de nouvelles actions, et notamment des subventions pour l'expansion économique à l'étranger (Centre français du Commerce extérieur dont la subvention passe de 156,9 millions de francs à 162 millions de francs), et Comité français de manifestations économiques à l'étranger dont la subvention passe de 63 millions de francs à 69,2 millions de francs.

D. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses d'investissement appréciées en autorisations de programme enregistrent une baisse de 4,7 %, soit 490 millions de francs en 1995 contre 514 millions de francs en 1994. Celle-ci est principalement la conséquence de la disparition des crédits correspondants aux dépenses d'entretien des cités administratives, dont la dotation apparaît maintenant intégralement au budget des charges communes (- 9,25 millions de francs en AP). Les crédits de paiement baissent de 11,54 %, soit 483 millions de francs en 1995 contre 547 millions de francs en 1994. Cette diminution porte essentiellement sur les services votés et constitue la conséquence logique de l'arrivée à leur terme des importants programmes immobiliers lancés depuis 1989. Cette évolution ne portera donc pas atteinte au rythme actuel des opérations d'investissement du département, dont le caractère soutenu permet de mener à bien les travaux et les acquisitions indispensables au maintien d'un parc immobilier satisfaisant (traitement des "points noirs", rénovation des bâtiments anciens, adaptation du parc aux flux économiques et financiers,....).

Les principales opérations ouvertes en 1993, poursuivies en 1994 (affectations d'autorisations de programme) et programmées en 1995 sont les suivantes :

Opérations immobilières en cours

• Exercices 1993-1994

- Construction de l'Hôtel des Finances de Lille	122 MF	(+ 12,5 MF préalablement)
- Construction de la Trésorerie générale de Nantes	84,25 MF	(+ 13,8 MF préalablement)
- Centre national de la formation professionnelle de Nevers	67,5 MF	(+ 12 MF préalablement)
- Réhabilitation de la Trésorerie générale de Limoges	35 MF	(+ 10 MF préalablement)
- Construction de l'Hôtel des impôts de Riom	26,10 MF	(+ 2,90 MF préalablement)
- Construction de l'Hôtel des impôts de Bauge	18 MF	(+ 2 MF préalablement)
- Reconstruction de l'Hôtel des finances de Nice-Cadeï	14,5 MF	
- Réhabilitation de la colonie de vacances de Leucate	14 MF	
- Réhabilitation de l'Hôtel des impôts de Thionville	11 MF	

• Rénovation du parc immobilier des "services financiers" en 1995

Principales opérations en cours :

- Construction d'un hôtel des finances à Nice.
- Construction d'un service des archives à Savigny le Temple
- Construction d'un hôtel des impôts à Aix, Antibes, Brives, Mende, Riom, Trinité, Thionville.
- Construction de trésorerie générale à Angoulême, Evry, Grenoble, Nantes, Saint Etienne.
- Construction d'un hôtel des douanes à Fort de France et Roissy.

Opérations lancées en 1995 :

- Construction d'un hôtel des impôts à Livry Gargan (25 millions de francs), d'une trésorerie générale à Amiens (57 millions de francs), et rénovation d'un laboratoire de la DGCCRF à Massy (12 millions de francs).

II - PRESENTATION DES ACTIONS ET OBSERVATIONS

A. PRESENTATION GENERALE

Les services financiers recouvrent les services qui dépendent directement ou indirectement des ministères de l'Economie et du Budget (Direction générale des impôts, services extérieurs du Trésor, Direction générale des douanes et des droits indirects, INSEE...), ainsi que des principaux corps de contrôle touchant aux compétences financières (Inspection des Finances, Cour des Comptes, chambres régionales des comptes,...). L'importance relative des différents services est rappelée dans le tableau ci-après. Plutôt que d'analyser chacune de ces actions, il est proposé de concentrer le propos sur les modifications en cours, à savoir :

- les nouvelles missions de la Direction des douanes et des droits indirects ;

- les interrogations sur les relais traitant de la politique de consommation ;

- les résultats de la Direction générale des impôts en matière de recouvrement de la TVA intracomunautaire.

Services financiers Présentation par actions

(* millions de francs)

Actions	Dotation 1994*	Dotation 1995*	Part dans le total (%)	Variation 1995/1994
01. Administration centrale	2.829	2.858	6,3 %	+ 1 %
02. Inspection générale des finances	38	38	0,08 %	-
03. Cour des comptes et chambres régionales des comptes	481	493	1,1 %	+ 2,5 %
04. Trésor Public	8.631	8.995	19,8 %	+ 4,2 %
05. Direction générale des impôts	12.507	12.790	28,2 %	+ 2,2 %
06. Direction générale des Douanes	3.802	4.151	9,2 %	+ 9,2 %
07. Services financiers à l'étranger	73	76	0,1 %	+ 4,1 %
09. INSEE	1.448	1.519	3,3 %	+ 4,9 %
10. DREE	1.274	1.279	2,8 %	+ 0,4 %
11. DGCCRF	950	977	2,2 %	+ 2,8 %
13. Services communs	12.041	12.216	26,9 %	+ 1,4 %
TOTAL	44.076	45.392	100 %	+ 3 %

B. LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS - DGDDI

La mise en place du marché unique européen, conduisant à la suppression des formalités de dédouanement et des contrôles aux frontières de la CEE, a entraîné des modifications profondes dans le travail et les missions de la Direction générale des douanes et a rendu nécessaire une nouvelle répartition des compétences au sein du ministère. La gestion de la TVA intracommunautaire a été attribuée à la Direction générale des impôts (DGI), celle des contributions indirectes a été transférée à la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

1. Les missions traditionnelles

a) La réorganisation du dispositif douanier

La suppression des formalités douanières et fiscales liées au franchissement des frontières intracommunautaires, le 1^{er} janvier 1993, a entraîné une profonde réorganisation du dispositif douanier.

Le nouveau dispositif a pour objectif de lutter contre les trafics illicites. En application des articles 36 et 223 du Traité sur l'Union européenne et dans le respect des principes communautaires, certaines marchandises demeurent soumises à des restrictions de circulation prévues par la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992.

S'agissant de la surveillance, la nouvelle organisation de la surveillance douanière s'est traduite par l'abandon de la garde fixe des points de passage et la généralisation des contrôles mobiles.

En vue de garantir une capacité d'intervention optimale, elle combine un réseau d'unités mobiles et de 35 observatoires placés sur les points de passage majeurs. Ces derniers ont pour rôle, d'une part d'orienter, à partir d'une bonne connaissance des flux, l'intervention des services de surveillance opérant sur les arrières immédiats ou en profondeur, d'autre part, de faciliter la coopération transfrontière. Les unités mobiles, qui interviennent soit de leur propre initiative, soit sur la base du ciblage préalable des observatoires, sont réparties sur les frontières intracommunautaires en fonction de la sensibilité de la frontière à la fraude et de l'importance des voies de communications transfrontières.

Ce dispositif permet d'effectuer des contrôles intermittents et sélectifs à l'instar de ce qui est pratiqué sur l'ensemble du territoire.

Cette modernisation de l'organisation du service de surveillance et de ses méthodes de contrôle a contribué à sauvegarder son efficacité.

Les mesures de réorganisation rendues nécessaires par la réalisation du marché unique européen ont entraîné le redéploiement de 2935 agents des douanes. En moins d'un an et demi, 2904 cas ont pu trouver une solution, soit 99 % des surnombres initialement recensés. Cette situation a pu être obtenue grâce à :

- 1621 mutations géographiques et/ou fonctionnelles au sein de la douane,**
- 265 aides au départ à la retraite,**
- 546 détachements, dont 468 auprès des directions financières,**
- 112 promotions (concours, liste d'aptitude de C en B),**
- 79 affectations sur des emplois contributions indirectes transférés à des résidences comportant des surnombres,**
- 281 départs naturels et divers (retraite, disponibilités...).**

Le dispositif de surveillance du tunnel sous la Manche illustre les adaptations des services de douanes.

Le dispositif de surveillance du tunnel Transmanche

La liaison fixe transmanche est soumise à un régime de sûreté spécifique qui trouve son fondement dans l'article 5 du traité de Cantorbéry du 12 février 1986 et dans les articles 15 et 23 de la concession quadripartite qui lui est annexée. Les prescriptions ont été arrêtées conjointement par les gouvernements français et britannique.

Dans ce cadre, la douane sera chargée du contrôle physique des flux de personnes, de marchandises et de moyens de transport qui emprunteront le tunnel sous la Manche.

Les vérifications auront pour but de s'assurer que les utilisateurs du lien fixe ne transportent pas de marchandises ou d'engins explosifs susceptibles de porter atteinte à l'intégrité de l'ouvrage.

Ces vérifications seront opérées en plusieurs lieux :

- sur le terminal Eurotunnel de Coquelles en ce qui concerne le fret routier et les voyageurs (voitures de tourisme et cars) ;
- dans les gares où seront constitués les trains (6 plates-formes en France) et à la gare de Frethun pour le trafic marchandises ;
- dans les gares de voyageurs de Paris Nord, Lille, Calais-Frethun et Marne la Vallée-Chessy ; ces vérifications seront complétées par des contrôles en cours de route exécutés dans les trains devant emprunter le tunnel.

Le financement des matériels de détection nécessaires à la réalisation de ces contrôles (appareils à rayons X, détecteurs de vapeur/particules d'explosifs, équipes cynophiles, etc.) sera assuré par le concessionnaire et la SNCF.

Pour le contrôle des camions, la société Eurotunnel mettra à la disposition de la douane un système d'inspection des palettes de fret fonctionnant par analyse radioscopique. Ce système porte le nom d'EUROSCAN.

Compte tenu de l'impossibilité de disposer dans l'immédiat d'un dispositif analogue pour les trains de marchandises, une partie du fret ferroviaire fera l'objet d'une procédure de certification appliquée aux chargeurs qui auront passé une convention avec la SNCF.

Les contrôles douaniers mis en oeuvre dans la liaison fixe et dans des trains internationaux auront également pour objet de lutter contre les trafics illicites portant notamment sur les marchandises visées par l'article 36 du traité sur l'Union européenne et sur celles qui font l'objet de prescriptions spéciales instituées par la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992.

A l'instar de ceux réalisés sur les autres frontières intracommunautaires, ces contrôles ne seront pas systématiques ; ils s'inspireront des nouvelles méthodes de contrôle mises en oeuvre par l'administration des douanes depuis l'entrée en vigueur du grand marché intérieur le 1er janvier 1993 et reposeront essentiellement sur l'utilisation de techniques de ciblage et l'exploitation du renseignement.

Les effectifs douaniers affectés à l'exercice des contrôles de sûreté et des contrôles frontaliers s'élèvent à 390 agents, 290 étant implantés sur le site de Calais, 70 en gare du Nord et 30 en gare de Lille.

b) Les difficultés

Ce bilan positif ne doit pas faire oublier les difficultés auxquelles se heurte le service des douanes du fait des nouvelles modalités d'exercice de ses missions.

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

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

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

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

Pour faire face à l'ensemble de ces difficultés, l'administration des douanes a développé son activité de recherche du renseignement et mis en oeuvre des méthodes de contrôle modernes, tout en faisant de la sécurité une priorité.

Une sensibilisation de l'ensemble des personnels a été entreprise pour faire naître une culture du renseignement palliant la disparition des sources d'informations constituées par les formalités douanières. Cette double action qui sera poursuivie vise à mieux identifier les circuits frauduleux abrités par la libre circulation des marchandises.

De même, l'instauration d'un système de sélection du trafic routier, ainsi que d'une méthode d'analyse de risque permet d'orienter les contrôles des équipes sur le terrain.

Enfin, la douane cherche actuellement à instaurer parmi ses agents une véritable dynamique de sécurité s'exprimant dans le cadre d'une réflexion collective. Cette démarche, appuyée par un effort de formation et de communication tant interne qu'externe, vise à faire intégrer les impératifs de sécurité par les agents, jusqu'à ce qu'ils deviennent véritablement des réflexes professionnels.

2. Les résultats de la lutte contre les trafics illicites

Un an et demi après la mise en oeuvre du grand marché, un premier bilan peut être dressé.

a) La lutte contre le trafic international de drogue

L'échéance du 1er janvier 1993 pouvait laisser craindre un recul de l'activité douanière dans le domaine de la lutte anti-drogue. Mais les résultats enregistrés démontrent qu'elle a su relever le défi avec détermination.

Cette faculté d'action en n'importe quel point du territoire, destinée à déstabiliser les réseaux de distribution, a d'ailleurs été confortée par le législateur qui a conféré aux agents des douanes la possibilité de soumettre à examen médical toute personne suspectée de transporter dans son organisme des produits stupéfiants ingérés (article 60 bis du code des douanes).

Devant la multiplication et la complexité croissante du trafic, la douane a, comme l'a dit le ministre du Budget lors de sa conférence de presse du 15 février 1994, "*intégré dans sa culture le développement de la science du renseignement*". En effet, une attention toute particulière est portée à la formation des agents des douanes notamment dans le domaine du recueil du renseignement et du "ciblage" des opérations suspectes.

Le bilan fait apparaître une hausse de plus de 24 % des saisies douanières de stupéfiants qui dépassent 40 tonnes en 1993 et 20 tonnes pour le premier semestre 1994, ce qui constitue un record absolu. Ces saisies douanières ont représenté, en 1993, toutes drogues confondues, 82 % des saisies de stupéfiants réalisées sur le territoire national. 57 % de ces stupéfiants ont été interceptés aux frontières avec les pays de l'Union européenne, la frontière espagnole étant la plus sensible à cet égard. A noter l'apparition de saisies de crack dans les Antilles.

Manifestement, ce dérivé de la cocaïne aux effets redoutables commence à pénétrer le marché français, jusqu'alors relativement épargné.

Cette forte progression contrôlée en 1994 (+ 83 % par rapport aux périodes comparables) est largement due au volume de résine de cannabis appréhendé, grâce à une saisie exceptionnelle de 9,5 tonnes réalisée par la brigade garde-côte de Brest le 22 avril dernier. A l'exception de produits dont les saisies restent marginales (opium, huile de cannabis) et du LSD (en baisse de 63 %), toutes les autres drogues sont également en hausse significative.

Pour ce qui concerne l'activité des services en termes d'affaires constatées et de personnes interpellées, elle s'est traduite par la réalisation de 9100 saisies (soit une baisse de 18,8 % par rapport au premier semestre 1993) et l'interpellation de 9195 personnes (soit une baisse de 19,6 %).

b) Les autres contrôles

Au cours de l'année 1993, la douane s'est attachée à multiplier les contrôles physiques au moment de l'importation des produits, en particulier ceux de la politique agricole commune, et à renforcer les contrôles a posteriori dans les secteurs sensibles à la fraude, notamment dans les secteurs où des ressources propres et des avantages FEOGA importants sont en jeu. A tous les niveaux de contrôles, immédiats ou a posteriori, le ciblage a été amélioré grâce au développement des techniques d'analyse de risque.

Concernant les importations et les contrefaçons, on peut noter 1200 affaires réalisées en 1993 sur des produits de contrebande, avec notamment la saisie de 59 tonnes de cigarettes, 874 armes, 64 000 articles contrefaits... En 1994, 166 tonnes de tabac, plus de 400 armes et plus de 100 000 articles de contrefaçons ont déjà été saisis.

Dans le domaine de la fraude commerciale, les secteurs les plus touchés par la fraude sont toujours les mêmes : textile, produits électroniques grand public, produits agricoles, produits pétroliers... autant de secteurs où les intérêts financiers en jeu sont particulièrement élevés et où le but de la fraude est d'éluider le paiement des droits de douane, des droits antidumping, de la taxe sur les produits pétroliers..., ou de bénéficier de restitutions indues.

- 26 700 infractions en matière de fraude commerciale ont été relevées en 1993 portant sur plus de 620 millions de francs de droits et taxes compromis ; ces chiffres sont 13 000 infractions sur plus de 500 millions de francs pour le premier semestre 1994,

- En matière de contrôle sanitaire, l'effort accompli par les services douaniers afin d'enrayer un processus de déstabilisation des marchés de la viande bovine et ovine dû à des importations massives en provenance des pays d'Europe de l'Est s'est poursuivi tout au long de 1993. Par ailleurs, la douane a été particulièrement sollicitée pour empêcher que les foyers de peste porcine et de fièvre aphteuse apparus dans d'autres pays européens ne se propagent en France.

Dans le domaine également sensible de la lutte contre l'immigration clandestine, les clandestins et les non admis interpellés aux frontières intracommunautaires ont représenté respectivement 75 % et 54 % des interpellations effectuées sur le territoire national par la douane en 1993.

En 1993, le nombre de personnes interpellées en situation irrégulière a été de 8 729 contre 5 177 en 1992, soit une hausse de 68,6 %. Le nombre de passeurs déférés au Parquet s'est, quant à lui, inscrit à 48 (43 en 1992).

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

Ainsi, par exemple, il convient de noter le développement de la fraude au régime du transit, fraude au terme de laquelle des produits tiers sont importés dans la Communauté sous couvert de titres de transit qui sont faussement apurés ; les marchandises, qui ne devraient

théoriquement que transiter par la Communauté, restent sur le territoire communautaire sans avoir supporté les droits et taxes et sont revendues sans facture, ou sont même parfois réexportées sur des pays tiers en bénéficiant indûment de restitutions s'il s'agit de produits agricoles.

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

3. Le recouvrement des contributions indirectes

a) Les transferts à la DGDDI

- Les aspects législatifs et réglementaires

Deux séries de textes ont été adoptées. Les lois n° 92-677 du 17 juillet 1992, n° 1476 du 31 décembre 1992 et n° 92-1376 du 30 décembre 1992 avaient pour objet de transposer en droit français les directives européennes en matière d'accises. Les modalités du transfert des compétences de la DGI à la DGDDI en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées ont été fixées par décrets (notamment décret n° 92-1431 du 30 décembre 1992).

A compter du 1er janvier 1993, les compétences de la DGI en matière d'assiette, de contrôle et de recouvrement des contributions indirectes, des droits, taxes, redevances et impositions obéissant aux mêmes règles et du droit de garantie ont été transférées à la DGDDI.

Par exception, les agents des impôts restent seuls compétents pour l'application des dispositions de l'article 290 quater du code général des impôts (établissements de spectacles), du 2ème du II et du III de l'article 298 bis du même code (animaux vivants de boucherie et de charcuterie).

- Les personnels

L'enveloppe globale d'emplois à transférer de la DGI à la DGDDI a été déterminée pour l'ensemble du territoire à

2 407 emplois. A l'issue d'une phase de consultation des responsables locaux de la DGDDI et de la DGI, ainsi que des représentants des personnels, l'identification précise des emplois à transférer a été effectuée au cours du premier semestre 1992.

Pour accompagner le transfert des missions et assurer la continuité du service public, un dispositif de mise à la disposition de la DGDDI des agents des impôts possédant l'expérience et la technique des contributions indirectes a été mis en place pendant une période transitoire de deux ans.

Au cours de cette période, les agents concernés peuvent demander soit leur réintégration à la DGDDI, soit à la DGI.

Le transfert des emplois budgétaires relevant des contributions indirectes sera soldé dans la loi de finances pour 1995.

Au titre du transfert des missions "contributions indirectes" à la DGDDI, les mouvements de personnels suivants ont été enregistrés :

	Catégorie			Total
	A	B	C	
Nombre initial d'emplois dans le périmètre de mise à disposition fonctionnelle (PMDF) de la douane	100	902	1405	2407
Total des emplois transférés à la douane en loi de finances pour 1994	28	366	481	875
Nombre d'agents de la DGI ayant demandé leur intégration à la DGDDI en 1994	12	110	190	312
Nombre d'emplois du PMDF restés vacants à la suite des mouvements de personnels de la DGI en 1994	14	62	41	117
Nombre d'agents de la DGI encore en fonction dans le PMDF à l'issue des mouvements de personnels de la DGI en 1994	46	364	693	1103
Total des emplois transférés à la douane en loi de finances pour 1995	72	536	924	1532

b) Bilan de la première année de gestion des contributions indirectes

La décision de transfert à la direction générale des douanes des compétences autrefois assurées par la direction générale des impôts en matière de contributions indirectes est entrée dans la phase d'application.

Cet ensemble réglementaire concerne les règles fiscales et économiques applicables aux alcools et boissons alcooliques, aux tabacs, ainsi qu'à certains autres produits agricoles soumis à des règles fiscales (sucre, céréales, etc...) ; les contributions indirectes comprennent également d'autres réglementations non agricoles, telles l'impôt sur les spectacles ou la garantie des métaux.

La douane a assuré la mise en place des règles communautaires de circulation. Les règles purement nationales ont nécessité une adaptation compte tenu des implications du marché unique et de la suppression des frontières fiscales, certains textes ont dû ainsi être révisés, voire profondément modifiés (dispositions du code général des impôts relatives au droit de garantie des métaux...).

Dans le secteur de la viticulture et des débitants de tabac, la douane a cherché à approfondir les relations avec les syndicats et organismes professionnels, afin de positionner l'administration des douanes comme interlocuteur naturel d'une profession dont la représentation est atomisée et qui ne connaissait souvent la douane que sous des aspects anecdotiques.

- 7 000 infractions ont été relevées dans le domaine des contributions indirectes portant sur plus de 12,5 millions de francs dans des secteurs variés (garantie des métaux précieux, appareils de jeu automatiques, viticulture, commerce d'alcool...) ; 4 000 infractions constatées portant déjà sur 12,5 millions de francs au cours du premier semestre 1994.

La Direction générale des douanes et le PLF 1995

Les mesures nouvelles de fonctionnement permettront notamment :

- le maintien de l'effort de qualification et d'adaptation des agents de la douane (+ 3 MF) nécessité par l'évolution des missions ;

- la modernisation du service des contributions indirectes : remise en état de nombreux locaux, mise à disposition de moyens de communication modernes et d'une documentation suffisante (+ 6 MF) ;

- l'optimisation de l'utilisation des moyens aéronavals notamment dans la perspective de la transcription en droit interne de la Convention de Vienne relative à la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants en mer se caractérise par une augmentation des heures de sortie des moyens matériels. Ainsi les dotations en crédits de carburant et d'entretien, nécessaires au parc aéronaval, sont majorées (+ 2 MF). Par ailleurs, 42 MF de crédits d'investissement sont prévus pour permettre à la douane de renouveler en 1994 une partie de son parc aéronaval ;

- l'augmentation de la mobilité des services : en effet, la suppression des postes fixes implique une augmentation sensible des déplacements et justifie l'acquisition de véhicules supplémentaires (+ 3 MF).

- Une mesure de 17,5 MF permettra notamment l'extension du parc micro-ordinateurs, de financer le développement du casier viticole.

- L'intégration des contributions indirectes comporte en 1995 le transfert du solde des emplois de la direction générale des impôts (DGI), soit 1.532 emplois et les crédits de rémunération correspondants. Le solde des crédits de fonctionnement afférents au service des contributions indirectes est également transféré au budget de la douane.

Au titre de l'amélioration et de la modernisation des conditions de travail, une mesure de 40 MF est prévue pour financer la réalisation d'un certain nombre de travaux immobiliers, notamment, en ce qui concerne, le regroupement ou le relogement de certains services des contributions indirectes. De même, une mesure de 14 MF est prévue pour améliorer les conditions de logements des agents (reconstruction d'un bâtiment à la cité douanière du Havre pour le logement des agents, nouveau centre douanier à Roissy.

- Enfin, le budget de la douane pour 1995 prend en compte la nécessité de maîtriser les finances publiques. A ce titre, les effectifs budgétaires de la douane connaissent une diminution de 50 emplois.

C. LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET DE CONSOMMATION

1. L'activité de la DGCRF

La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes est l'autorité de contrôle du marché. Elle a pour tâche permanente de veiller à la loyauté des transactions entre entreprises et au bon fonctionnement de la concurrence, à la sécurité et à la qualité des produits et services mis sur le marché, ainsi qu'à la protection des intérêts économiques des consommateurs.

a) Les contrôles de qualité et de sécurité

• Les contrôles de qualité

A la fois dans l'intérêt des consommateurs et de celui de la compétitivité des entreprises, le développement d'une qualité rigoureuse s'impose.

C'est dans ce but que la DGCCRF effectue des contrôles massifs sur les fruits et légumes (89.000 contrôles et 8.350 infractions relevées en 1993) y compris sur les importés (860.000 tonnes vérifiées en 12 mois) ; ainsi a-t-elle pu faire échec à la "francisation" de nombreux produits importés : carottes "de France" venant en réalité de Hollande, prunes "d'origine France" et salades "des Pyrénées orientales" venant d'Espagne, faux melons "de Cayillon", etc.

De même pour les vins, élément important de la "qualité française" : 11.890 interventions auprès de 4.241 entreprises en 1993, avec pour résultats 937 rappels de réglementation et 283 procès-verbaux pour, entre autres, chaptalisation illégale, usurpation d'appellation d'origine, utilisation illicite d'acide tartrique pour "améliorer" des vins de médiocre qualité.

Les jus de fruits ont été particulièrement surveillés car un taux important de fraudes avait été constaté ; fin 1993, une vingtaine d'entreprises couvrant 90 % des produits conditionnés en France avaient été contrôlées. conséquence : la qualité des purs jus d'orange s'est notablement améliorée.

Il en a été de même pour les produits de la mer : plus de 600 analyses sur des produits importés ont révélé des infractions diverses, telles l'excès d'eau par trempage ou glaçage, la présence de polyphosphates ou de sulfites en quantité trop élevée, de fausses dénominations...

• Les contrôles de sécurité

Outre les contrôles traditionnels sur l'hygiène des aliments, la DGCCRF s'est attachée en 1993 à maîtriser les risques spécifiques entraînés par l'évolution des techniques ou des mœurs : bricolage, sports à risques, aires de jeux, produits industriels divers.

Elle a ainsi contrôlé 1.089 aires de jeux, 1.000 points de vente de bricolage, analysé 200 références de jouets soupçonnés de non-conformité (risques électriques ou d'inflammabilité, etc).

Au cours de l'opération interministérielle vacances 1993, elle a dressé 31 procès-verbaux à l'encontre de 12 centres de plongée, 10 bases de loisirs nautiques, 3 centres équestres et 6 établissements divers (parapente, rafting, centres de gymnastique), et fait fermer 18 établissements (dont 10 centres de plongée).

La DGCCRF a élaboré, en 1993, 14 nouvelles mesures dans le cadre de la loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité du consommateur : le décret du 22 octobre 1993 relatif à la sécurité des inserts et foyers fermés de cheminées, 8 arrêtés d'urgence (interdiction des appareils "super-flamme, des décolleuses à papier peint à gaz non munies d'un dispositif de sécurité, des buts de football, hand-ball et basket-ball non fixés au sol, règles de sécurité des jeux vidéo, etc) et 5 injonctions (panneaux radiants fonctionnant au gaz, scooters "MOTOCAC" non homologués, bureaux-pupitres pour enfants...).

Plus récemment un arrêté du 16 mai 1994 a interdit la commercialisation de certaines plantes chinoises.

D'autres mesures sont en préparation : projets de décret sur la sécurité des lits superposés, les équipements d'aires de jeux, les sommiers à lattes pour enfants, les vélos...

Enfin, elle est intervenue ponctuellement, à de multiples reprises, pour faire retirer du marché des produits dangereux les plus divers : luminaires, jouets, cuisinières, articles de puériculture, tubes de colle cyanoacrylate, centrifugeuses à jus de fruits, préservatifs, extincteurs... Ces appareils ou produits qui se chiffrent en millions d'exemplaires, ont été soit saisis soit rappelés volontairement par les professionnels pour destruction ou mise en conformité.

b) Le contrôle des pratiques anticoncurrentielles et des concentrations

Des contrôles de pratiques anticoncurrentielles se sont poursuivis. En 1993, 193 enquêtes ont été lancées. Le ministre de l'Economie a saisi le Conseil de la concurrence de 43 dossiers d'entente ou d'abus de position dominante.

S'agissant des concentrations, 900 rapprochements d'entreprises ont été recensés pour l'année 1993. Pour 1994, à la date du 31 juillet, 328 opérations de concentration ont été recensées. Parmi celles-ci, 152, soit 48 % sont de nature franco-françaises et 52 % ont été réalisées par des investisseurs étrangers. Le nombre d'opérations comptabilisées au cours de cette même période en 1993 était de 539. Le rythme des concentrations s'est donc ralenti et reflète bien les difficultés des entreprises dans l'environnement économique d'alors.

La plupart de ces opérations se sont avérées sans risque pour la concurrence et n'ont pas fait l'objet d'instruction particulière. En revanche, 24 dossiers ont subi un examen plus attentif et parmi ceux-ci, 11 ont fait l'objet d'une saisine et ont été soumises pour avis au Conseil de la concurrence.

2. Le soutien aux mouvements des consommateurs

a) Présentation générale

Les crédits affectés à la consommation sont de trois types :

- les actions spécifiques dans le domaine de la consommation, en collaboration avec le Conseil national de la consommation ;
- le soutien aux associations ;
- la subvention à l'Institut national de la consommation.

L'évolution des moyens budgétaires de la consommation est indiquée dans le tableau ci-après.

Crédits affectés à la consommation

(milliers de francs)

Chapitres	LFI 1994	PLF 1995	%
37-04 Actions spécifiques dans le domaine de la consommation (avec le CNC)	21.091	20.341	- 3,56 %
36-10 Subventions INC	34.000	33.500	- 1,47 %
44-81 Actions concertées en matière de consommation et aide aux organisations de consommateurs .	56.435	56.900	0,82 %
Total crédits	111.526	110.741	-

L'un des axes essentiels de la politique suivie à l'égard des associations de consommateurs est de développer un dialogue entre consommateurs et professionnels. La pièce maîtresse de cette orientation est constituée par le Conseil national de la consommation (CNC) composé d'un collège consommateurs et d'un collège professionnels, qui institutionnalise un dialogue direct entre les deux parties.

Le soutien financier au mouvement consommateur comporte trois grands volets : l'aide aux associations locales, l'aide au fonctionnement des organisations nationales de consommateurs, l'aide aux centres techniques régionaux de la consommation. A ces trois volets s'ajoute le financement d'actions spécifiques. Ces projets ponctuels sont susceptibles de recevoir un financement (la prévention des situations de surendettement et le règlement des litiges de la consommation...)

Pour 1995, il est envisagé un budget de soutien aux organisations de consommateurs d'un montant de 56,9 millions de francs (contre 56,4 millions de francs en 1994). En 1993, les 22 centres techniques régionaux de la consommation ont reçu 15,5 millions de francs et 20 organisations de consommateurs ont été subventionnées à hauteur de 17,5 millions de francs.

b) L'Institut national de la consommation

L'INC est un établissement public à caractère industriel et commercial depuis le décret du 4 mai 1990 relatif à cet institut. L'INC a d'une part des missions de service public (centre d'essais et d'études techniques, diffusion d'émissions télévisées dans le cadre du cahier des charges des dépenses publiques), et d'autre part une mission d'information générale. L'information grand public est essentiellement assurée par la revue mensuelle "50 millions de consommateurs". La moyenne des ventes en kiosque de la revue "50", au cours de 1993, a été de 141.000 exemplaires, contre 169.000 en 1992. Le premier semestre 1994 a confirmé l'évolution à la baisse du lectorat avec une moyenne mensuelle de 104.000 exemplaires.

Cette situation s'explique par la crise générale du secteur, mais aussi par la cessation de la publicité pour les revues de l'institut dans les émissions télévisées produites par l'INC, suite à une observation du Conseil supérieur de l'audiovisuel relevant le caractère illicite de publicités pour des produits de presse.

La subvention attribuée à l'INC (47 millions de francs en 1992, 37 millions de francs en 1993, 34 millions de francs en 1994) est

destinée à la réalisation des missions de service public qui lui incombent statutairement, et ne saurait être analysée comme une subvention à la publication de la revue "50 millions de consommateurs". Cette subvention, qui représentait 51 % des ressources de l'institut en 1983, ne représentait plus initialement en 1994 que 21 % des ressources de l'établissement, ce qui s'inscrit dans la logique de la transformation de l'institut en établissement public à caractère industriel et commercial. Compte tenu de l'érosion des ressources propres, la subvention pour 1994, qui aurait dû être destinée exclusivement à la recherche des missions de service public, représentait 27 % du budget de l'établissement.

Les résultats très positifs qu'a affichés l'Institut en 1990, 1991 et 1992 traduisaient une conjoncture de vente favorable pour ses produits de presse. Les résultats négatifs de l'année 1993 (déficit de l'ordre de 18,8 millions de francs) ont exprimé une brutale érosion des ventes des revues.

Les mesures prises, adoptées par le conseil d'administration du 10 octobre 1994, pour revenir à l'équilibre comportaient deux volets :

- un plan d'économies concernant notamment la fabrication et la diffusion des revues, la réalisation d'essais comparatifs, la télématique et les frais généraux ;

- une relance de l'activité de presse passant par la recherche d'une meilleure adaptation à la demande de la revue "50 millions".

D.LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS ET LE RECOUVREMENT DE LA TVA INTRACOMMUNAUTAIRE

Le 1er janvier 1993, les formalités liées au franchissement des frontières intracommunautaires ont été supprimées. La TVA applicable aux échanges intracommunautaires est désormais perçue dans les mêmes conditions que la TVA interne par la DGI, à l'exception de la TVA sur les produits pétroliers qui reste de la compétence de la DGDDI.

La perception de la TVA applicable des échanges intracommunautaires suppose d'abord une bonne connaissance de ces échanges, ensuite la mise en oeuvre de mesures de contrôle.

1. La connaissance des échanges intracommunautaires

La suppression des formalités liées au franchissement des frontières n'a pas supprimé toutes les procédures. Les entreprises ont l'obligation de souscrire une déclaration mensuelle (la déclaration d'échange de biens) auprès de la douane afin de permettre l'établissement des statistiques du commerce extérieur et la surveillance des règles fiscales applicables à la TVA.

Il convient en premier lieu d'apprécier si les procédures suivies sont bien respectées, afin de mesurer avec précision les flux d'échanges. La connaissance des échanges intracommunautaires suppose une collaboration étroite d'une part, entre services nationaux - Direction générale des douanes et des droits indirects et Direction générale des impôts - et d'autre part, entre les différents services des Etats membres.

a) La collaboration douanes/DGI : le SSEI

Une collaboration entre la DGI et la DGDDI a été instituée par la création d'un service commun au niveau central dénommé Service de surveillance des échanges intracommunautaires (SSEI). Ce service se compose de trois cellules : la cellule d'assistance administrative chargée du suivi des demandes d'assistance mutuelle entre les Etats membres, la cellule observatoire chargée de réaliser des études sur l'évolution des échanges intracommunautaires et sur les risques de fraudes dans ces échanges, la cellule technique chargée de la gestion de la base de recoupement des données communautaires.

Les nouvelles procédures de contrôle mises en place pour déjouer les fraudes sur les échanges intracommunautaires sont les suivantes :

- les contrôles de facturation qui ont pour objet de rechercher les manquements aux règles de facturation. Ils peuvent être opérés par la DGI ou par la DGDDI ;

- les contrôles à la circulation qui ont pour objet la prévention de la fraude à la TVA en décelant notamment les anomalies entre les marchandises présentes dans le moyen de transport et les documents y afférent. Ils peuvent être effectués par les seuls agents de la DGDDI ;

- les contrôles des opérations de mise en libre pratique de produits tiers par des opérateurs français dans d'autres Etats

membres. Ils peuvent être effectués par les agents de la DGDDI sur la base de l'article 65/7 du code des douanes.

Les résultats de ces trois types de contrôle n'ont pas permis de mettre en évidence la constitution de filières de fraudes spécifiques aux échanges intracommunautaires. Certains circuits de fraude particuliers ont néanmoins été constatés, notamment dans le secteur de la viande bovine avec l'Italie, dans le secteur des produits horticoles avec les Pays-Bas, dans le secteur des pommes de terre avec la Belgique... Des contrôles renforcés ont été engagés par les services douaniers dans ces secteurs sensibles.

Par ailleurs, la douane est chargée du contrôle dans les échanges intracommunautaires des produits sensibles soumis à restriction de circulation tels que matériels de guerre, biens de haute technologie, armes et explosifs, biens culturels, médicaments, produits humains, commerce licite des produits stupéfiants...

Enfin, la douane joue un rôle prépondérant de corps unique de contrôle pour le suivi de la destination et/ou de l'utilisation de certains produits agricoles provenant de l'intervention (vins et alcools, céréales, retrait des fruits et légumes...). Pour ce faire, de nouveaux pouvoirs de contrôle lui ont été conférés par l'article 65 A bis du code des douanes.

b) La collaboration entre Etats membres : le système de collecte des statistiques INTRASTAT

Un nouveau système de collecte et de suivi, baptisé INTRASTAT, a été mis en place au niveau européen qui prévoit une articulation étroite entre la statistique et la fiscalité.

Ainsi la douane française collecte-t-elle et traite-t-elle désormais chaque mois, à des fins statistiques et fiscales, les déclarations d'échanges de biens (DEB) des entreprises relatives à leur commerce intra-européen. Dans certains autres pays, les deux obligations, l'une statistique, l'autre fiscale, sont dissociées et les entreprises servent deux documents : chaque mois, une déclaration statistique, chaque trimestre, un état récapitulatif de leurs livraisons mentionnant l'identifiant du vendeur et des acquéreurs correspondants ; une comparaison est périodiquement réalisée entre les données statistiques et fiscales.

En outre, les entreprises sont tenues de faire figurer dans les déclarations de chiffres d'affaires qu'elles adressent périodiquement aux services fiscaux, le montant total de leurs acquisitions et livraisons intracommunautaires.

Au total, grâce à ces documents et aux déclarations en douane (qui subsistent pour les échanges avec les pays tiers), les pays de l'Union européenne établissent les chiffres du commerce extérieur et constituent une base de données communautaire permettant par des recoupements bilatéraux, de détecter la fraude à l'acquittement de la TVA ou les manquements en matière de déclaration statistique.

En France, du fait d'une liaison étroite entre la statistique et la fiscalité, le système a rapidement atteint un bon niveau de fiabilité.

Dans son principe, le système INTRASTAT assure une cohérence statistique avec les données publiées jusqu'en 1992.

2. Les résultats

a) La fiabilité des statistiques

La fiabilité des statistiques publiées depuis la réforme a parfois été mise en doute. Toutefois les arguments avancés par les critiques peuvent tous être réfutés. Parmi ceux-ci citons :

- de 1992 à 1993, les courants d'échanges commerciaux entre la France et les pays de l'Union ont baissé : - 11 % pour les introductions et - 9 % pour les expéditions. Cela n'est pas dû à la mise en place d'INTRASTAT. Il s'agit de la conséquence de la récession qui a affecté l'Europe depuis le second trimestre de 1992 : de 1992 à 1993, le PIB a ainsi baissé de 1,3 % en Allemagne, de 0,3 % en Italie, de 1,6 % aux Pays-Bas et de 1 % en France. En particulier, le mouvement de baisse des flux était perceptible dès le milieu de l'année 1992 (six mois avant INTRASTAT) ;

- le commerce extérieur de la France a connu une spectaculaire amélioration en 1993 puisque la balance commerciale est passée de - 36 milliards de francs en 1992 à + 31 milliards de francs en 1993, soit une amélioration de 67 milliards de francs (chiffres bruts CAB/FAB non compris matériel militaire). Mais il ne s'agit pas là d'une conséquence d'INTRASTAT. En effet, l'amélioration du solde commercial est imputable, pour l'essentiel, aux échanges de la France avec les pays tiers, échanges dont le suivi statistique n'a pas varié (le solde progresse globalement de 67 milliards de francs, 51 milliards pour les pays tiers et 16 milliards pour l'Union européenne).

Par ailleurs, des contrôles des déclarations des entreprises ont été menés et ont permis de confirmer les informations déclarées à la douane.

Enfin, les divergences qui existaient par le passé entre les statistiques d'un Etat membre et celles d'un autre Etat ne se sont généralement pas accentuées.

Ces divergences peuvent s'expliquer par la mise en oeuvre des méthodes différentes pour le calcul de la valeur en douane, notamment pour les calculs relatifs aux coûts de transport intermédiaire, aux taux de change retenus, aux seuils de déclaration, au choix du pays d'origine ou de provenance, à la prise en compte ou non de certains mouvements particuliers (ouvraison, réparation, etc...).

b) Les difficultés d'application

La mise en oeuvre du nouveau régime à compter du 1er janvier 1993 a fait apparaître des difficultés d'application. Certaines de ces difficultés ont pu être résolues rapidement. D'autres font l'objet de nouvelles réflexions au plan communautaire.

Les entreprises ont appelé l'attention sur un certain nombre d'opérations dont le traitement fiscal avait été modifié par le nouveau régime :

- Les réparations de biens en provenance d'un autre Etat membre (travaux sur biens meubles corporels)

Avant le 1er janvier 1993, ces opérations, essentiellement des réparations (exemple : réparation en France des machines-outils, d'aéronefs...) pouvaient être effectuées sous un régime douanier, en suspension de TVA. Les régimes douaniers intracommunautaires ayant disparu au 1er janvier 1993, les réparations devaient, en droit strict être soumises à la TVA au lieu matériel de leur exécution (réparation en France : imposition de la prestation à la TVA française) ; les entreprises communautaires "preneurs" de la réparation pouvaient toutefois obtenir le remboursement de la TVA qui leur avait été facturée (conformément à la 8ème directive TVA).

Sur proposition de la Commission, onze Etats membres ont convenu (la France par décision du Conseil prise le 25 octobre 1993), d'exonérer temporairement ces opérations ⁽¹⁾. Avant le 31 décembre 1994, la Commission doit présenter une proposition pour régler définitivement le cas des réparations.

1. L'exonération a été transcrite dans la législation française par l'article 19 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1993.

- Les transports d'approche

Il s'agit des transports qui précèdent ou suivent un transport intracommunautaire (exemple : groupage de marchandises sur une plate-forme de transit avant réexpédition vers un autre Etat membre). A compter du 1er janvier 1993, ces transports, dont le point de départ et le point d'arrivée se situent dans un même Etat membre, auraient dû être soumis à la TVA dans cet Etat membre ; l'entreprise communautaire "preneur" d'un transport d'approche pouvait obtenir le remboursement de la TVA facturée (conformément à la 8ème directive, comme pour les réparations).

Ces obligations de paiement ont suscité des protestations, puisqu'elles obligeait les entreprises concernées à avancer une TVA qui leur était ensuite, certes, remboursée, mais dont le portage augmentait leur frais financiers. Pour les Etats membres, ces nouvelles procédures ne procuraient qu'un avantage de trésorerie.

Sur proposition de la Commission, onze Etats membres ont convenu (la France par décision du Conseil prise le 25 octobre 1993), d'exonérer temporairement ces opérations ⁽¹⁾. La Commission a présenté en mars 1994 une proposition de directive pour permettre l'imposition des transports d'approche dans l'Etat membre des preneurs de la prestation. Elle est en cours de discussion.

- Les opérations triangulaires

Il s'agit de deux opérations successives d'achat/revente, les marchandises étant directement livrées par le premier vendeur au dernier acquéreur.

Avant le 1er janvier, la pratique des entreprises était la suivante : le premier vendeur réalisait une exportation, et le dernier acquéreur réalisait l'importation. L'achat/revente intermédiaire était occultée du point de vue TVA.

La suppression des notions d'importation et d'exportation dans les relations communautaires a entraîné, de fait, la disparition de cette pratique. L'acheteur revendeur intermédiaire devait dès lors s'identifier à la TVA dans l'Etat membre de départ ou d'arrivée des marchandises.

En application de la première directive de simplification du 14 décembre 1992, les Etats membres ont mis en place un dispositif permettant à l'acheteur intermédiaire de ne pas être identifié à la taxe dans le pays de départ ou d'arrivée des biens dès lors qu'il dispose d'un numéro de TVA intracommunautaire dans un troisième Etat membre.

1. L'exonération a été transcrite dans la législation française par l'article 19 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 1993.

- Les opérations de façon

A la lettre du droit communautaire, le travail à façon n'est exonéré dans l'Etat de sa réalisation que lorsque la relation entre un donneur d'ouvrage et un façonnier situés dans deux Etats membres différents est strictement bilatérale :

- le donneur d'ouvrage expédie chez un façonnier des biens (tissus, métaux, par exemple) qui reviennent après ouvraison chez l'expéditeur, sous forme de produit oeuvré (tissus ennoblis par exemple) ;

- les biens circulent en franchise de taxe entre le donneur d'ouvrage et le façonnier, lequel facture son ouvrage hors taxe au donneur d'ouvrage qui acquitte la TVA correspondante dans l'Etat membre où il est établi.

En dehors de ce schéma simple, par exemple, lorsqu'il y a des ouvraisons successives chez plusieurs façonniers, éventuellement installés dans des Etats membres différents, l'exécution d'un travail à façon qui n'est plus strictement "bilatéral" nécessiterait le recours à la représentation fiscale.

Pour éviter cette procédure, qui peut effectivement alourdir les frais de gestion des entreprises de manière importante, des mesures de simplification ont été étudiées par les Etats membres en liaison avec la Commission. Ces mesures, qui ne nécessiteraient pas de modifications législatives, ont fait l'objet d'une instruction publiée au bulletin officiel des impôts le 24 avril 1994.

Cela étant, il n'a pas été possible pour l'instant de simplifier tous les cas de figure : lorsque les biens ne reviennent pas en fin d'ouvraison chez le donneur d'ordre, il est obligatoire de recourir à la représentation fiscale.

- Les transactions en chaîne

Des difficultés sont apparues concernant l'imposition à la TVA des opérations réalisées dans un Etat membre par des entreprises qui ne sont pas établies dans cet Etat : tel est le cas, par exemple, des transactions dites "en chaîne", c'est-à-dire des opérations d'achat et de revente successives de biens par des opérateurs enregistrés dans des Etats membres différents. Dans ces hypothèses, le droit communautaire impose aux entreprises étrangères d'être identifiées à la TVA dans l'Etat membre où se trouvent les biens. Dans de nombreux Etats, et c'est le cas en France, cette obligation passe par la désignation d'un représentant fiscal qui est chargé d'accomplir en leur lieu et place toutes les formalités fiscales. Or les législations des Etats membres sont très diverses sur ce point, ce qui gêne beaucoup les entreprises et les oblige parfois à des formalités complexes et coûteuses.

Une première mesure de simplification a été adoptée par les Etats membres à la fin de 1993 pour les transactions dites "triangulaires".

Dans la proposition de 2ème directive de simplification TVA, présentée par la Commission en mars 1994 et actuellement en cours de discussion, les Etats membres s'orientent vers la création d'entrepôts fiscaux suspensifs de taxe pour l'entreposage des matières premières faisant l'objet de transactions multiples (cotation sur un marché à terme).

c) Le recouvrement

La suppression des contrôles à finalité fiscale aux frontières de la CEE a conduit à une adaptation du dispositif de contrôle pour éviter que le nouveau régime de TVA ne se traduise par un développement de la fraude.

A cette fin, des outils juridiques, méthodologiques et informatifs ont été mis à la disposition des services, notamment la mise en place d'une nouvelle procédure : le droit d'enquête.

Créée par la loi du 17 juillet 1992, cette procédure organise le contrôle des règles de facturation prévues par le code général des impôts. Elle permet notamment à l'administration de s'assurer de la comptabilisation par l'entreprise de factures correspondant à l'acquisition d'un bien auprès d'un autre Etat membre.

La TVA intracommunautaire étant liquidée et perçue selon les mêmes modalités que la TVA interne ne nécessite pas de modifications des procédures comptables et de recouvrement.

- Bilan au 31 décembre 1993

- La TVA intracommunautaire (TVAI) collectée par les services de la DGI en 1993 s'élève à 83,7 milliards de francs. Elle représente 5,6 % de l'ensemble de la TVA brute déclarée par les entreprises sur la même période.

- Au cours de l'année 1993, 122 520 entreprises relevant du régime normal d'imposition ont déclaré au moins une fois des acquisitions intracommunautaires. Près de la moitié des opérateurs intracommunautaires relèvent du secteur du commerce pour 42 % de l'ensemble de la TVA intracommunautaire. Le secteur de l'industrie, avec 26 % du nombre d'opérateurs, concerne néanmoins 32 % de la TVA intracommunautaire totale.

- La TVA intracommunautaire est fortement concentrée sur les grandes entreprises. En effet, les 100 plus importantes entreprises en terme de montant de TVA intracommunautaire représentent à

elles seules 28,5 % de l'ensemble. Les 1 000 et 10 000 plus importantes représentent respectivement 55 % et 86 % du total de la TVA intracommunautaire.

Pour les opérations engagées en 1993, des directives ont été données aux services afin que les vérifications de comptabilité soient étendues aux déclarations TVA déposées au titre de l'année en cours.

Ces directives ont notamment permis de vérifier, pour la première fois en mai 1993, les opérations déclarées au titre de la TVA intracommunautaire par les grands opérateurs. Ces contrôles n'ont généralement concerné qu'un ou deux trimestres et ont principalement porté sur le respect formel des obligations déclaratives imposées par la nouvelle législation.

Pour ces raisons, les rappels effectués au titre de la TVA intracommunautaire n'ont représenté qu'une fraction modeste des 8,1 milliards de francs de droits nets rappelés au titre de la TVA en contrôle fiscal externe (quelques dizaines de millions de francs).

La part relevant de la TVAI dans les résultats globaux du contrôle sur pièces TVA (5,3 milliards de francs) a sans doute été plus importante mais il n'est pas possible de l'isoler.

Au 30 juin 1994, le montant de TVA intracommunautaire porté sur les déclarations de TVA déposées par les entreprises depuis le début de l'année s'élève à 54,4 milliards de francs. Ce chiffre, supérieur de 3,3 milliards de francs à la prévision, témoigne de la reprise des flux commerciaux des pays de l'Union européenne vers la France observée depuis mars 1994.

Compte tenu de l'importance des enjeux économiques et financiers de la TVAI, votre rapporteur envisage d'engager un contrôle sur pièces et sur place sur ce sujet, en accord avec M. Jean Arthuis, rapporteur général du budget, et M. Christian Poncelet, président de la commission des Finances.

Réunie le 3 novembre 1994, sous la présidence de
**M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé de
proposer au Sénat d'adopter le budget des Services financiers
pour 1995.**