

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## 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 1992* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 13

**ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET**

**II. - Services financiers**

*Rapporteur spécial : M. Michel MANET*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 12) et T.A. 533.  
Sénat : 91 (1991-1992).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	3
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	7
<b>I - UN BUDGET DE CONTINUTE</b> .....	9
<b>A. UNE PROGRESSION EXEMPLAIRE DES MOYENS BUDGETAIRES</b> ...	9
<b>B. LES GRANDES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 1992</b> .....	14
<b>II - UN MOUVEMENT DE MODERNISATION BEAUCOUP PLUS VASTE</b> .....	21
<b>A. UNE REFLEXION D'ENSEMBLE</b> .....	21
<b>B. DES MESURES CONCRETES PLUS IMMEDIATES</b> .....	23
<b>III - DEUX SERVICES FACE AUX ECHEANCES EUROPEENNES: LA DOUANE ET LA D.G.I.</b> .....	26
<b>A. UNE EVOLUTION SENSIBLE DES MISSIONS DE LA DOUANE</b> .....	26
<b>B. D.G.I.: UNE ADAPTATION DES METHODES</b> .....	28
<b>IV - COMPTABILITE PUBLIQUE: LE SOUCI D'AMELIORER LA QUALITE DES PRESTATIONS ASSUREES AUX COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	31
<b>A. UNE TENDANCE INELUCTABLE: L'ADAPTATION DU RESEAU AUX MOUVEMENTS DE POPULATION</b> .....	31
<b>B. LE DEVELOPPEMENT DE NOUVEAUX OUTILS</b> .....	32
<b>V - UNE CONSTANTE: RENFORCER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS</b> .....	34
<b>A. S'ASSURER DE LA SINCERITE DU MARCHÉ</b> .....	34
<b>B. MAINTENIR UN CERTAIN EQUILIBRE DANS LES RELATIONS ENTRE LES CONSOMMATEURS ET LES PRODUCTEURS</b> .....	35

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

**1. Dans l'ensemble, l'évolution des moyens budgétaires demandés pour 1992 au titre des Services financiers demeure très modeste (+ 1,9 %) et reste inférieure à celle de l'ensemble des dépenses de l'Etat (+ 3,1 %). Après l'effort consenti en 1991, et qui s'expliquait par les mesures adoptées à la suite des mouvements sociaux, le budget présente ainsi de nouveau un caractère exemplaire dans un contexte général rigoureux.**

Les dotations figurant dans le fascicule budgétaire ne retracent cependant pas la totalité des moyens mis à la disposition des différents services du Ministère. En effet, les crédits soumis à l'examen du Parlement sont complétés, en cours de gestion, par des fonds de concours. Leur importance exacte n'est révélée que par la loi de règlement, mais force est de constater qu'au cours des dernières années, ils ont représenté près de 20 % des dotations initiales (7,5 milliards de francs en 1989).

**2. Prolongeant l'action engagée au cours des exercices précédents, le projet de budget s'organise autour de deux grandes priorités :**

**- une politique active en matière d'adaptation en faveur du personnel.** Les nombreuses transformations d'emploi traduisent ainsi la volonté d'accroître la qualification des agents tout en modulant le nombre de postes en fonction des besoins, alors que les mesures de redéploiement permettent de dégager des emplois nouveaux pour les Chambres régionales des comptes. Parallèlement, la formation professionnelle et l'action sociale bénéficient de mesures nouvelles significatives.

**- la modernisation des services.** Les dépenses de fonctionnement courant sont revalorisées de 4,4 %, contre 2,23 % pour les frais de personnel, afin de remettre à niveau les dotations de matériel et de petit équipement. Les crédits informatiques augmentent de 2,68 %, mais les moyens effectivement disponibles pour la mise en oeuvre des nouvelles applications et du plan bureautique s'élèvent à 454 millions de francs.

**3. L'impact budgétaire des priorités retenues pour 1992 se trouve en partie atténué par des ajustements négatifs : la réduction des crédits destinés au financement de l'opération de recensement de la population (économie de constatation) ; le transfert, aux ministères concernés, des crédits d'entretien des cités administratives ; une diminution de la subvention versée à l'Agence Nationale pour l'Indemnisation de Français d'Outre-Mer et, enfin, la suppression nette de 259 emplois, dont 191 au titre de la politique de réduction des effectifs.**

**4. Votre commission relève les crédits proposés au titre des juridictions financières permettent de poursuivre l'exécution du schéma directeur informatique (+ 1,6 millions de francs, soit + 7,9 %) et d'achever le plan de création d'emplois dans les Chambres régionales des comptes.**

S'agissant des crédits d'équipement, votre commission note que les dotations destinées à la Cour sont reconduites à leur niveau de 1991 et que l'augmentation des autorisations de programme destinées aux Chambres régionales traduit la nécessité d'entamer des études en vue de l'installation définitive des trois juridictions (Lyon, Toulouse et Dijon) encore accueillies dans des locaux provisoires.

**5. L'approche strictement budgétaire demeure insuffisante pour apprécier la totalité de l'effort d'adaptation et de modernisation réalisé par le Ministère. En effet, et au-delà du renforcement des moyens, des réformes plus qualitatives ont d'ores et déjà été engagées et seront poursuivies en 1992. Elles s'appuient sur trois orientations :**

- un renforcement des responsabilités exercées au niveau local, notamment en matière de gestion des crédits de fonctionnement courant.

- une mobilisation des agents, grâce à l'élaboration dans chaque grande Direction, d'un projet de service définissant les priorités et les moyens qui permettront de les atteindre.

- une volonté d'améliorer les relations avec le public qui se traduit par le développement des actions de communication, une meilleure adaptation des services proposés et la recherche d'une simplification dans les formalités administratives.

**6. Désormais très proche, l'échéance européenne de 1993 aura des conséquences importantes sur la nature et l'ampleur des missions dévolues à certaines grandes Directions du Ministère.**

Principale administration concernée, la Douane est déjà engagée dans un mouvement de redéploiement progressif de ses activités. Ainsi, l'allègement du dispositif de surveillance fixe aux frontières communautaires s'est accompagné d'un renforcement des moyens sur les frontières extracommunautaires, mais aussi des contrôles "mobiles". Parallèlement, la douane accentue son action en matière de lutte contre les trafics frauduleux et notamment contre le trafic de drogue. Mais l'échéance européenne comporte également des conséquences pour d'autres services, tel la Direction générale des Impôts (TVA communautaire, contribution indirecte) ou la Direction générale de la concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, et suppose, dans certains cas, une évolution sensible dans les méthodes de travail.

Intégrées dans les projets de services élaborés par chaque Direction, ces perspectives feront en outre l'objet d'une analyse plus globale par une nouvelle structure, le Conseil de prospective et d'évaluation, composé de personnes indépendantes et qui, ainsi, devrait permettre de recueillir les enseignements d'une approche extérieure au ministère.

Votre commission souhaite vivement que cette nécessaire évolution dans les missions de certains services du Ministère puissent s'opérer en respectant les préoccupations de tous les personnels concernés.

**7. Figurant parmi les dotations demandées au titre de la Direction générale de la consommation et de la répression des fraudes, les crédits mobilisés en faveur des actions de soutien aux mouvements de consommateurs progressent de 1,2 % pour atteindre 142,6 millions de francs.**

Intervenant après plusieurs années de forte revalorisation, cette consolidation des moyens budgétaires doit s'interpréter en tenant compte des mesures tant législatives que réglementaires adoptées -ou présentées- au cours des derniers mois et qui tendent vers un objectif essentiel : assurer un meilleur équilibre dans les relations entre les professionnels et les consommateurs.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 6 novembre 1991, sous la présidence de M. Jean Clouet, vice-président, la commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1992 de l'économie, des finances et du budget (II - services financiers) sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a, en premier lieu, retracé l'évolution des grandes masses du budget. Il a noté la progression modérée des moyens de fonctionnement des services (+ 2,03 %) qui s'accompagne d'une légère diminution (- 0,6 %) des crédits d'interventions publiques. S'agissant des dépenses d'équipement, il a relevé la priorité accordée aux juridictions financières et à la direction générale de la concurrence et de la consommation, tout en constatant que le rythme d'engagement des travaux autorisait une stabilisation des crédits de paiement.

Le rapporteur spécial a donc estimé que, dans l'ensemble, l'évolution des dotations demandées au titre des services financiers restait très modeste (+ 1,92 %), mais que les économies réalisées notamment sur les crédits du recensement de la population ou sur la subvention versée à l'agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre mer (A.N.I.F.O.M.) permettaient en fait de dégager les moyens nécessaires pour poursuivre les quatre grandes priorités définies au cours des années précédentes : une politique active en matière d'adaptation des effectifs, la modernisation des services, le renforcement de la formation professionnelle et l'accentuation de l'action sociale.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a cependant fait valoir que l'approche budgétaire restait insuffisante pour apprécier la totalité de l'effort d'adaptation consenti par le ministère et que les réformes plus qualitatives engagées depuis 1989 seraient poursuivies en 1992.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué les conséquences de l'échéance européenne sur la nature et l'ampleur des missions de certaines directions du ministère et, plus particulièrement, sur l'activité de la douane. A cet égard, il a noté la création d'un conseil de prospective et d'évaluation, structure qui devrait permettre de recueillir les enseignements d'une approche extérieure au ministère lui-même.

Enfin, **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, a rappelé l'importance que le Gouvernement accordait à la recherche d'un meilleur équilibre dans les relations entre les professionnels et les consommateurs, puis il a proposé à la commission d'adopter les crédits du budget des services financiers.

**M. Jacques Oudin** a regretté que l'I.N.S.E.E. ne soit pas encore en mesure de communiquer l'ensemble des informations collectées lors du dernier recensement de la population.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a fait part de l'inquiétude des agents de la direction générale des douanes et souligné les difficultés matérielles que ceux-ci pouvaient rencontrer lors d'un changement d'affectation géographique.

**M. Jean Clouet, président**, s'est interrogé sur l'évolution relativement forte des crédits affectés à l'inspection générale des finances.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Manet, rapporteur spécial**, a tout d'abord indiqué que la progression des moyens attribués à l'inspection générale des finances s'expliquait par l'inscription de crédits d'études destinés au conseil de prospective et d'évaluation. Il s'est associé aux remarques formulées par le rapporteur général, et estimé que la nécessaire évolution dans les missions du ministère devait s'opérer en respectant les préoccupations de tous les personnels concernés.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'économie, des finances et du budget (II - services financiers).

## **I. UN BUDGET DE CONTINUITÉ**

Regroupant les moyens de fonctionnement et d'investissement des grandes directions du ministère de l'économie et des finances, le projet de budget des «Services financiers» pour 1992 s'inscrit dans le prolongement direct de l'action conduite au cours des dernières années. Tout en respectant les contraintes qu'impose désormais un contexte général strict, il poursuit avec constance deux objectifs : renforcer l'efficacité de ces administrations et moderniser les services.

### **A. UNE PROGRESSION EXEMPLAIRE DES MOYENS BUDGÉTAIRES**

Pour 1992, les moyens budgétaires prévus au titre des services financiers s'élèvent à 41,17 milliards de francs, en progression de seulement 1,92 % par rapport aux crédits votés pour l'année en cours. Une telle évolution s'avère très nettement inférieure à celle de l'ensemble des dépenses de l'Etat, et donne donc à ce ministère un caractère exemplaire dans un contexte budgétaire rigoureux.

#### **1. L'évolution des grandes masses**

Le tableau suivant permet de retracer l'évolution des principales dotations demandées pour 1992, étant précisé que l'extension du champ de compétence du ministère, opéré lors du changement de gouvernement, n'a eu aucune conséquence sur la structure des crédits.



Evolution d'ensemble

(millions de francs)

	Crédits votés 1991	P.L.F. 1992	Variation en %
Titre III	39 456,33	40.259,29	+ 2,03
Titre IV	460,23	457,19	- 0,65
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>39.916,56</b>	<b>40.716,48</b>	<b>+ 2,00</b>
Titre V	483,50	459,87	- 4,88
Titre VI	0,12	0,1	- 16,67
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>483,62</b>	<b>459,97</b>	<b>- 4,89</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>40.400,18</b>	<b>41.176,45</b>	<b>+ 1,92</b>

a) *une progression très modérée des moyens de fonctionnement des services.*

Le fascicule Services financiers regroupe essentiellement des dépenses relevant du Titre III «Moyens des Services». Celles-ci représentent en effet 97,8 % de l'ensemble des crédits demandés pour 1992 et constituent d'ailleurs le seul poste du budget enregistrant une évolution positive. Cette progression demeure cependant très modérée (+ 2,03 %) et reste donc inférieure à l'évolution prévisionnelle des prix pour l'année à venir.

- **Les mesures acquises** -soit 348,7 millions de francs, expliquent plus de 40 % de la progression d'ensemble. Elles retracent essentiellement les ajustements nécessaires sur les rémunération (+ 107,9 millions de francs) et les pensions (+ 138 millions de francs), ainsi qu'une remise à niveau des dotations prévues au titre des "remises diverses" (+ 60 millions de francs).

- **Les mesures nouvelles demandées** pour 1992 s'élèvent à 454,2 millions de francs.

D'un point de vue fonctionnel, ces dépenses du Titre III se répartissent de la manière suivante :

(millions de francs)

Nature des dépenses	1991	1992	Variation
Dépenses de personnel (y compris pensions)	31 955	32 668	+ 2,23
Services sociaux	603	641	+ 6,30
Matériel et fonctionnement courant	2 957	3 105	+ 5,00
Informatique	1 265	1 299	+ 2,68
Subventions	97	80	- 17,52
Divers (dont forfait PTT)	2 579	2 466	- 4,38
<b>TOTAL du Titre III</b>	<b>39 456</b>	<b>40 259</b>	<b>+ 2,03</b>

Cette présentation à structure constante permet de neutraliser les conséquences des reclassements de dépenses opérés en 1992 et qui conduisent à transférer, sur les chapitres de matériels et de fonctionnement des services, des crédits figurant jusqu'alors parmi les dépenses informatiques. En effet, ce changement d'imputation, qui porte sur 163 millions de francs enlève toute signification à une comparaison directe des dotations prévues sur les postes concernés.

*b) Une légère réduction des crédits d'intervention publique*

Revenant à 457,2 millions de francs, les dotations du Titre IV reculent de 0,6 % par rapport aux crédits votés pour 1991.

**Crédits d'interventions - Titre IV**

(millions de francs)

	Dotations 1992	Variation en %
. Participation de la France à diverses expositions internationales	24,73	+ 23,6
. Subventions à divers instituts de statistiques	0,45	+ 1,1
. D.G.I. - Interventions	1,63	-
Actions concertées en matière de consommation	70,5	+ 0,8
Subventions pour l'expansion économique à l'étranger	231,5	- 1,8
. Coopération technique	128,4	- 3,0
<b>Total Titre IV</b>	<b>457,2</b>	<b>- 0,6</b>

Les évolutions les plus significatives affectent les crédits rattachés au service de l'expansion économique à l'étranger et se trouvent analysées dans le rapport sur le Commerce Extérieur.

Les dotations destinées aux interventions dans le domaine de la consommation connaissent une évolution moins heurtée. Les moyens relatifs aux actions d'intérêt local sont réévalués de 2,1 % et atteignent 29,1 millions de francs tandis que les subventions aux organisations de consommateurs sont reconduites à leur niveau de 1991 (41,3 millions de francs).

*c) Une évolution différenciée des crédits d'équipement*

Le tableau suivant retrace, par action, les crédits d'équipements demandés pour 1992.

*(millions de francs)*

	A.P. 1992	Variation en %	C.P. 1992	Variation en %
. Administration centrale .....	120	--	122,5	- 4,3
. Cour des comptes et chambres régionales des comptes .....	14	+ 7,7	10	--
. Services extérieurs du Trésor .....	129,3	--	43,3	--
. Direction générale des impôts .....	76,3	- 11,9	57,8	- 8,8
. Direction générale des douanes .....	80,2	--	56,2	- 17,6
. Services financiers à l'étranger .....	0,9	- 10,0	2,0	- 33,3
. I.N.S.E.E. ....	50,00	--	16,0	- 11,1
. Service de l'expansion économique à l'étranger .....	22,7	+ 28,2	22,7	+ 28,2
. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes .....	30,5	+ 10,9	23,4	+ 1,7
. Dotations communes .....	24,0	--	106,0	- 2,7
<b>Total .....</b>	<b>547,9</b>	<b>- 0,2</b>	<b>459,9</b>	<b>- 4,9</b>

Les autorisations de programme demeurent globalement stables, mais cette absence d'évolution recouvre des situations contrastées selon les actions, les juridictions financières et la Direction générale de la concurrence bénéficiant d'une évidente priorité.

Dans ce contexte, le calendrier de réalisation des opérations en cours et le rythme d'engagement des nouvelles autorisations de programme permet de réduire légèrement le montant des crédits de paiement qui ainsi revient à 459,9 millions de francs.

## 2. Une progression relativement homogène

Présentée par action, l'évolution des crédits demandés pour 1992 s'avère dans l'ensemble assez homogène du moins en ce qui concerne les principaux services.

### Présentation par action

(millions de francs)

	P.L.F. 1992	Variation en %
- Administration centrale	2.710,03	+ 2,97
- Inspection des Finances	41,44	+ 25,89
- Cour des comptes et chambres régionales des comptes	451,34	+ 3,04
- Services extérieurs du Trésor	7.938,38	+ 2,27
- Direction générale des impôts	11.663,96	+ 1,41 (*)
- Direction générale des douanes	3.461,21	+ 2,06
- Services financiers à l'étranger	73,26	+ 4,20
- I.N.S.E.E.	1.387,66	+ 0,7 (**)
- Service de l'expansion économique à l'étranger	1.313,67	+ 0,48
- Direction générale de la concurrence et de la consommation	898,79	+ 2,27
- Dotations communes	11.236,70	+ 2,15
<b>Total</b>	<b>41.176,45</b>	<b>+ 1,92</b>

(\*) Après transfert de 69 millions de francs.

(\*\*) Après économie de constatation au titre des dépenses de recensement de la population.

Dans ce contexte général, la progression atypique des dotations destinées à l'Inspection des finances provient de l'inscription, à ce titre, d'une mesure nouvelle de 8 millions de francs représentant les frais d'études et de fonctionnement du Conseil de prospective (cf. supra).

D'un point de vue relatif, les moyens attribués à la Direction générale des Impôts demeurent le poste le plus important (28,3 % du budget), devant les «dotations communes» (27,3 %) qui retracent essentiellement les charges de pension du ministère. Dans l'ensemble,

les trois grandes directions à services extérieurs -comptabilité publique, douanes et direction générale des impôts- absorbent 56 % du total des crédits demandés pour 1992.

Tout en relevant la progression d'ensemble relativement modeste des crédits inscrits au titre des services financiers, votre rapporteur rappelle cependant que les dotations figurant en loi de finances ne représentent pas l'ensemble des moyens dont disposent ces administrations. En effet, elles bénéficient en cours de gestion, de fonds de concours particulièrement importants, mais dont l'importance exacte n'apparaît qu'en loi de règlement. Or, pour 1989, dernière année connue, ces apports extérieurs ont représenté environ 20 % des crédits initiaux.

## B. LES GRANDES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES POUR 1992

Véritable composante dynamique du budget, les mesures nouvelles du titre III s'élèvent donc dans l'ensemble à 454,2 millions de francs. Le tableau suivant en retrace les principales composantes.

### Principales mesures nouvelles prévues pour 1992 sur le Titre III

	<i>(millions de francs)</i>
<b>Rémunérations et emplois</b>	
. Pensions civiles	+ 60,0
. Provision pour hausse de rémunération et revalorisation d'indemnités	+ 165,0
. Nouvelle bonification indiciaire	+ 41,0
. Troisième tranche du protocole "Durafour"	+ 71,5
. Transformations d'emplois et créations gagées (solde net : 120 suppressions)	+ 56,2
. Créations d'emplois	+ 5,9
. Suppression d'emplois (191 postes)	- 40,0
<b>Ajustements aux besoins</b>	
. Moyens généraux des services	+ 90,0
. Dépenses informatiques	+ 34,1
. Formation professionnelle	+ 28,1
. Action sociale et médico-sociale	+ 37,3
. Crédits d'enquête I.N.S.E.E.	+ 9,0
. Conseil de prospective et comité stratégique	+ 8,0
. Subvention de l'A.N.I.F.O.M.	- 16,9
. Recensement de la population	- 40,2
<b>Transferts</b>	
. Crédits d'entretien des cités administratives	- 69,6

De fait, le projet de budget pour 1992 s'organise autour de trois principales lignes de force.

### 1. Une politique active en faveur du personnel

*a) une reconduction des effectifs qui s'accompagne de nombreuses transformations d'emplois.*

En dépit de l'impact des mesures du protocole Durafour, les crédits demandés au titre des rémunérations progressent de façon relativement faible (+ 2,23 %). Cette évolution recouvre cependant de très nombreuses mesures qui, prolongeant l'action conduite les années passées, tendent à accroître la qualification des emplois et à opérer les redéploiements nécessaires dans un contexte de décroissance globale des effectifs.

Ainsi, dans l'ensemble, le projet de budget prévoit la suppression de 259 emplois, soit 0,14 % des postes budgétaires actuellement autorisés. Mais cette réduction nette apparaît comme le solde de nombreuses mesures de créations et de suppressions de postes qui affectent de façon très diverse les principaux services.

#### Mesures de création et suppression d'emplois

Service	Création d'emplois	Solde des transformations d'emploi	Suppressions	Solde
Administration centrale	+ 22	- 12	- 120	- 110
Juridictions financières	+ 30	- 5		+ 25
Services extérieurs du Trésor		- 9		- 9
Douanes		- 55	- 10	- 65
D.G.I.		- 4		- 4
Services financiers à l'étranger		-	- 1	- 1
Expansion économique à l'étranger		- 2	- 50	- 52
INSEE		- 33		- 33
Direction du commerce et de la consommation			- 10	- 10
<b>TOTAL</b>	<b>+ 52</b>	<b>- 120</b>	<b>- 191</b>	<b>- 259</b>

Ainsi le projet de budget prévoit :

- la création de 52 emplois, dont 22 destinés à renforcer les services sociaux et 30 dans les chambres régionales de comptes. Cette seconde mesure permet ainsi d'achever le plan de créations de postes arrêté en faveur de ces juridictions financières.

- la suppression de 120 emplois, qui apparaissent comme la conséquence des très nombreuses mesures de transformations de postes proposées pour 1992. Ce mouvement d'ensemble se justifie par le souci d'améliorer la structure fonctionnelle des emplois et donc la qualification des agents. En outre, et s'agissant de l'administration centrale, douze suppressions d'emplois s'analysent comme le gage des créations proposées au titre des services sociaux.

- enfin 191 suppressions de postes prennent place dans le cadre de la politique générale de réduction des effectifs. Elles affectent essentiellement l'administration centrale mais aussi le service de l'expansion économique à l'étranger qui est engagé dans une vaste plan de restructuration et de réorientation géographique.

*b) un nouvel effort en faveur de la formation professionnelle*

Le projet de budget propose de consacrer 28,1 millions de francs supplémentaires à ces actions qui figurent déjà depuis plusieurs années, au rang des priorités.

Les actions conduites à ce titre représentent en effet un moyen privilégié d'évolution pour les agents et les services. Elles prennent essentiellement trois aspects : l'adaptation à l'emploi, la préparation aux concours et le perfectionnement, cette dernière composante ayant d'ailleurs connu le développement le plus rapide au cours du passé récent.

Pour accompagner cette évolution et renforcer son efficacité, le ministère a d'ailleurs mis en place des outils prospectifs en vue d'élaborer de véritables programmes de formation.

De fait, cette démarche a permis de renforcer l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins des agents, et d'associer les intéressés à la définition des objectifs.

En 1992, le ministère envisage donc de poursuivre dans cette voie, mais en retenant pour l'avenir une approche pluriannuelle. Parallèlement, le plan de modernisation du ministère, actuellement

à l'étude, devrait permettre de développer de nouvelles actions associant plusieurs directions.

*c) un renforcement des crédits d'action sociale*

Tout en consolidant les mesures adoptées dans le cadre du budget de 1991, le présent projet prévoit de majorer à nouveau de 37,3 millions de francs (+ 6,3 %) les moyens consacrés à l'action sociale en faveur du personnel.

Mise en oeuvre par l'intermédiaire d'associations regroupant des représentants de l'administration et des organisations syndicales, elle permet d'intervenir dans des domaines très variés : restauration, logement, prêts, vacances, actions médico-sociales, etc...

Dans ce contexte, les crédits supplémentaires dégagés pour 1992 ont un triple objet :

- créer 22 postes de délégués départementaux des services sociaux afin d'assurer une meilleure diffusion de ces interventions sur l'ensemble du territoire national. Cette mesure est d'ailleurs partiellement gagée par la suppression de 12 postes administratifs.

- assurer la rémunération de 15 médecins contractuels supplémentaires ;

- poursuivre les deux grandes actions engagées en 1991, c'est-à-dire d'une part l'aide au logement en région parisienne et d'autre part l'instauration d'un ticket restaurant pour les agents ne disposant pas, près de leur lieu de travail, de possibilité de restauration dans un cadre administratif.

## **2. La poursuite de l'effort d'adaptation et de modernisation des services**

Compte tenu des mesures nouvelles, les moyens de fonctionnement des services, y compris les dotations informatiques, augmentent de 4,4 %, soit un rythme nettement supérieur à la progression des dépenses de personnel. Parallèlement, les crédits d'investissement se maintiennent à leur niveau de l'an dernier, du moins en autorisation de programme. Compte tenu de ces différentes dotations, l'action conduite en 1992 pourra s'organiser autour de trois priorités.



*a) l'informatisation*

L'évolution apparente -à structure constante- des crédits informatiques retrace mal l'importance des moyens supplémentaires consacrés à ce domaine l'an prochain. Passant de 1,265 milliard de francs à 1,299 milliard, les crédits demandés pour 1992 augmentent en effet optiquement de seulement 2,7 %, soit 34 millions de francs. Mais, si l'on prend comme base le maintien de l'existant, c'est-à-dire la reconduction à l'identique des applications déjà en service, les dotations effectivement disponibles pour engager de nouveaux programmes atteignent alors 454,4 millions de francs, en progression de 53,3 %.

Les systèmes informatiques des différents services du ministère s'appuient désormais tous sur des schémas directeurs récents, et certains sont d'ailleurs à nouveau en cours de réfection. L'ensemble des tâches massives et répétitives étant informatisées, la politique suivie en ce domaine repose désormais sur des objectifs de professionnalisme accru des agents et de standardisation des méthodes et des outils. Elle se traduit par quatre priorités :

- la généralisation de l'outil informatique. Le ratio d'un poste de travail informatisé pour deux agents sera atteint en 1993, alors qu'il était encore à 3,4 au début de 1991 ;

- l'intégration, sur ce poste de travail, d'applications collectives et des systèmes d'échange d'informations ;

- la recherche d'une amélioration permanente des grandes applications ;

- la banalisation des échanges avec l'extérieur, grâce à l'utilisation d'outils standards.

Ambitieux, ce programme s'avère indispensable pour que le ministère soit en mesure de s'adapter et de répondre dans de bonnes conditions, à un environnement en perpétuelle évolution technologique.

*b) l'amélioration des conditions de travail*

Dans cette optique, l'ensemble des services bénéficiera notamment de 105,4 millions de francs de mesures nouvelles plus particulièrement destinés à la remise à niveau des crédits permettant de répondre aux besoins de la vie administrative courante : frais de

déplacement, acquisition de mobilier, entretien immobilier, parc auto et aéronaval, documentation, téléphone.

Mais cette démarche se traduit également par la mise en oeuvre d'une politique d'investissement régulière dans un parc immobilier dont la superficie totale approche 7,5 millions de m<sup>2</sup>, et qui comporte de nombreux bâtiments ayant plus de 25 ans d'âge. L'objectif poursuivi est donc de résorber, dans un délai de cinq ans, les situations les plus choquantes en matière de conditions de travail et d'accueil du public.

Enfin, s'agissant des juridictions financières, il est à noter que les crédits d'investissement prévus pour 1992 permettront d'engager les études nécessaires en vue de l'installation, dans des locaux définitifs, des trois chambres régionales des comptes encore accueillies dans des bâtiments provisoires. Votre rapporteur souhaite que des solutions rapides puissent être trouvées pour que ces juridictions disposent enfin du cadre leur permettant de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.

### **3. Quelques ajustements négatifs significatifs**

L'effet budgétaire global des priorités qui viennent d'être exposées se trouve cependant atténué par quelques ajustements négatifs. Au-delà des suppressions d'emploi opérées dans le cadre de la politique de redéploiement des effectifs, le projet de budget comporte trois mesures «d'économie» dont l'une n'est en fait qu'un transfert.

- La subvention de fonctionnement versée à l'agence nationale pour l'indemnisation des français d'outre-mer (A.N.I.F.O.M.) revient à 30 millions de francs, accusant ainsi une baisse de 36 %. Cette évolution, qui s'inscrit dans le prolongement des économies déjà réalisées dans les budgets précédents, s'explique par le fait qu'une partie des missions confiées à l'agence est en voie d'achèvement. En particulier, 90 % des dossiers complémentaires ouverts en application de la loi du 16 juillet 1987 sont désormais liquidés et 396 000 certificats d'indemnisation ont été émis. Toutefois, des incertitudes subsistent sur les délais nécessaires pour achever d'autres missions plus spécifiques, et notamment la mise en oeuvre des accords intergouvernementaux franco-tunisiens (23 février 1984) et franco-zaïrois (22 juillet 1988). Si à l'évidence la réduction des tâches autorise celle des effectifs, et donc des moyens, il serait

cependant souhaitable que l'ANIFOM conserve effectivement les capacités d'achever dans de bonnes conditions les travaux en cours.

- Parallèlement, l'achèvement progressif des opérations conduites par l'INSEE au titre du recensement de la population permet une économie de 40 millions de francs, l'année 1992 étant toutefois encore marquée par le développement d'études ou d'analyses et par des publications portant sur des thèmes particuliers. Mais le budget de l'INSEE se caractérise également par une mesure nouvelle positive de 9 millions de francs destinée à financer des enquêtes spécifiques et à assurer une mise à jour des codes d'activités des entreprises dans le répertoire SIRENE. Cette dernière démarche est elle-même rendue nécessaire par une refonte complète des nomenclatures officielles françaises.

- Enfin, il est prévu de transférer l'an prochain sur les budget des 16 ministères concernés, les frais d'entretien des cités administratives jusqu'alors pris en charge au titre des crédits de la direction générale des impôts et qui représentent 69,6 millions de francs.

Dans l'ensemble, votre rapporteur constate que le projet de budget confirme de façon très nette le caractère prioritaire des orientations retenues depuis déjà deux ans et tend à dégager les moyens nécessaires pour assurer une véritable modernisation du ministère. Il rappelle qu'une telle démarche doit s'inscrire dans la durée et qu'elle suppose un effort financier qui peut être lent, mais qui doit impérativement être régulier. Cette dernière caractéristique est en effet essentielle pour que le ministère puisse effectivement opérer une véritable programmation d'un processus qui comporte plusieurs étapes.

## **II - UN MOUVEMENT DE MODERNISATION BEAUCOUP PLUS VASTE**

L'approche strictement budgétaire demeure cependant insuffisante pour évaluer la totalité de l'effort d'adaptation réalisées par le ministère. A la suite des mouvements sociaux de l'automne 1989, un vaste mouvement de réflexion a en effet été initié, alors que des réformes qualitatives se trouvaient progressivement mises en oeuvre.

### **A. UNE REFLEXION D'ENSEMBLE**

A la fin de 1989, le mouvement de grève des agents du ministère des finances a clairement mis en évidence un sentiment de profond malaise dans certaines grandes directions.

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

Ayant constaté que le mode de gestion d'alors répondait mal aux aspirations des agents, M. Choussat a donc préconisé, dans son rapport remis au printemps 1990, la mise en oeuvre de trois approches complémentaires, mais indissociables :

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

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

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

Aussi, et au-delà des mesures retenues sur le plan financier, le ministère s'est engagé dans une double démarche :

### **1. L'approche de court-moyen terme : le plan de modernisation**

Dans un premier temps, et nommé délégué à la modernisation, M. Jean Choussat a été chargé d'élaborer un véritable plan de modernisation privilégiant quatre axes :

- l'accroissement des responsabilités, notamment au niveau des chefs des services extérieurs ;
- l'amélioration des conditions de travail des agents, du dialogue social et de la communication ;
- l'adaptation du ministère à l'évolution de son environnement et, en particulier, en région parisienne ;
- la mise en oeuvre des adaptations nécessaires à très court terme dans le cadre de la construction européenne.

Cette approche a conduit à la mise en place de groupe de travail spécifiques qui se sont réunis à partir du mois de mars dernier. Les propositions qu'ils formuleront devraient ainsi permettre d'arrêter définitivement les grandes lignes directrices de l'action à conduire au cours des prochaines années.

### **2. L'approche à long terme : le Conseil de prospective et d'évaluation**

Mais, parallèlement, le ministère a également souhaité que s'engage une réflexion de long terme sur l'évolution des missions d'une structure qui regroupe 180 000 agents.

La création du Conseil de prospective et d'évaluation répond à cette volonté. Institué par l'arrêté du 20 février 1991, il doit en effet "effectuer ou faire effectuer tous travaux de recherche visant d'une part à éclairer les conséquences des grandes évolutions actuelles ou prévisibles de notre société sur les missions, les structures, l'organisation et les modes de fonctionnement du

ministère, d'autre part à évaluer l'efficacité des politiques mises en oeuvre par celui-ci au regard des objectifs poursuivis et des moyens utilisés".

Réuni pour la première fois le 27 juin dernier, le Conseil est composé de 30 personnes choisies pour leur compétence en matière de stratégie de développement, leur connaissance des problèmes de gestion économique et sociale et leur indépendance. Ce sont des dirigeants d'entreprises publiques ou privées, des chercheurs et des universitaires, des personnalités issues du monde du travail, des journalistes. Certains sont étrangers, mais particulièrement au fait du fonctionnement des administrations, notamment françaises.

Votre rapporteur approuve cette initiative qui permettra de recueillir les enseignements d'une approche extérieure au ministère. Aussi, souhaite-t-il que les crédits d'études prévus à cet effet dans le projet de budget pour 1992, soient employés à des travaux permettant de déboucher rapidement sur de premières orientations ou conclusions.

## **B. DES MESURES CONCRETES PLUS IMMEDIATES**

Parallèlement à cette approche de fond qui suppose à l'évidence une période de réflexion, le ministère a souhaité mettre en oeuvre dès 1990 certaines recommandations ou orientations proposées dans le rapport "Choussat".

Dans cette optique, des efforts significatifs ont été engagés dans trois domaines importants, efforts qui devraient s'accroître l'an prochain.

### **1. Une déconcentration progressive de moyens**

Neutre d'un point de vue budgétaire cette démarche revêt cependant un caractère essentiel : elle permet d'assurer une plus grande autonomie des chefs de services extérieurs en leur donnant de véritables responsabilités en matière de gestion du personnel et des crédits.

Initiée dès 1990, cette innovation a tout d'abord été limitée aux crédits de fonctionnement courant. Elle s'est traduite par l'attribution, à chaque chef de service, d'une enveloppe globale

représentative des moyens qui lui étaient alloués. De fait, ces responsables locaux ont été en mesure d'opérer les arbitrages nécessaires justifiés par la situation à laquelle ils se trouvaient confrontés.

Etendue à certaines décisions en matière de gestion du personnel, cette politique de déconcentration devrait trouver une nouvelle dimension au cours des années à venir.

- Ainsi, une nouvelle extension de la dotation globale de crédit sera opérée en 1992 et justifie d'ailleurs les regroupements de lignes budgétaires effectuées dans le projet de budget. A terme, l'objectif est d'étendre le champ de cette dotation à l'ensemble des dépenses courantes, à l'exception de celles présentant un caractère exceptionnel en raisons de leur nature et de leur montant.

- Mais une nouvelle étape du processus de déconcentration dans la gestion du personnel sera également franchie l'an prochain. Elle conduira à opérer au niveau local la quasi totalité des actes élémentaires de gestion du personnel.

- Enfin, il est prévu de réaliser en 1992 des expériences de contrats locaux reprenant les principes des centres de responsabilité. Ces contrats veilleront à donner aux différents acteurs concernés une autonomie de gestion importante dans le cadre d'objectifs pluriannuels négociés avec l'administration centrale et d'un contrôle de gestion a posteriori.

Votre rapporteur approuve totalement cette démarche, mais rappelle que sa réussite suppose, dans certains cas une véritable évolution des mentalités.

## **2. L'élaboration de projets de services**

Dans le cadre des orientations définies par la circulaire du Premier ministre sur le renouveau du Service public, plusieurs grandes Directions du ministère ont élaboré, ou élaborent actuellement avec leur personnel de véritables projets de service. Ces documents qui tentent de répondre à des problèmes spécifiques, procèdent cependant d'une volonté identique : améliorer le dialogue social et assurer une meilleure mobilisation du personnel autour d'objectifs définis en commun.

D'ores et déjà, quelques projets ont pu aboutir, à la comptabilité publique notamment, et ont permis de mettre en

évidence les aspirations professionnelles des agents ainsi que les éventuels dysfonctionnements auxquels il convient désormais de répondre.

### **3. Une volonté d'améliorer les relations avec le public**

L'accueil du public et la qualité du service rendu restent, et doivent rester une préoccupation essentielle de toute administration. Certes, les efforts réalisés pour améliorer le cadre de travail ou pour rénover les locaux participent déjà à cet objectif. Mais, parallèlement de nombreuses initiatives ont été prises afin d'adapter les services proposés par l'administration des finances et de simplifier des démarches administratives souvent ressenties comme complexes ou inutiles.

Pour la comptabilité publique, cette approche se traduit ainsi par le développement de la mensualisation des impôts et l'accélération des procédures de remboursement, mais aussi par l'acceptation de nouveaux modes de paiement ou l'organisation d'opérations d'accueil du public en liaison avec la Direction générale des impôts.

Dans la même optique, cette seconde Direction accentue ses campagnes d'information lors des principales échéances fiscales, et développe désormais une procédure d'accueil à deux niveaux qui permet de délivrer rapidement des renseignements simples.

Parallèlement, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F.) a retenu de nombreuses mesures permettant d'améliorer l'accueil téléphonique et la réception de visiteurs.

Votre rapporteur insiste sur la nécessité de poursuivre ces différentes initiatives qui s'avèrent essentielles pour valoriser, auprès du public, l'image d'une administration dont la qualité est unanimement reconnue.



### **III - DEUX SERVICES FACE AUX ECHEANCES EUROPEENNES : LA DOUANE ET LA D.G.I.**

Si les changements induits par les échéances européennes affectent peu une administration comme la comptabilité publique, en revanche, ils emportent des conséquences particulièrement importantes pour deux autres grands services : la Direction générale des Douanes bien sûr, mais aussi la Direction générale de Impôts. Certes, les adaptations qui s'avèrent nécessaires sont de nature différentes. Ainsi, la première doit faire face à une véritable évolution de ses missions alors que la seconde est conduite à modifier ses méthodes de contrôle. Mais toutes deux auront également à se préparer à une modification de leur champ de compétence.

#### **A. UNE EVOLUTION SENSIBLE DES MISSIONS DE LA DOUANE**

Dans la perspective du marché unique de 1993, et en application des accords de Schengen, la douane doit s'adapter à une situation inévitable : la suppression de frontières intra communautaires, et donc des contrôles permanents et à poste fixe effectués en ce lieu. Certes, ce mouvement s'accompagne d'un renforcement des actions à conduire aux frontières extracommunautaires, mais surtout, il exige que la Douane donne une nouvelle dimension à ses interventions en matière de protection de l'espace national et de lutte contre les trafics frauduleux.

#### **1. L'allègement du dispositif sur les frontières intérieures de la Communauté**

Regroupant plus de 20 000 agents, l'administration douanière a engagé dès juillet 1990 un vaste mouvement de réorganisation de ses structures.

Ainsi, l'effectif des agents en poste sur les frontières internes de la Communauté a progressivement été ramené de 3 291 à 2 394 agents, soit la suppression de 897 emplois.

Mais, parallèlement, l'effectif total des unités de terrain (terrestre, maritime et aérien) des frontières tant extérieures qu'intérieures, a été porté à 4 980, soit un accroissement de 597 personnes.

La baisse des effectifs situés aux frontières intracommunautaires a d'ailleurs été modulée, et présente un caractère plus marqué dans les circonscriptions du Nord et de l'Est, qu'à la frontière avec l'Espagne, où la situation particulière de ce pays au regard de la drogue conduit à maintenir un effectif plus dense. En outre, ce mouvement s'est doublé d'une redéfinition des méthodes de travail. En matière de surveillance, sont désormais privilégiées les unités plus mobiles, capables d'effectuer des contrôles rapides, souples et sélectifs.

Tout en soulignant qu'un tel mouvement de redéploiement des effectifs est indispensable, votre rapporteur rappelle qu'il est nécessaire de mettre en place des dispositions spécifiques permettant de prendre en considération la dimension humaine et matérielle de ces changements.

## **2. Des succès certains dans d'autres domaines**

Toutefois, et pour éviter que la disparition progressive de frontières intracommunautaires ne s'accompagne d'une forte accélération des trafics et des fraudes, la Douane a été amenée à intensifier ses interventions visant à assurer une protection générale de l'espace national. Aussi, et parallèlement à ses missions traditionnelles, elle a notamment engagé de nouvelles actions en matière de lutte contre les trafics de drogue, démarche qui, malgré des épisodes regrettables dont la presse s'est largement fait l'écho, a permis d'obtenir des résultats tout à fait significatifs.

**Progression des saisies entre 1989 et 1990**  
Quantités exprimées en kilogrammes

	1989	1990	Evolution %
Héroïne	97	254	+ 160,6
Cocaïne	858	1 409	+ 64,3
Cannabis	10 457	19 261	+ 84,1

C'est ainsi qu'en 1990 près de 21 tonnes de drogue ont été saisies par la Douane, ce qui représente pratiquement la totalité des produits stupéfiants interceptés sur l'ensemble du territoire;

Dans le même temps, et compte tenu de son expérience en matière de relations financières avec l'étranger, la Douane a vu ses missions étendues à la lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue. La création de la cellule TRACFIN répond tout particulièrement à cet objectif.

**B. D.G.I. : UNE ADAPTATION DES METHODES**

La libre circulation des personnes et des biens et la réalisation du marché européen des capitaux, à la suite de la suppression du contrôle des changes au 1er janvier 1990 et des accords de Schengen, nécessitent à l'évidence une adaptation des moyens et des méthodes du contrôle fiscal dans un contexte qui sera désormais totalement ouvert.

Dans cette optique, les mesures retenues au cours des deux dernières années ont eu pour objectif d'adapter les moyens juridiques aux évolutions économiques et techniques.

Mais, outre, et dans un avenir proche, la D.G.I. devra à nouveau faire face à une nouvelle évolution : la modification de son champ de compétence.

## **1. Des mesures destinées à faire face à l'évolution de l'environnement**

Dans l'ensemble, ces mesures se sont orientées autour de deux axes :

### **- l'intensification de la lutte contre la fraude**

C'est dans cette optique qu'il convient de resituer le dispositif d'information sur les transferts de fonds à l'étranger, mis en place à la suite de la suppression du contrôle des changes.

### **- la modernisation des contrôles**

Ceux-ci doivent en effet tenir compte de l'informatisation croissante des entreprises et de leur système comptable. Cette nécessité a ainsi conduit à définir des règles de conservation des informations comptables établies sur support informatique, et à prévoir le recours à des traitements informatiques pour procéder à des opérations de contrôle. Mais, parallèlement, les entreprises ont été autorisées à utiliser des factures dématérialisées, sous réserve du respect de certaines conditions permettant de s'assurer de l'identité du message.

Dans l'ensemble, ces diverses innovations répondent à un objectif majeur : tenir compte de l'évolution des comportements et des possibilités qu'offre l'informatique dans un contexte où les relations tant économiques que financières entre pays les sont appelées à se multiplier.

## **2. Un redécoupage du champ de compétence**

Longtemps resté en suspens, le délicat problème de la T.V.A. sur les produits en provenance de la Communauté a récemment été tranché. A la suite de la mission confiée à M. Consigny, il a en effet été décidé, en octobre dernier que la perception de cet impôt, jusqu'alors assurée par la Douane au moment de l'importation des biens, serait prise en charge par la D.G.I. à compter de 1993.

Logique dès lors que cette taxe est appelée à prendre un caractère intracommunautaire, cette mesure va donc conduire la D.G.I. à accentuer ses relations avec les administrations fiscales

étrangères. En effet, les enjeux sont énormes pour tous les pays concernés et, d'ores et déjà, des accords sur le principe d'une coopération active ont été arrêtés.

Mais à la même échéance, et dans un souci de rééquilibrage des missions entre les différentes directions du ministère, la Douane se verra confié la gestion de la totalité des contributions indirectes, alors qu'une fraction significative de ces impôts ou droits est jusqu'à présent recouvrée par la D.G.I. Ce secteur de compétence - qui recouvre notamment les droits exigibles sur les tabacs et les alcools - appelle en effet un contrôle physique et un suivi des marchandises qui s'inscrivent assez naturellement dans le prolongement des activités actuelles des agents de la Douane.

Toutefois, votre rapporteur souligne à nouveau que ces mutations fonctionnelles recouvrent une réalité humaine. Il souhaite donc vivement que les mesures qui seront effectivement mises en oeuvre permettent de respecter les préoccupations de tous les personnels concernés.

#### **IV - COMPTABILITE PUBLIQUE : LE SOUCI D'AMELIORER LA QUALITE DES PRESTATIONS ASSUREES AUX COLLECTIVITE LOCALES**

De par la nature de leurs missions, la Direction de la comptabilité publique et le réseau du Trésor ne sont pas directement touchés par les conséquences du marché unique de 1993. Aussi n'a-t-il pas été nécessaire à ce jour d'entreprendre une modification des procédures ou d'envisager une réorganisation des services dans cette perspective.

Toutefois, cette Direction ne reste pas à l'écart du mouvement de modernisation et d'adaptation engagé par le ministère. Au-delà des efforts déployés pour conforter sa situation de réseau public de l'épargne dans un contexte marqué par l'ouverture des marchés financiers, la comptabilité publique a ainsi souhaité, depuis plusieurs années que sa politique de redéploiement du réseau s'accompagne de la définition de nouveaux outils permettant d'améliorer ses relations avec les collectivités locales.

##### **A. UNE TENDANCE INELUCTABLE : L'ADAPTATION DU RESEAU AUX MOUVEMENTS DE POPULATION**

Conformément à la loi du 2 mars 1982, les fonctions de comptable des collectivités locales et des établissements publics locaux sont exercées par les comptables du Trésor. De fait, ces tâches représentent plus de la moitié de l'ensemble des activités des services extérieurs du Trésor, cette proportion étant d'ailleurs encore plus importante pour les postes non centralisateurs implantés en zone rurale. Dans un tel contexte, les notions de présence et de proximité sont à l'évidence essentielles.

Mais comme toute structure, ce réseau se doit d'évoluer, sous peine de devenir rapidement inadapté.

En particulier, le développement urbain ou péri-urbain nécessite un meilleur maillage des zones concernées et se traduit par la création de nouvelles entités. A l'inverse, le dépeuplement de certaines parties du territoire contraint à un resserrement du

dispositif existant, phénomène qui se concrétise par des regroupements de postes comptables.

Mais, le réseau doit également intégrer les modifications de comportement d'un public qui a désormais largement recours aux moyens modernes de paiement, et qui, de fait, se déplace moins aux guichets.

Cette approche conduit la comptabilité publique à poursuivre une politique d'adaptation progressive de son réseau qui ne correspond pas nécessairement aux souhaits des collectivités locales. Entre 1986 et 1990, onze postes comptables ont ainsi été créés, tandis que 214 structures de petite taille faisaient l'objet de regroupements.

Par nature lent, ce processus devrait cependant se poursuivre au cours des prochaines années. Votre rapporteur émet cependant le voeu qu'il ne conduise pas à accentuer un mouvement déjà préoccupant de désertification des zones rurales.

## **B. LE DEVELOPPEMENT DE NOUVEAUX OUTILS**

Parallèlement à cette restructuration géographique, la comptabilité publique a entrepris, au cours des dernières années, une démarche innovante afin d'améliorer les prestations assurées aux collectivités publiques, tout en renforçant l'information disponible sur les finances locales.

Ainsi, en matière de procédures de recouvrement des produits revenant aux collectivités publiques, l'accent a été mis sur la définition, en liaison avec les acteurs concernés, d'une politique adaptée permettant de concilier au mieux l'efficacité que l'on est en droit d'attendre des comptables du Trésor avec les circonstances et les réalités locales. A cet égard, les expériences de "carte privative" réalisées dans certaines villes (Blagnac, Château-Thierry, Plaisir notamment) s'avèrent particulièrement intéressantes.

En ce qui concerne les dépenses, les services du Trésor se sont attachés à clarifier les relations entre les ordonnateurs et les comptables, grâce à l'élaboration d'une nomenclature fixant de manière simplifiée, les pièces justificatives nécessaires. La quasi disparition des relations conflictuelles en ce domaine semble indiquer que l'objectif a été atteint.

Mais cette approche se traduit également par une rénovation des cadres budgétaires et comptables. Lancé depuis quelques années, ce mouvement s'est prioritairement orienté vers les hôpitaux et les H.L.M. Toutefois, et depuis le mois de juin 1990, un comité composé d'élus, de fonctionnaires territoriaux et de représentants de l'Etat est désormais chargé de faire des propositions sur le cas des communes. Le calendrier retenu prévoit que les travaux de réflexion seront achevés avant la fin de 1991, ce qui devrait permettre une application expérimentale de la nouvelle instruction budgétaire et comptable à partir du 1er janvier 1993. Ultérieurement, cette approche sera achevée par la rénovation des nomenclatures concernant les départements et les régions.

Enfin, votre rapporteur ne peut manquer de souligner la récente initiative prise en matière d'information et qui se concrétise par la diffusion d'une note de conjoncture sur les finances communales. Publié trois fois par an, ce document devrait permettre de disposer d'indications fiables sur l'évolution à court terme des budgets municipaux analysés dans le cadre d'une approche nationale. De fait, la comptabilité publique a ainsi souhaité répondre à l'attente des élus souvent désireux de comparer leur politique financière aux tendances observées au niveau général.



## **V - UNE CONSTANTE : RENFORCER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

Désormais animée par le ministre délégué à l'Artisanat, au commerce et à la consommation, la politique conduite dans ce domaine mobilise des crédits inscrits au titre du budget des Services financiers, et qui en pratique correspondent aux moyens de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (D.G.C.C.R.F.). Mais à l'évidence, là encore, l'évolution des dotations budgétaires est un indicateur insuffisant pour apprécier l'ensemble d'une action qui prend de multiples formes, tout en privilégiant deux grands axes.

### **A. S'ASSURER DE LA SINCERITE DU MARCHE**

Mission essentielle des 3 400 agents de la D.G.C.C.R.F., la surveillance du marché demande aujourd'hui une action permanente pour assurer la sincérité de la concurrence et appelle des contrôles permettant de vérifier la qualité des produits.

Mais, pour l'avenir, elle suppose également la mise en oeuvre d'une approche plus globale et le développement d'une capacité d'expertise juridique, économique et technique.

En effet, et si le marché unique est déjà largement réalisé dans les domaines couverts par la D.G.C.C.R.F., il convient désormais de s'adapter à une perspective d'évolution encore plus rapide des échanges intracommunautaires, et aux conséquences de l'application du principe de reconnaissance mutuelle sur lequel repose la libre circulation des marchandises.

Compte tenu de la disparition des contrôles aux frontières, la D.G.C.C.R.F. sera donc plus particulièrement conduite à :

- veiller au niveau de qualité et de sécurité des productions, quelles soient fabriquées en France ou qu'elles proviennent, en libre pratique, d'un Etat membre ;

- éviter d'éventuelles distorsions de concurrence pouvant résulter de contraintes réglementaires ou administratives inférieures à celles qui sont imposées à nos propres producteurs.

Or, les récents problèmes soulevés par l'importation de certains produits en provenance des anciens pays de l'Est rappellent l'importance des enjeux et indiquent que des progrès restent à réaliser;

## **B. MAINTENIR UN CERTAIN EQUILIBRE DANS LES RELATIONS ENTRE LES CONSOMMATEURS ET LES PRODUCTEURS**

L'ampleur de l'action conduite en ce domaine doit s'apprécier dans la durée. En fait, depuis quelques années, les réformes se succèdent avec un objectif essentiel : favoriser le dialogue entre les deux intervenants.

Créé en 1983, le Conseil national de la consommation demeure un élément essentiel. Constitué d'un collège de consommateurs et d'un collège de producteurs, il permet de soumettre à un large débat préalable, et direct, toutes les propositions de l'Etat en matière de réglementation dans le domaine de la consommation. Mais il offre également aux deux parties la possibilité de trouver des solutions amiables à certains problèmes plus ponctuels. L'activité soutenue de cette structure témoigne très clairement de l'intérêt d'une telle formule.

Parallèlement, et en vue d'assurer un certain équilibre des moyens entre les représentants des deux collèges, l'Etat a considérablement renforcé son soutien financier aux associations. Au cours des dernières années, le montant total de ces subventions a donc connu une très forte progression (+ 54 % entre 1989 et 1991) pour atteindre 69,8 millions de francs.

Mais la réforme du statut de l'Institut national de la consommation (INC) s'inscrit également dans cette démarche. En donnant aux associations un poids plus important dans la détermination des objectifs de l'établissement, elle consacre le mouvement consumériste comme partenaire majeur et renforce l'INC dans son rôle de centre de ressources techniques, mais aussi d'organe d'expression collective des consommateurs.

Le projet de budget prévoit désormais de consolider les efforts financiers consentis au cours des années passées. Les crédits d'aide aux associations de consommateurs, par le biais de l'INC ou des subventions directes, progressent en effet faiblement pour atteindre 142,6 millions de francs. Ayant déjà une signification importante dans un contexte rigoureux marqué par la recherche d'économies, ce

mouvement doit, en outre, s'interpréter en tenant compte des mesures, tant législatives que réglementaires, adoptées ou présentées au cours des derniers mois, et qui traduisent la volonté constante du gouvernement d'assurer au mieux la protection juridique du consommateur.

Réunie le 6 novembre 1991, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1992 du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (II - Services financiers), sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial.

A l'issue de cet examen, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'Économie, des Finances et du Budget (II - Services financiers) pour 1992.