

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

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 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 10

Economie et Finances.

II. — SERVICES FINANCIERS (a)

Rapporteur spécial : M. Henri TOURNAN.

a) A l'exclusion du Commerce extérieur (annexe 11).

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, *vice-présidents*; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Gustave Héon, Daniel Hoeffel, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, François Schleiter, Robert Schmitt, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexe 13), 3152 (tome VIII) et in-8° 770.

Sénat : 87 (1977-1978).

Loi de finances. — Economie et des Finances (Ministère de l') - Services financiers - Institut national de la statistique et des études économiques (I.N.S.E.E.) - Cadastre - Programmes d'action prioritaires - Cour des comptes - Trésor - Impôts - Domaine public - Douanes - Commerce extérieur - Concurrence - Prix - Consommation.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
CHAPITRE PREMIER. — Les crédits budgétaires des Services financiers pour 1978 .	4
A. — La présentation générale	4
B. — Un effort accru en faveur des programmes d'action prioritaires	5
C. — La poursuite de la réorganisation des structures et de la modernisation des méthodes	6
D. — L'évolution des charges résultant des attributions traditionnelles	8
E. — La répartition des crédits	9
CHAPITRE II. — L'administration centrale et les services rattachés	14
A. — Les principales actions récemment accomplies	14
B. — La réorganisation des services communs	17
C. — L'extension de la compétence de la Cour des Comptes	21
D. — La gestion des personnels	23
CHAPITRE III. — Les services extérieurs du Trésor	33
A. — L'évolution des missions	33
B. — La répartition des moyens	36
C. — De quelques missions nouvelles	38
CHAPITRE IV. — La Direction générale des impôts	42
A. — Les résultats de la gestion de l'impôt, du domaine et du cadastre	42
B. — Les problèmes posés	48
CHAPITRE V. — La Direction générale des douanes et droits indirects	57
A. — L'évolution quantitative des tâches	58
B. — Des tâches nouvelles et complexes	62
CHAPITRE VI. — L'expansion économique à l'étranger	67
A. — Le bilan des activités	68
B. — La mise en œuvre de moyens nouveaux	69

	Pages
CHAPITRE VII. — La Direction générale de la concurrence et des prix	70
A. — La modification des structures	70
B. — La politique de la concurrence	72
C. — La politique des prix	74
D. — La politique de la consommation	77
CHAPITRE IX. — Les dépenses en capital des Services financiers	81
A. — La collecte des renseignements	82
B. — Les études	83
CHAPITRE IX. — Les dépenses en capital des services financiers	85
A. — L'équipement des Services financiers	85
B. — Les travaux d'équipement du cadastre	88
Annexes	91

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de budget pour 1978 des Services Financiers s'inscrit dans des perspectives visant à accroître l'efficacité des services et à assurer de meilleures relations entre ceux-ci et les usagers.

Ainsi, alors que l'an dernier on avait observé une amorce timide des actions considérées comme prioritaires dans le cadre du VII^e Plan, on doit noter, pour 1978, un effort accru en vue du renforcement :

- de l'accompagnement de l'exportation ;
- de l'action publique pour l'emploi ;
- du rôle du consommateur.

Parallèlement, il est prévu d'assurer la pleine efficacité des Services par l'adaptation des structures aux tâches et par la mise en œuvre de méthodes de gestion et d'intervention plus simples et plus souples.

A cet égard, le projet de budget pour 1978 confirme l'importance relative des moyens de fonctionnement accordés aux administrations financières, puisque, l'an prochain, les dotations prévues à cet effet représenteront 97,9 % du total des crédits ouverts (contre 97,4 % en 1977) qui s'élèveront à 12.688 millions de francs. En revanche, les interventions publiques ne figurent que pour 153 millions de francs (soit 1,2 % de l'ensemble) et les crédits d'équipement pour 122 millions de francs (soit 0,9 % seulement du budget).

CHAPITRE PREMIER

LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES SERVICES FINANCIERS POUR 1978

A. — LA PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le total des dotations inscrites pour 1978 est en augmentation de 19,4 % sur celles ouvertes en 1977, soit une majoration de 2.106 millions de francs, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-après :

	1977	1978			DIFFERENCE 1978/1977	
		Services votés	Mesures nouvelles	Total	En millions de francs	Pourcentage
(En millions de francs.)						
Crédits de paiement.						
<i>Dépenses ordinaires :</i>						
Titre III. — Moyens des services	10.579,1	12.169	+ 519,8	12.688,8	+ 2.109,7	+ 19,9
Titre IV. — Interventions publiques	140,4	140,4	+ 13,2	153,6	+ 13,2	+ 9,4
Total des dépenses ordinaires..	10.719,5	12.309,4	+ 533	12.842,4	+ 2.122,9	+ 19,8
<i>Dépenses en capital :</i>						
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat	138,9	61,5	+ 60,7	122,2	— 16,7	— 12,2
Total des crédits	10.858,4	12.370,9	+ 593,7	12.964,6	+ 2.106,2	+ 19,4
Autorisations de programme.						
Titre V	163,6	»	»	201,2	+ 37,6	+ 23

Il ressort de la lecture de ces données :

— que pour les dépenses ordinaires (titres III et IV), les dotations dont l'ouverture est proposée pour 1978 s'élèvent à 12.842 millions de francs : l'augmentation (+ 2.123 millions) par rapport à 1977 résulte pour l'essentiel des mesures acquises (+ 1.590 millions), le montant des mesures nouvelles étant de 533 millions de francs ;

— qu'avec une dotation supplémentaire de 520 millions de francs par rapport à 1977, le titre III, tel qu'il nous est proposé pour 1978, permettra de créer 2.295 emplois dont 1.020 de régularisation au titre de l'expansion économique (contre 1.391 l'année précédente), ce qui devrait porter les effectifs budgétaires prévus pour l'an prochain à 170.211 agents ;

— que si les crédits de paiement (titre V) sont en régression de 12,1 % par rapport à 1977, en revanche, le montant des autorisations de programme inscrites au même titre représente une augmentation substantielle de 37,6 millions de francs.

B. — UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DES PROGRAMMES D'ACTION PRIORITAIRES

En 1978, trois programmes d'action prioritaires intéresseront le budget des Services financiers :

— le programme n° 9 : « accompagnement de l'effort d'exportation » ;

— le programme n° 10 : « renforcer l'action publique pour l'emploi » ;

— le programme n° 18 : « renforcement du rôle du consommateur ».

1° LA PROMOTION DES EXPORTATIONS (programme d'action n° 9)

Comme en 1977, des moyens nouveaux (100 agents) sont prévus pour renforcer les postes d'expansion économique à l'étranger (+ 14,5 millions de francs).

Parallèlement, un crédit de 1 million de francs est inscrit pour poursuivre l'opération « nouveaux exportateurs ».

Au total, les crédits dont l'inscription est proposée au titre de la promotion des exportations s'élèvent à 35,9 millions de francs.

2° L'ACTION PUBLIQUE POUR L'EMPLOI (programme d'action prioritaire n° 10)

La connaissance de la structure et des mouvements d'emplois sera améliorée par la réalisation d'importantes opérations de collecte d'information confiées pour la plupart à l'I.N.S.E.E.

Pour 1978, une dotation particulière de 6,4 millions de francs est prévue ; elle doit permettre, notamment, de réaliser deux enquêtes portant, la première, sur la réintégration des personnes sans emploi et à la recherche d'un emploi identifiées en octobre 1977, c'est-à-dire sur l'étude des reclassements, la seconde concernant la liaison entre mobilité géographique et mobilité professionnelle.

3° LE RENFORCEMENT DU ROLE DU CONSOMMATEUR (programme d'action n° 18)

Outre la poursuite des actions propres de l'Institut national de la consommation (1 million de francs), les interventions envisagées intéresseraient :

— l'accroissement de l'aide aux organisations de consommateurs et des actions concertées en matière de consommation (1,5 million de francs) ;

— la mise en place progressive sur tout le territoire des boîtes postales 5000, en raison des résultats satisfaisants obtenus par les expériences lancées en 1976 et en 1977 : 100 emplois (4,7 millions de francs) ;

— le développement des études et recherches sur la consommation et notamment sur le comportement des ménages, cette tâche étant confiée à l'I.N.S.E.E. (3 millions de francs).

C. — LA POURSUITE DE LA RÉORGANISATION DES STRUCTURES ET DE LA MODERNISATION DES MÉTHODES

Les dotations nouvelles serviront au financement d'actions tendant à assurer la pleine efficacité des Services par l'adaptation des structures aux missions et par la mise en œuvre de méthodes de gestion et d'intervention plus simples et plus souples pour faciliter à la fois la maîtrise des moyens et les rapports avec toutes les catégories d'usagers.

Quelles sont ces actions ? Ce sont essentiellement les suivantes :

1° LES RELATIONS AVEC LE PUBLIC

a) *La Direction générale pour les relations avec le public.*

Les moyens en emplois et en crédits de fonctionnement sont prévus afin d'assurer la mise en place de cette nouvelle direction et de réaliser des expériences de dialogue avec les usagers au niveau de trois régions : Bretagne, Aquitaine, Rhône-Alpes.

Une équipe légère (12 emplois) sera responsable de la conception et de la coordination des actions à engager.

b) Les *Services extérieurs du Trésor, des impôts et des douanes* participent directement à des opérations expérimentales destinées à améliorer les relations avec le public, qu'il s'agisse, comme en Bretagne, d'expériences « de masse » s'adressant à des catégories regroupant un nombre important d'usagers (contribuables, pensionnés, consommateurs) ou, comme en Aquitaine et dans la région Rhône-Alpes, d'opérations intéressant surtout les relations avec les entreprises (60 emplois).

c) Les *Services extérieurs de la concurrence et des prix*, dans le cadre de cette politique, assureront l'extension de la formule « boîte postale 5000 » qui sera rendue possible par la création de 100 emplois.

d) Les *Services extérieurs du Trésor*, dans la même optique, engageront, dans quatre nouveaux centres régionaux (Lyon, Besançon, Clermont-Ferrand et Amiens) la procédure de paiement mensuel des pensions de l'Etat qui intéressera 234.000 nouveaux pensionnés (120 emplois).

L'amélioration durable des relations avec le public résultera ainsi de la poursuite de diverses actions d'aménagement des structures, dans la mesure où leur réorganisation peut contribuer à créer un cadre plus approprié aux relations, en permettant un meilleur fonctionnement des Services.

2° LA JUSTICE FISCALE

La réorganisation des *Services de base des impôts*, qui conditionne dans une large mesure l'amélioration de la justice fiscale, sera poursuivie : à cet effet, il est prévu d'installer en 1978 une quarantaine de nouveaux centres des impôts, ce qui porterait leur nombre à 740 sur un total de 820 environ.

Cette réorganisation sera étendue aux *Services fonciers* qui ont besoin d'un renforcement très important de moyens afin de faciliter l'exercice des attributions du ministère de l'Economie et des Finances en matière de fiscalité locale : en 1978, une trentaine de centres fonciers pourraient être installés.

Dans la même perspective, la *Direction générale des douanes* continuera à privilégier les contrôles *a posteriori* en renforçant les unités spécialisées dans cette fonction (sections de révision et de documentation, sections de contrôle) et à améliorer le dispositif des unités de surveillance aux frontières.

3° LE CONTROLE DES ENTREPRISES PUBLIQUES ET DE CERTAINS MÉCANISMES ECONOMIQUES

Trois mesures sont proposées à cet effet dans le projet de budget pour 1978 :

— l'achèvement de la mise en place des moyens nécessaires à la *Cour des Comptes* pour exercer les attributions qui lui sont confiées par la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 à l'égard des entreprises publiques (24 emplois) ;

— le renforcement des effectifs du *contrôle d'Etat* (10 emplois) ;

— la création d'une *Commission de la concurrence*, appelée à se substituer à l'actuelle Commission des ententes et positions dominantes et à jouer un rôle déterminant en matière de contrôle des concertations et de répression des ententes illicites (2 emplois).

D. — L'ÉVOLUTION DES CHARGES RÉSULTANT DES ATTRIBUTIONS TRADITIONNELLES

Les moyens supplémentaires demandés pour 1978 seront, pour l'essentiel, consacrés, comme nous l'avons indiqué, au lancement et à la poursuite d'actions prioritaires. L'accroissement des tâches lié à l'augmentation du trafic conduit à envisager un renforcement des moyens des services : les mesures prévues à ce titre restent néanmoins limitées.

1° LES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

— Création d'un *centre de traitement informatique* à Créteil pour alléger la charge des autres centres de la région parisienne arrivés à la limite de saturation (+ 7,2 millions) ;

— Réinstallation de l'école nationale des Services du Trésor à Marne-la-Vallée ;

— Renforcement de la sécurité des postes comptables et des transferts de fonds (+ 8,2 millions).

2° LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS

— Mise en place des services fiscaux à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte (+ 1,3 million) ;

— Lancement des travaux préparatoires à la première actualisation des valeurs locatives cadastrales (+ 10 millions) ;

— Création à la Direction générale des impôts d'une inspection générale des services chargée d'exercer une fonction de contrôle, d'enquête et d'information à l'égard des services extérieurs (+ 2,7 millions).

3° LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

— Installation de Services douaniers à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte (0,9 million) ;

— Ouverture de nouveaux points de passage, La Chapelle (voie rapide Sedan-Bouillon) et Wattrelos-Herseaux ;

— Extension de la procédure du dédouanement automatisé aux gares routières de la région parisienne.

4° L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES

— Travaux préparatoires au recensement de l'agriculture de 1979.

E. — LA RÉPARTITION DES CRÉDITS

Les crédits proposés pour 1978 pour les Directions et Services seront examinés dans le cadre d'ensemble des Services financiers afin de juger de leur importance budgétaire respective tant au niveau des dépenses ordinaires que des dépenses en capital.

1° LES DÉPENSES ORDINAIRES

DIRECTIONS OU SERVICES	1977		1978		DIFFÉRENCE d'une année sur l'autre (en pourcentage)
	Montant (en millions de francs)	Pourcentage dans l'ensemble	Montant (en millions de francs)	Pourcentage dans l'ensemble	
Administration centrale	695,6	6,5	813,2	6,3	+ 16,9
Inspection générale des finances	12,8	0,1	14,3	0,1	+ 11,7
Cour des Comptes	40,3	0,4	46,7	0,4	+ 15,9
Services extérieurs du Trésor	2.399,8	22,4	2.740,3	21,4	+ 14,2
Direction générale des impôts	3.652,6	34,1	4.199,8	32,7	+ 15
Direction générale des douanes et droits indirects	989	9,2	1.120,9	8,7	+ 13,3
Service de l'expansion économique à l'étranger	349,6	3,3	402,4	3,1	+ 15,1
Direction générale de la concurrence et des prix	144,1	1,3	168,6	1,3	+ 17
Institut national de la statistique et des études économiques	396,5	3,7	452,5	3,5	+ 14,1
Services des laboratoires	7,9	0,1	8,9	0,1	+ 12,6
Dotations communes	2.031,2	18,9	2.874,8	22,4	+ 41,5
Totaux	10.719,4	100	12.842,4	100	+ 19,8

Il ressort de l'examen de ces données :

— que la part des dotations communes est sensiblement accrue de 3,5 points en raison essentiellement de l'ajustement aux besoins des crédits représentant la participation du budget du ministère de l'Economie et des Finances au paiement des pensions de retraite ;

— que malgré cette majoration substantielle des dotations communes mais en raison de la plus forte progression de leurs dotations respectives, la *Direction générale de la concurrence et des prix* (+ 17 %), celle des impôts (+ 15 %), le Service de l'expansion économique à l'étranger (+ 15,1 %) et les Services extérieurs du Trésor (+ 14,2 %) marquent un repli relativement peu important. Ce sont, en effet, ces directions ou services qui bénéficieront des plus importantes créations d'emplois en 1978 :

— Expansion économique à l'étranger	80
— Commerce et prix	100
— Services extérieurs du Trésor	449
— Direction générale des impôts	476

Au total, les crédits nouveaux consacrés aux dépenses de personnel s'élèvent à 369,6 millions de francs (dont 235 millions au titre de la provision pour hausse des rémunérations et pensions de retraite) et correspondent à 1.275 créations d'emplois et à 2.765 transformations d'emplois, notamment au titre de la promotion interne.

2° LES DEPENSES EN CAPITAL

DIRECTIONS OU SERVICES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME				CREDITS DE PAIEMENT			
	1977		1978		1977		1978	
	(en millions de francs)	Pourcentage d'ensemble	(en millions de francs)	Pourcentage d'ensemble	(en millions de francs)	Pourcentage d'ensemble	(en millions de francs)	Pourcentage d'ensemble
— Administration centrale	2,4	1,5	2,5	1,3	2,4	1,8	2	1,6
— Inspection générale des finances	»	»	»	»	»	»	»	»
— Cour des Comptes	0,5	0,3	0,4	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4
— Services extérieurs du Trésor	44,1	27	45,5	22,6	29,2	21	30	24,5
— Direction générale des impôts	81,9	50,1	98,6	49	36,3	26,2	37,2	30,5
— Direction générale des douanes et droits indirects	10	6,1	30	14,9	18,5	13,3	10,2	8,3
— Service de l'expansion économique à l'étranger	1,4	0,9	1,2	0,6	1	0,7	1	0,8
— Direction générale de la concurrence et des prix	3,5	2,1	3,6	1,8	3,5	2,5	3,6	3
— Institut national de la statistique et des études économiques	10,7	6,5	9,1	4,5	19,6	14,1	12,7	10,4
— Service des laboratoires	»	»	»	»	»	»	»	»
— Dotations communes	9	5,5	10,2	5	27,9	20	25	20,5
Totaux	163,5	100	201,1	100	138,9	100	122,1	100

La lecture de ce tableau appelle les observations suivantes :

— si la Direction générale des impôts continue à obtenir la moitié des *autorisations de programme*, les Services extérieurs du Trésor voient leur part dans l'ensemble regresser de plus de quatre points et l'I.N.S.E.E. en perd deux, tandis que la Direction générale des douanes et droits indirects gagne près de neuf points ;

— la priorité reste accordée, comme les années précédentes, à la construction de centres des impôts (56 millions de francs en autorisations de programme) et des postes comptables du Trésor (45,5 millions de francs) ;

— l'ajustement proposé sur le chapitre 57-90 par rapport à 1977 (+ 24,6 millions de francs, cités administratives non comprises) permettra de financer le transfert à Toulouse de la Direction nationale des statistiques du commerce extérieur, opération dont le coût est estimé à 25 millions de francs ;

— enfin, 27 millions de francs sont prévus pour les travaux d'équipement du cadastre (+ 1 million de francs).

— S'agissant des *crédits de paiement*, on constate une évolution de sens contraire : sauf pour l'I.N.S.E.E. en recul de près de quatre points, les Services extérieurs du Trésor gagnent trois points et demi de mieux, la Direction générale des impôts plus de quatre points, tandis que celle des douanes et droits indirects voit sa part regresser de cinq points.

3° LES DOTATIONS GLOBALES

DIRECTIONS OU SERVICES	1977		1978		DIFFÉRENCE d'une année sur l'autre (en pourcentage)
	Montant (en millions de francs)	Pourcentage dans l'ensemble	Montant (en millions de francs)	Pourcentage dans l'ensemble	
— Administration centrale	698,1	6,4	815,2	6,3	+ 16,8
— Inspection générale des finances ..	12,8	0,1	14,3	0,1	+ 11,7
— Cour des Comptes	40,8	0,4	47,1	0,4	+ 15,5
— Services extérieurs du Trésor	2.429	22,4	2.770,3	21,4	+ 14
— Direction générale des impôts	3.688,9	33,9	4.237	32,7	+ 14,8
— Direction générale des douanes et droits indirects	1.007,5	9,3	1.131,1	8,7	+ 12,3
— Service de l'expansion économique à l'étranger	350,6	3,2	403,5	3,1	+ 15,1
— Direction générale de la concurrence et des prix	147,6	1,4	172,2	1,3	+ 16,7
— Institut national de la statistique et des études économiques	416,1	3,8	465,2	3,5	+ 11,8
— Service des laboratoires	7,9	0,1	8,9	0,1	+ 12,6
— Dotations communes	2.059,1	19	2.899,8	22,4	+ 40,8
Totaux	10.858,4	100	12.964,6	100	+ 19,4

Il ressort de l'examen de ces données :

— que les *dotations communes* dont la majoration apparaît la plus substantielle, d'une année sur l'autre, prennent une part de plus en plus importante, gagnant 3,4 points, la progression de 40 % d'une année sur l'autre étant imputable à la majoration des crédits de pensions de retraite, comme il a été indiqué lors de l'analyse des dépenses ordinaires ;

— que proportionnellement les Services extérieurs du Trésor qui occupent la deuxième place derrière la Direction générale des impôts perdent plus de terrain que celle-ci et reculent à peu près au même rythme que la Direction des douanes et droits indirects.

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES SERVICES RATTACHÉS

Avant d'examiner dans le détail les mesures prévues pour chacune des directions et des services qui constituent le ministère de l'Economie et des Finances, il est intéressant de rappeler les principales actions récemment menées par ceux-ci. A cet égard, il convient de faire une place à part aux mesures concernant le recrutement et la gestion des personnels et l'amélioration des conditions de travail qui relèvent des attributions de la *direction du personnel et des Services généraux*.

A. — LES PRINCIPALES ACTIONS RÉCEMMENT ACCOMPLIES

Sans doute n'est-il pas possible dans le cadre de ce rapport de faire l'inventaire des diverses actions récemment menées par les directions regroupées au sein de l'administration centrale. Il convient de signaler cependant les études et travaux effectués et les réformes de structure intervenues.

1° LES ÉTUDES ET LES TRAVAUX

a) à la *Direction du budget* :

- Une participation active à la mise au point des nombreux textes pris en application de la loi du 3 janvier 1977 portant réforme de l'aide au logement (institution d'une aide personnalisée au logement...).

- Les travaux menés en vue d'une modification substantielle de la présentation des fascicules budgétaires.

L'objectif a été, sans rien retrancher aux informations fournies au Parlement, d'aboutir à une présentation des crédits par action, c'est-à-dire par activité administrative ou par objectif et donc de franchir une étape supplémentaire vers l'utilisation effective des budgets de programme.

- Une nouvelle accélération de l'ouverture dans les différents budgets ministériels des crédits de répartition en provenance du budget des Charges communes (rémunération des personnels et dépenses accessoires).

b) à la Direction de la prévision :

- Le changement de système comptable qui a eu pour conséquence un alourdissement des tâches liées à l'établissement des comptes et des travaux de prévision ;

- L'aménagement des modèles dans le but de parvenir à une formulation plus nette de la politique économique. En particulier l'accent a été mis sur l'amélioration :

- de la prise en compte des éléments d'ordre monétaire et financier,

- de la connaissance des instruments de la politique économique et financière et leur utilisation,

- de l'aptitude à caractériser les évolutions macro-économiques en termes de profils intra-annuels ;

- La poursuite de l'effort entrepris en matière de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B) ;

- Les travaux sur les projections glissantes conduits sous l'égide du Commissariat général du Plan.

c) à la Direction des assurances : les études menées, les travaux et textes élaborés :

- sur le plan technique, du point de vue du fonctionnement des entreprises (notamment, l'actualisation des programmes d'objectifs à moyen terme des sociétés nationales, la solvabilité des sociétés françaises d'assurance-dommages, les procédures nouvelles de contrôle des sociétés étrangères dont le siège est situé dans un pays membre de la C.E.E.) et du marché, soit avec d'autres administrations, soit avec la profession de l'assurance ;

- sur le plan juridique la codification des textes en matière d'assurance-vie, d'assurances obligatoires, d'assurance construction, d'assurance chômage, de placement, d'investissements, de crédit différé et d'assurance agricole ;

— sur le plan économique, le développement des opérations d'assurance liées au commerce extérieur, les garanties de bonne fin, le contrôle des changes... ;

— sur le plan international, l'élaboration des directives de la C.E.E. en matière d'assurance et dans le cadre des travaux de l'O.C.D.E., de l'Organisation maritime consultative intergouvernementale, de la C.N.U.C.E.D.

2° LES RÉFORMES DE STRUCTURES

En outre, des réformes sont intervenues en ce qui concerne les structures, la compétence des services et la répartition des personnels.

a) *Le réaménagement du Ministère de mai-juin 1977.*

Cette modification a traduit la volonté du Gouvernement de voir les administrations porter une meilleure attention à leurs relations avec le public, aussi bien en facilitant les contacts avec les usagers qu'en améliorant ou simplifiant les réglementations et procédures. Au plan du département, cette politique s'est concrétisée par la création :

a1) d'une *Direction générale pour les relations avec le public.*

Cette Direction générale a la charge d'animer et de coordonner l'action des administrations économiques et financières pour tout ce qui concerne les relations avec leurs publics, qu'il s'agisse de l'information des usagers, de leur accueil, de l'accès aux procédures ou de leur simplification, de la déconcentration des décisions ou de la formation des agents.

a2) d'un *Service de la législation fiscale.*

Institué par décret du 28 juin 1977, ce service a pour mission de concevoir et élaborer les textes de caractère législatif et réglementaire concernant la fiscalité, de préparer les instructions générales pour l'application de ces textes et enfin, de conduire pour le compte du département les relations et négociations internationales en matière fiscale.

b) A la *Direction de la prévision*, certaines cellules ou sections de cette direction ont, en raison de la nature de leurs attributions, du niveau et de l'importance numérique de leurs personnels, été transformées en divisions.

c) A la *Direction du Trésor*, les attributions de la sous-direction chargée des relations financières avec l'outre-mer et les pays

étrangers ont fait l'objet d'une nouvelle répartition, fondée sur des critères plus spécialement géographiques.

d) A la *Direction générale de la concurrence et des prix*, l'objectif essentiel était de mettre un terme au clivage que l'ancienne structure faisait apparaître entre Service du marché intérieur et Service de la concurrence et de mieux intégrer les actions relatives à la concurrence et à l'aide aux consommateurs.

La réforme ainsi effectuée a abouti à constituer deux nouveaux services chargés d'une part des questions relatives à la concurrence et à la formation des prix, d'autre part des problèmes de consommation et de distribution.

B. — LA RÉORGANISATION DES SERVICES COMMUNS

Parmi les propositions budgétaires pour 1978, on relèvera :

1° LE RENFORCEMENT DE LA DIRECTION GÉNÉRALE POUR LES RELATIONS AVEC LE PUBLIC PAR LA CRÉATION DE 12 EMPLOIS (+ 1,3 million de francs.)

Le premier programme de travail de la direction générale pour les relations avec le public comprend, pour l'essentiel, des opérations centrées sur quelques domaines et limitées dans un premier temps à quelques régions. Ces expériences seront engagées principalement :

— dans la région *Bretagne* où elles visent les grands publics en relations avec les administrations financières : contribuables, consommateurs, pensionnés, etc. L'expérience se déroulera sur une période de quinze mois, de l'automne 1977 à la fin 1978.

2° LA MISE EN PLACE DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE (+ 1,3 million de francs.)

La loi n° 77-806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante a créé une Commission de la concurrence composée d'un président et de dix commissaires et élargi le régime des sanctions possibles. Elle permet au Président de la Commission de recourir à une procédure allégée dans les affaires de moindre importance qui jusqu'à présent risquaient de ne pouvoir être examinées en raison de la lourdeur des procédures existantes ;

elle prévoit également que la commission peut être saisie non seulement par le Gouvernement, mais aussi par les collectivités territoriales, les organisations professionnelles ou syndicales et les organisations de consommateurs agréées.

Ainsi le rôle de la Commission de la concurrence a été étendu et sa charge de travail considérablement accrue. Pour augmenter son autonomie, les fonctions de président, de rapporteur général et de certains rapporteurs ont été constituées en emplois à temps plein.

L'inscription dans le projet de loi de finances pour 1978 de 12 emplois dont celui de président, celui de rapporteur général et ceux de 4 chargés de mission traduit la réforme ainsi intervenue.

3° L'AUGMENTATION DES EFFECTIFS DU CONTROLE D'ÉTAT

Le contrôle économique et financier de l'Etat, plus connu sous le nom de « Contrôle d'Etat » est organisé par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 qui n'a été modifié qu'une fois par le décret n° 73-501 du 21 mai 1973.

Le champ d'activité du contrôle d'Etat est extrêmement vaste et s'exerce sur des entreprises, établissements ou organismes d'une grande diversité par leur nature, leur objet, leur dimension (au total, plus de 350).

Ainsi, sont soumis de plein droit au contrôle d'Etat toutes les entreprises publiques, quelle que soit leur forme juridique, les sociétés ou les groupements d'intérêt économique dans lesquels l'Etat détient plus de 50 % du capital.

Cette compétence générale comporte cependant des exceptions :

— certaines entreprises demeurent soumises aux dispositions qui leur sont propres (Régie nationale des usines Renault, Banques et Compagnies d'assurances nationales) ;

— deux régimes particuliers résultant de l'existence de missions de contrôle spéciales créées antérieurement au décret du 12 août 1950 sont applicables aux transports ferroviaires et au Commissariat à l'énergie atomique.

Peuvent, en outre, relever de ce contrôle : les organismes ou entreprises de toute nature exerçant une activité d'ordre économique et ayant bénéficié d'un concours financier, sous une forme quelconque, de l'Etat ou des entreprises publiques et sociétés d'économie mixte à participation majoritaire de l'Etat.

A ce titre, sont facultativement assujetties au contrôle notamment des entreprises privées bénéficiant de concours financiers de l'Etat.

C'est ainsi que le Gouvernement a décidé de placer sous le contrôle économique et financier de l'Etat les sociétés mères des groupes sidérurgiques Denain Nord-Est-Longwy et Marine Wendel, ainsi que certaines de leurs filiales auprès desquelles a été instituée une mission interministérielle de contrôle chargée notamment de vérifier le respect des engagements pris par ces groupes industriels à l'occasion des concours financiers qui leur ont été accordés sous forme de prêts du Fonds de développement économique et social.

L'effectif des contrôleurs d'Etat est de 44 membres ; les chefs de mission sont au nombre de 6.

Toutefois, le domaine auquel s'applique le contrôle de l'Etat s'étant progressivement étendu au cours des dernières années, un renforcement des effectifs du contrôle d'Etat est aujourd'hui nécessaire.

Ce renforcement en personnel hautement qualifié (10 emplois créés) paraît pouvoir être obtenu par appel au corps de l'Inspection générale de l'économie nationale composé de fonctionnaires de haut niveau dont les attributions spécifiques, proches de celles des contrôleurs d'Etat, ont sensiblement décliné.

4° LES MODIFICATIONS CONCERNANT L'ORGANISATION DES SERVICES

a) La création de *deux emplois de sous-directeurs* (+ 0,12 millions de francs).

Les deux emplois de sous-directeurs dont la création est demandée seraient affectés l'un à la Direction du Trésor, l'autre à la Direction générale des impôts.

a1) Les tâches précédemment confiées au Délégué aux investissements ont été progressivement dévolues aux services de la Direction du Trésor. De ce fait, il a paru opportun de transformer l'emploi contractuel correspondant en un nouvel emploi de sous-directeur.

a2) Par un arrêté du 1^{er} août 1977, il a été créé à la Direction générale des impôts une inspection générale des services. En raison de l'importance des tâches confiées à cette nouvelle inspection, le chef de cette mission doit avoir rang de sous-directeur ou directeur adjoint du département.

b) Le rétablissement d'*un poste de conseiller financier à Berne* (+ 0,26 million de francs).

La Suisse a pris, au cours des dernières années, une place très importante dans les relations financières internationales ; elle est devenue l'un des trois grands marchés des changes mondiaux.

Le rétablissement du poste de conseiller financier à Berne permettra de disposer d'un observateur en mesure de suivre les mouvements du marché et d'en dégager les enseignements utiles pour la détermination de la politique financière et monétaire et de la réglementation des changes.

c) Les autres créations d'emplois et les régularisations proposées :

Outre la *création de cinq emplois* destinés à régulariser la situation d'agents en fonction dans les services centraux de l'expansion économique à l'étranger (+ 0,26 million de francs) et de *deux emplois de chargé de mission contractuel* en vue de renforcer les moyens en personnel *informatique* de l'administration centrale (+ 0,13 million de francs), il est notamment prévu :

c1) De créer deux emplois d'agent contractuel pour la Commission d'évaluation des œuvres d'art (+ 0,14 million de francs).

Rappelons que cette commission est chargée de donner un avis sur les offres de donation ou de dation en paiement d'œuvres d'art, faites à l'Etat dans les conditions prévues par la loi n° 68-1281 du 31 décembre 1968 tendant à favoriser la conservation du patrimoine artistique national.

c2) De modifier l'échelonnement indiciaire des chargés de mission des niveaux II et III afin de maintenir la parité entre ceux-ci et les administrateurs civils et attachés d'administration centrale (+ 0,21 million).

c3) D'attribuer un régime indemnitaire spécifique aux membres de la brigade interministérielle d'enquêteurs chargée d'assurer le respect des règles d'impartialité dans la dévolution et l'exécution des marchés conclus par l'Etat ou ses établissements publics autres que ceux ayant le caractère industriel et commercial.

c4) De supprimer 33 emplois d'administrateur civil (— 3,61 millions de francs).

Reprenant les propositions présentées par la Commission dite de l'article 23 du statut des administrateurs civils, les services du Premier ministre envisagent une nouvelle répartition des emplois d'administrateurs civils entre les différents départements ministériels.

Cette répartition se traduit pour le ministère de l'Economie et des Finances par la suppression de 33 emplois inoccupés, ce qui

réduira à 517 le nombre des emplois budgétaires d'administrateurs civils du ministère de l'Economie et des Finances.

Les besoins du département ayant été évalués à 500 administrateurs civils, cette mesure ne devrait pas obérer le fonctionnement normal des services.

5° L'AMÉLIORATION DU RÉGIME DES ŒUVRES SOCIALES

Ces crédits (+ 4,9 millions de francs) sont employés dans les conditions suivantes :

— soit *versement de subventions* ou de *participations* :

- aux restaurants administratifs ou subventionnés (subvention repas) ;
- aux associations sportives et culturelles ;
- aux organismes de médecine préventive ;

— soit *prise en charge directe des dépenses entraînées* :

- par le fonctionnement des centres de vacances, des centres médico-sociaux, des maisons de repos ;
- par l'organisation d'activités ou de manifestations diverses (information, arbres de Noël, troisième âge) ;

— soit *paiement direct d'allocations* aux agents :

- allocations réglementaires (aide aux mères, subventions aux familles envoyant leurs enfants dans des centres aérés, classes de neige, mer et nature) ;
- allocations spécifiques (aides pécuniaires aux agents dans le besoin, colis de Noël...).

C. — L'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE DE LA COUR DES COMPTES

Depuis le 1^{er} janvier 1977, en exécution de la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 et du décret n° 76-1225 du 28 décembre 1976 pris pour son application, la Cour assure le contrôle des comptes et de la gestion des entreprises publiques précédemment exercé par la Commission de vérification.

Les compétences ainsi dévolues à la juridiction sont en fait sensiblement plus larges que celles naguère confiées à la Commission

de vérification. En effet, la Cour peut, de sa propre initiative, procéder au contrôle d'organismes (notamment les filiales des entreprises) qui ne relevaient antérieurement de la compétence de la commission que dans la mesure où ils figuraient sur une liste arrêtée par le ministre de l'Economie et des Finances. De plus, la Cour pourra exercer un contrôle sur les organismes bénéficiant d'un concours financier des entreprises publiques ou de leurs filiales.

Il importe, à cet égard de souligner, que s'il est relativement aisé de dénombrer, dès maintenant, les entreprises soumises obligatoirement au contrôle de la Cour (établissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial ; sociétés dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social), il n'est pas possible actuellement de déterminer avec précision le nombre total des entreprises qui relèveront du contrôle de la juridiction. On peut estimer, à première vue, que ce nombre passera de 125 à 1.500 ou 2.000.

Une des premières tâches que s'est assignée la Cour est le recensement aussi complet que possible des établissements placés dans le champ de ses investigations.

1° LA RÉFORME DES STRUCTURES

La réforme de 1977 a entraîné sur le plan interne de nombreuses mesures de réorganisation.

Pour s'en tenir à la plus importante d'entre elles, le nombre des Chambres de la Cour a été porté de *cinq* à *sept*, l'ensemble des compétences de la juridiction étant redistribué entre ces formations de sorte que chacune d'entre elles ait des attributions de contrôle juridictionnel, de contrôle administratif et de contrôle des entreprises publiques.

En outre, la répartition des comptabilités entre les Chambres a été opérée en regroupant chaque fois que cela était possible les entreprises nationales et les établissements publics à caractère administratif avec les services de l'Etat chargés d'en assurer la tutelle.

Il est attendu de cette répartition une meilleure connaissance des relations financières qui existent entre le Trésor public et les entreprises qu'il soutient et un contrôle plus efficace de l'utilisation des dotations budgétaires par certains établissements publics à qui elles sont versées.

2° LE ROLE ET LES ATTRIBUTIONS DES CONSEILLERS-MAITRES EN SERVICE EXTRAORDINAIRE

Les *conseillers-maîtres en service extraordinaire* sont choisis parmi les fonctionnaires appartenant aux corps de contrôle des ministères exerçant la tutelle des entreprises publiques ou les personnes ayant exercé des responsabilités dans ce domaine. Ils assistent la Cour dans l'exercice des attributions qui lui ont été dévolues à la suite de la réforme du contrôle des entreprises publiques, mais ils continuent à exercer tout ou partie des fonctions dont ils étaient chargés au moment de leur nomination.

3° LES MESURES ADOPTÉES

La première série de mesures prises en exécution de ce programme a trouvé sa traduction dans la loi de finances pour 1977 avec notamment la création de 10 emplois de magistrats.

Ces créations ont été complétées par le transfert au budget de la Cour de 11 emplois de personnel administratif qui figuraient au budget de la commission et par le maintien à la disposition de la juridiction de 32 agents d'exécution précédemment affectés à cette commission.

La plupart des fonctionnaires qui apportaient leur concours à la commission de vérification ayant continué à l'apporter dans de semblables conditions à la Cour, cette dernière a pu, dès les premiers mois de l'année 1977, bénéficier de la collaboration de 91 rapporteurs à temps partiel et de cinq rapporteurs à temps plein.

La deuxième série de mesures, qui prend place dans le projet de loi de finances pour 1978 comporte la création de vingt emplois de magistrats (dont dix conseillers-maîtres en service extraordinaire) ; elle permettra la mise en place de la nouvelle organisation (+ 2,04 millions de francs).

D. — LA GESTION DES PERSONNELS

On sait que les différentes tâches de gestion découlent des attributions de la *Direction du personnel et des services généraux* ; celles-ci sont rappelées ci-après :

— coordination et réglementation de la politique du personnel de l'ensemble du ministère, gestion directe des personnels d'administration centrale, formation des personnels ;

— examen des problèmes posés par l'organisation des services financiers, la prévision des moyens en personnel, l'introduction des méthodes nouvelles de gestion et la préparation du budget des Services financiers ;

— action sociale au bénéfice des agents du département : colonies de vacances, restaurants administratifs, aides au logement et action médico-sociale ;

— études ou actions visant à l'amélioration du fonctionnement des services ou de la gestion des moyens.

1° LES MODALITES ACTUELLES DE GESTION DU PERSONNEL

L'année écoulée aura d'abord été une période de consolidation des résultats déjà acquis. Mais la poursuite des orientations définies antérieurement n'a évidemment pas exclu le lancement d'actions nouvelles.

a) *La formation professionnelle.*

Le programme de formation 1977-1978, élaboré après consultation du comité technique paritaire ministériel, se caractérise par une amélioration qualitative, plutôt que par une progression quantitative des effectifs concernés. L'accent est mis sur la qualité des actions de formation, sur l'amélioration des méthodes pédagogiques et sur l'évaluation des résultats.

Ces tâches incombent essentiellement au *centre de formation professionnelle et de perfectionnement* dont l'activité au cours de l'année scolaire 1976-1977 est illustrée par le tableau ci-après qui fait apparaître les effectifs des élèves inscrits à ses enseignements.

CENTRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE PERFECTIONNEMENT

Effectifs des élèves.
(Période du 1^{er} septembre 1976 au 30 juin 1977.)

	PREPARATIONS		TOTAL
	Orales (1)	Par correspondance	
— Préparations aux concours interministériels	1.197	4.414	4.414
— Préparations aux concours organisés par les services du ministère de l'Economie et des Finances	1.492	10.250	10.893
— Stages d'adaptation des lauréats	235	»	235
— Formation aux métiers de l'informatique	298	711	930
— Formation continue	1.661	4.351	5.570
Total général	4.883	19.726	22.042

(1) Pour suivre les cours oraux les candidats doivent obligatoirement participer à l'enseignement par correspondance : les deux colonnes ne s'additionnent donc pas horizontalement.

Le Centre de formation professionnelle et de perfectionnement a accueilli en formation 22.000 agents et fonctionnaires en 1976-1977, dont plus d'un quart au titre de la formation continue.

Parallèlement, est recherchée une coordination accrue entre les différentes administrations financières, dans la perspective de la réalisation d'actions communes au niveau régional ou départemental.

b) Le recrutement.

La politique menée ces dernières années avait tendu à réduire les effectifs d'auxiliaires et à intensifier le recrutement de fonctionnaires titulaires en offrant aux concours le maximum d'emplois vacants. La réussite même de ces efforts conduit à une stabilisation globale des recrutements au niveau moyen des dernières années.

b1) en catégorie A :

En 1977, 1.324 postes ont été offerts aux différents concours de catégorie A des Services extérieurs du département, contre 1.137 en 1976. Ces postes ont été tous pourvus.

Le nombre des candidats a permis de maintenir la sélection à un bon niveau.

Par rapport à l'année précédente, le nombre des candidatures pour l'ensemble des concours de catégorie A des Services financiers a évolué comme suit :

ANNEE	CANDIDATS externes	CANDIDATS internes
1976	5.371	1.737
1977	6.382	1.716

La sélectivité des plus importants de ces concours (inspecteurs des impôts, du Trésor, des douanes) s'établit comme suit par comparaison avec l'année précédente :

EMPLOI	ANNEE	CANDIDATS présentés		POURCENTAGE admis/présentés	
		Concours externe	Concours interne	Concours externe	Concours interne
Inspecteur des impôts	1976	1.755	792	26	22
	1977	2.241	766	23	27
Inspecteur du Trésor	1976	1.414	484	12	22
	1977	1.712	491	14	23
Inspecteur des douanes	1976	880	306	7	9
	1977	1.150	288	4,7	9

Les concours de catégorie A ont attiré un nombre d'étudiants supérieur à celui de 1976. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les candidatures internes pour lesquelles un palier semble avoir été atteint depuis les quatre dernières années.

b2) en catégorie B :

En 1977, 3.116 postes ont été mis au concours pour la catégorie B contre 3.097 en 1976. Ces postes ont été pratiquement tous pourvus.

**EVOLUTION DU NOMBRE DES CANDIDATS PRESENTES
AUX CONCOURS DE CATEGORIE B**

ANNEE	CANDIDATS externes	CANDIDATS internes
1976	15.401	5.266
1977	18.210	4.974

**SELECTIVITE DES PRINCIPAUX CONCOURS DE CONTROLEUR DES IMPOTS,
DU TRESOR ET DES DOUANES DE 1976 A 1977**

EMPLOI	ANNEE	CANDIDATS présentés		POURCENTAGE admis/présentés	
		Concours externe	Concours interne	Concours externe	Concours interne
Contrôleur des impôts	1976	4.625	2.488	14	21
	1977	5.811	1.847	8	20
Contrôleur du Trésor	1976	6.692	1.722	9	24
	1977	6.725	1.861	10	21
Contrôleur des bureaux des douanes	1976	1.451	300	4	20
	1977	2.118	346	3.5	21
Contrôleur des brigades des douanes	1976	468	458	7	7
	1977	649	328	5	10

En ce qui concerne les concours externes, la sélection est généralement très sévère, en raison de l'accroissement du nombre des candidats que l'on constate pour la plupart des concours.

Aux concours internes, un certain fléchissement du nombre des candidatures se manifeste pour la première fois, notamment aux impôts. Cependant, le taux de sélectivité reste satisfaisant pour ce type de concours.

b3) en catégorie C :

Le nombre d'emplois de catégorie C mis au recrutement en 1977 s'élève à 4.957 contre 7.527 en 1976. Ces emplois ont été ou seront pourvus en totalité comme les années précédentes.

**EVOLUTION DU NOMBRE DES CANDIDATS PRÉSENTÉS
AUX CONCOURS DE CATEGORIE C (1976-1977)**

ANNEE	CANDIDATS externes	CANDIDATS internes
1976	33.817	8.326
1977	(*) 24.739	(*) 5.396

(*) Ces chiffres n'incluent pas les candidats au concours d'agent de recouvrement du Trésor, dont les résultats ne sont pas encore connus.

En 1976, 17.075 candidats externes et 3.524 internes avaient pris part aux épreuves de ce concours.

Les pourcentages de candidats admis par rapport aux présentés ont été les suivants en 1976 et 1977 pour les principaux concours de catégorie C :

EMPLOI	ANNEE	CANDIDATS présentés		POURCENTAGE admis/présentés	
		Concours externe	Concours interne	Concours externe	Concours interne
Agent de constatation ou des impôts	1976	8.663	3.186	16	65
	1977	12.053	3.694	7	28
Agent de recouvrement du Trésor	1976	17.079	3.524	5	38
Agent de constatation ou des bureaux des douanes	1976	2.810	188	3	44
	1977	4.020	258	2,3	35
Agent de constatation ou des brigades des douanes	1976	1.098	567	11,7	22
	1977	1.485	551	8,6	23

La sélectivité des concours externes devient de plus en plus sévère. Pour les concours internes, on enregistre aux impôts et aux douanes (bureaux) une certaine remontée du taux de sélectivité liée notamment à l'augmentation du nombre des candidats.

La formule des « concours provisionnels », qui permet de pourvoir toutes les vacances susceptibles de s'ouvrir jusqu'au concours suivant et qui, dès à présent, fait la preuve de son efficacité, tend à devenir la règle pour les recrutements importants de personnels

de catégorie C dont le stage ne comporte pas de période de scolarité dans une école de formation.

c) La promotion interne.

A la suite des études menées sur la politique de promotion aux différents niveaux de la hiérarchie administrative et des discussions menées avec les organisations syndicales, de nombreux textes statutaires sont en cours de modification en vue, notamment, d'aménager les conditions du recrutement interne dans les différents corps. Il est envisagé en particulier de moduler les recrutements internes entre les diverses modalités réglementaires (concours, liste d'aptitude précédée le cas échéant d'épreuves de sélection) pour tenir le meilleur compte des situations réelles : nombre des promouvables potentiels, pyramide des âges, ancienneté de services.

A l'administration centrale, les recrutements exceptionnels d'adjoints administratifs par promotion interne, prévus par le décret du 18 janvier 1977, ont été mis en œuvre pour les années 1976 et 1977.

Toutefois, ces promotions s'imputent sur les vacances existant dans les corps d'accueil, ce qui réduit d'autant le volume normal de recrutement par concours notamment externe. Aussi, est-il proposé d'autoriser un certain volume de transformations d'emplois de façon à maintenir les recrutements de 1978 au niveau moyen des années antérieures.

2° LA GESTION PREVISIONNELLE DU PERSONNEL

Le modèle de gestion prévisionnelle du personnel, utilisé pour le corps des administrateurs civils, répond à deux préoccupations distinctes :

— évaluer à terme l'importance et la composition du corps dans le cadre d'une politique de gestion inchangée ;

— apprécier l'incidence sur ce corps de nouvelles politiques de gestion, en vue de réaliser une meilleure adéquation des effectifs aux besoins.

C'est dans chacun de ces deux domaines que les travaux poursuivis ont contribué aussi bien à une meilleure connaissance de l'évolution du corps des administrateurs civils qu'à l'élaboration de propositions concrètes de gestion.

Ce modèle a été retenu, cette année, pour la gestion des attachés d'administration centrale. Précédées des travaux classiques en la

matière (constitution d'un fichier informatique, études des mouvements, élaboration des hypothèses), la codification et l'exploitation des programmes informatiques sont, à l'heure actuelle, achevées, ce qui devrait permettre une meilleure information de l'ensemble des services concernés par la gestion du corps des attachés.

3° L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL

S'agissant de la *qualification des tâches*, de nombreuses dispositions ont été mises en œuvre : mécanisation de certaines tâches de gestion des personnels permettant de libérer des personnels jusqu'alors affectés à des tâches répétitives, simplification ou amélioration des méthodes de travail et de fonctionnement des services, politique de mobilité au sein de la direction. Des études ont été poursuivies afin de rechercher les possibilités de supprimer des tâches fastidieuses ou de valoriser celles ayant un caractère routinier ou parcellisé (documentation et statistiques notamment).

La priorité ainsi accordée aux relations humaines et à la communication nous paraît essentielle ; elle doit, en effet, conduire à développer un état d'esprit ouvert dont les usagers ne peuvent que profiter.

4° L'EFFORT POURSUIVI EN MATIÈRE SOCIALE

Dans le domaine social, la Direction du personnel et des services généraux a poursuivi, en liaison avec les représentants du personnel, l'exécution des tâches qui découlent de ses attributions traditionnelles : restaurants administratifs, colonies de vacances, logement et action médico-sociale.

a) *La restauration.*

L'effort d'équipement entrepris par les différentes directions du Département a permis de créer en 1976 plus de 2.500 places supplémentaires dans 36 nouvelles installations (cantines et réfectoires), tandis qu'en dehors du Ministère 46 nouveaux établissements acceptaient d'accueillir les agents des Services financiers.

Au total, en 1976, près de 9 millions de repas subventionnés dont 2,8 millions dans la capitale ont été servis aux personnels des administrations économiques et financières dans environ 780 établissements, y compris ceux ne relevant pas du Département.

Chaque jour, environ 45.000 agents, soit près du quart des effectifs des services financiers, ont pris leur repas dans ces établissements.

b) *Les colonies de vacances.*

Au cours de l'année 1976, plus de 10.500 enfants ont été accueillis dans 60 centres de vacances ; le département a poursuivi la modernisation des installations qui lui sont propres.

c) *L'aide au logement.*

Le Département a pu loger en 1976 environ 1.350 agents dont 700 jeunes accueillis dans des foyers à Paris et en région parisienne.

d) *Le domaine médico-social.*

En 1976 et en 1977, une dizaine de conventions ont été ou seront passées avec des organismes de médecine préventive.

e) Parmi les *initiatives nouvelles*, il faut particulièrement noter :

— l'effort important fait en faveur des associations sportives et culturelles afin de leur permettre notamment une extension de leurs activités au profit des jeunes agents ;

— enfin, l'organisation de manifestations d'amitié et de rencontres pour les agents retraités.

5° L'ÉQUIPEMENT IMMOBILIER ET LES APPROVISIONNEMENTS

Tirant profit de plusieurs années d'expérience en matière de marchés de travaux et de fournitures courantes, la direction du personnel et des services généraux a élaboré une nouvelle instruction portant répartition des compétences en matière d'équipement au sein du Ministère.

Par ailleurs, dans le domaine des approvisionnements, la Direction du personnel et des services généraux, traditionnellement chargée de centraliser les besoins en fournitures et matériels de toutes natures, de lancer les appels d'offres collectifs et de conseiller les services dans le choix des fournisseurs, a renforcé, en 1977, sa mission d'information générale en matière d'équipements de bureaux.

Enfin, en application des directives du Premier ministre, de nouvelles études ont été menées visant à réduire les consommations d'énergie : elles se traduisent notamment par l'élaboration d'un programme de travaux destinés à favoriser les économies d'énergie.

Au total, l'administration centrale et les services rattachés bénéficieront en 1978, au titre du fonctionnement, d'une dotation globale de 874,2 millions de francs, soit 6,7 % des dépenses ordinaires des services financiers : le supplément par rapport à 1977 est de 125,4 millions de francs (dont 68,2 au titre des mesures acquises et 57,2 au titre des mesures nouvelles).

Les effectifs budgétaires seront ainsi modifiés :

	1977	1978
— Pour l'administration centrale	7.747	7.982
— Pour l'Inspection générale des finances	107	107
— Pour la Cour des comptes	419	443
— Pour les contrôles économiques	154	150
— Pour les Services financiers à l'étranger	112	110
Totaux	8.539	8.792

CHAPITRE III

LES SERVICES EXTÉRIEURS DU TRÉSOR

Occupant le deuxième rang parmi les administrations financières pour l'importance des crédits qui leur sont consacrés, les Services extérieurs du Trésor disposeront en 1978 de 2.740,3 millions de francs, soit 21,4 % des dépenses ordinaires, les crédits supplémentaires par rapport à 1977 étant de 340,5 millions de francs (dont 224,4 en mesures acquises et 116 en mesures nouvelles).

Les effectifs qui sont, pour 1977, de 53.037 passeront en 1978 à 53.473, représentant 31,4 % des effectifs globaux (contre 32,5 % en 1977).

A. — L'ÉVOLUTION DES MISSIONS

1° L'ACCROISSEMENT DES TACHES TRADITIONNELLES

Dans leur mission traditionnelle de gestion financière de l'Etat et des collectivités locales, les Services extérieurs du Trésor ont connu, au cours des dernières années, un accroissement des tâches souvent considérable ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après, étant observé que cet accroissement doit être considéré au regard tant du volume des opérations, conséquence de l'évolution de la démographie et de l'activité économique, que de la complexité des tâches par suite des exigences nées de l'évolution de la réglementation ou de la conjoncture :

EVOLUTION DES TACHES DES SERVICES EXTERIEURS DU TRESOR (1967-1977)

DESIGNATION	1967	1976	POURCENTAGE d'augmentation de 1967 à la dernière année connue	MOYENNE annuelle d'augmentation en pourcentage
<i>Recouvrement.</i>				
— Nombre d'articles de rôles	40.500	66.361	63,85	7,09
— Nombre de contribuables assujettis au versement des acomptes provisionnels (en milliers)	6.752	11.813	74,96	8,33
— Volume monétaire des prises en charge (en millions de francs) ..	34.516	98.324	84,86	9,43
— Volume monétaire des recettes de l'Etat recouvrées par les Services extérieurs du Trésor (en millions de francs)	49.096	160.377	226,66	25,18
<i>Dépenses.</i>				
— Volume monétaire des dépenses de l'Etat (en millions de francs)	150.452	446.344	196,67	21,85
— Nombre de marchés passés au nom de l'Etat	74.397	90.191	21,23	2,36
— Nombre de traitements pris en charge suivant la procédure de paiement sans mandatement préalable	180.000	1.295.900	»	»
<i>Collectivités locales.</i>				
— Volume monétaire des dépenses ordinaires payées pour le compte des collectivités locales (en millions de francs)	28.733	65.314	127,31	14,15
— Volume monétaire des recettes ordinaires recouvrées pour le compte des collectivités locales ..	29.515	79.029	167,76	18,64
— Nombre de marchés passés au nom des collectivités locales	73.930	83.400	12,81	1,42

Les indicateurs d'activité tirés de ce tableau illustrent bien la nette progression des tâches dévolues aux Services extérieurs du Trésor. Aussi, afin que ces derniers soient en mesure d'accomplir normalement et efficacement leur mission, il est nécessaire d'adapter de manière continue les moyens aux charges.

Ceci se traduit au niveau des moyens en personnel :

- formation et qualification du personnel ;
- promotion sociale et résorption de l'auxiliaariat ;
- simplification de la gestion des personnels,

et en matériel :

- rénovation des installations immobilières ;
- mécanisation des postes comptables ;
- développement des applications du traitement automatisé.

2° LES MISSIONS NOUVELLES

Au demeurant, au cours des dernières années, des missions nouvelles ont été confiées aux Services extérieurs du Trésor témoignant, ainsi, de la diversification de leurs activités :

— Entre autres, celles exercées par les *trésoriers-payeurs généraux en matière d'action économique régionale*, et leur participation aux *comités départementaux des problèmes de financement des petites et moyennes entreprises*.

— *La prise en charge du service de la redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de radiodiffusion et de télévision.*

— *Le recouvrement public des pensions alimentaires.*

— *Le recouvrement du versement forfaitaire annuel de 1.000 F à la charge des contribuables passibles de l'impôt sur les sociétés.*

— *Les incidences de la réforme de la fiscalité locale* et notamment l'institution, à partir de 1976, du paiement fractionné de la taxe professionnelle.

— *Les incidences du renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.*

— *Le transfert de charges consécutif à la généralisation du paiement sans ordonnancement préalable des rémunérations servies aux fonctionnaires et agents des Services civils de l'Etat*, conformément aux dispositions du décret n° 65-845 du 4 octobre 1965.

— *La mensualisation du paiement des arrérages de pensions de retraite et d'invalidité* dans certains départements.

— *La multiplication et la diversification des services au profit des collectivités locales* du fait de la prise en charge de la gestion financière d'un nombre élevé de nouveaux syndicats à vocation multiple et de la mise en place de nouveaux services et régies.

Outre ces charges nouvelles à caractère permanent les Services extérieurs du Trésor ont connu un accroissement important de leurs tâches du fait de l'intervention de mesures conjoncturelles, dans les domaines suivants :

Recouvrement :

— réduction du taux du premier acompte d'impôt sur les sociétés ;

— nouveau report de paiement de la moitié du solde de l'impôt sur le revenu des bénéfiques industriels et commerciaux ;

— majoration exceptionnelle instituée par la loi de finances rectificative du 29 octobre 1976.

Dépenses :

— suivi permanent de la consommation des autorisations de programme mises en place dans le cadre du programme de développement de l'économie ;

— participation des comptables du Trésor au règlement d'aides en faveur des travailleurs immigrés en chômage.

Corrélativement à l'évolution des tâches, les moyens en crédits et en effectifs des Services extérieurs du Trésor ont été adaptés suivant la conjoncture budgétaire au fil des années.

B. — LA RÉPARTITION DES MOYENS

1° EN CRÉDITS

(Moyens des services, titre III.)

(En millions de francs.)

1972	1973	1974	1975	1976	1977	VARIATION 1972/1977		MOYENNE annuelle d'augmentation
						En chiffre	En pourcentage	
1.182	1.356	1.525	1.782	2.100	2.400	1.218	103,05	20,61

2° EN EFFECTIFS BUDGETAIRES

1972	1973	1974	1975	1976	1977	VARIATION 1972/1977		MOYENNE annuelle d'augmentation
						En nombre	En pourcentage	
46.998	47.865	48.944	50.363	51.928	53.067 (1)	6.081	12,93	2,59

(1) Non compris 1.587 emplois créés par la loi de finances rectificative n° 76-1220 du 28 décembre 1976 et destinés au service de la redevance.

3° AU TITRE DU PROJET DE BUDGET DE 1978

Il est essentiellement proposé :

a) De renforcer les *moyens en personnel et en matériel* (+ 14,22 millions de francs).

L'accroissement général des charges et de trafic ainsi que la *réinstallation de l'Ecole nationale des Services extérieurs du Trésor* à Noisiel (Marne-la-Vallée) impliquent la création de 311 emplois et un ajustement des moyens en matériel.

b) De développer les applications du *traitement automatisé de l'information*.

Les crédits demandés à cet effet (+ 7,20 millions de francs) doivent permettre en 1978 :

— la création d'un nouveau département informatique à la Trésorerie générale du Val-de-Marne à Créteil (2,7 millions) ;

— l'augmentation des possibilités de stockage des départements informatiques de Rouen et Tours et l'aménagement de celui de Nantes (0,5 million) ;

— le financement des études relatives à la mise en place du réseau de télégestion (4 millions).

c) D'étendre à quatre nouveaux centres de traitement la procédure de *paiement mensuel des pensions de l'Etat* prévue par la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974 (+ 9 millions de francs).

Le paiement mensuel des pensions de l'Etat intéresse actuellement plus de 300.000 pensionnés répartis dans les seize départements relevant des centres régionaux des pensions dépendant des trésoreries générales de Grenoble, Bordeaux et Châlons-sur-Marne.

Le coût additionnel pour 100.000 pensions s'élève en moyenne à 3,7 millions de dépenses de fonctionnement (personnel et matériel) auxquels il convient d'ajouter la première année de mise en œuvre une augmentation de 250 millions de la charge budgétaire des arrérages versés du fait de paiement de 13 à 14 mensualités.

d) D'assurer la *sécurité des transports de fonds et des postes comptables* (+ 8,23 millions).

C. — DE QUELQUES MISSIONS NOUVELLES

1° LE PAIEMENT MENSUEL DE L'IMPOT

La loi n° 71-505 du 29 juin 1971 a institué un système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

— c'est un mode de paiement facultatif qui suppose donc une option du contribuable, à exprimer avant le 30 septembre de l'année précédant celle au cours de laquelle les prélèvements seront effectués ;

— les prélèvements sont opérés automatiquement, chaque mois, sur un compte de dépôt ou d'épargne.

Ces dispositions ont été appliquées progressivement depuis 1972 et en 1977, le système de paiement mensuel de l'impôt était offert aux contribuables de 92 départements, soit à 12.600.000 personnes, dont près de trois millions (soit près de 24 %) ont demandé à bénéficier de ce système.

2° LE CONTROLE FINANCIER DÉCONCENTRÉ

Le contrôle financier déconcentré institué en 1971 a été généralisé depuis 1973, les mesures de simplification mises en œuvre au cours de la période d'expérimentation de l'institution s'étant avérées satisfaisantes en pratique.

La déconcentration du contrôle de l'engagement des dépenses de l'Etat a atteint l'objectif qui lui était assigné : favoriser la pour-

suite de l'accentuation de la politique de déconcentration sans nuire à une saine gestion de la dépense publique.

Ainsi, le contrôle financier local est désormais parfaitement intégré dans les procédures administratives.

3° L'ACTION ECONOMIQUE REGIONALE

L'activité des trésoriers-payeurs généraux en matière d'action économique régionale s'exerce depuis plusieurs années dans les domaines suivants :

— recensement des dépenses d'investissement en vue de l'information des préfets sur la réalisation des équipements publics et sur l'utilisation des crédits de l'Etat ;

— analyses rétrospectives et analyses prévisionnelles de la situation financière des collectivités locales ;

— avis sur l'aspect financier et l'intérêt économique des projets d'investissement relatifs au développement régional et des demandes d'aide de l'Etat présentées par les entreprises.

Par ailleurs, les trésoriers-payeurs généraux président depuis 1974 les Comités départementaux d'information et d'orientation des petites et moyennes entreprises en difficulté. La mission de ces Comités vient d'être élargie à l'examen de l'ensemble des problèmes de financement des petites et moyennes entreprises. A la date du 30 juin 1977 ils avaient examiné 9.691 dossiers dont 5.395 ont été réglés au plan local et 571 transmis aux instances nationales. Parmi ces derniers, 434 comportaient une demande de prêt au F.D.E.S.

L'extension récente des missions de ces comités, qui résulte de la décision du Premier ministre en date du 26 avril dernier de coordonner l'action des différents organismes financiers afin de rechercher les solutions appropriées pour les entreprises qui ont à faire face à un problème de financement spécifique et qui se traduit dans leur nouvelle dénomination de *Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (C.O.D.E.F.I.)*, doit encore renforcer et améliorer les services que peuvent en attendre les entreprises.

Les trésoriers-payeurs généraux assurent également le secrétariat des *Comités départementaux pour la promotion de l'emploi*, créés en même temps que le Comité interministériel pour la promotion de l'emploi, au mois de mars 1976.

4° LA PRISE EN CHARGE DU SERVICE DE LA REDEVANCE RADIOTÉLÉVISION

Depuis qu'elle a pris en charge, le 1^{er} janvier 1975, le Service de la redevance radio-télévision, la Direction de la comptabilité publique a poursuivi ses efforts en ce qui concerne tant le reclassement des personnels que la gestion du service.

a) *Les conditions de reclassement du personnel du Service de la redevance.*

Les opérations de reclassement, qui sont terminées à l'heure actuelle, ont fait l'objet d'assez nombreux recours contentieux dont l'instruction est en cours.

b) *La gestion du Service.*

Le taux de recouvrement de la redevance par rapport aux droits constatés nets de l'exercice s'est établi comme suit, au cours des trois dernières années :

- droits constatés en 1974 : 74,7 % au 31 décembre 1974 ;
- droits constatés en 1975 : 79 % au 31 décembre 1975 ;
- droits constatés en 1976 : 79,4 % au 31 décembre 1976.

La faiblesse du taux de l'année 1974 est imputable aux perturbations provoquées par l'interruption des services postaux à la fin de 1974.

L'activité des services de contrôle s'est exercée principalement dans les domaines suivants :

- vérification des droits à exonération de redevance des personnes visées par les dispositions des décrets des 29 décembre 1960, 13 juin 1969 et 23 décembre 1970 ;
- contrôle de l'envoi des déclarations que font souscrire les commerçants aux acheteurs de récepteurs et de la validité globale des informations portées sur les formulaires ;
- recherche des redevables partis sans laisser d'adresse, dans le but de favoriser la régularisation ultérieure de leur situation.

5° LA MISE EN ŒUVRE DU RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

La loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 a institué au profit des bénéficiaires de pensions alimentaires allouées en exécution d'une décision de justice, une procédure de recouvrement public.

Le décret n° 75-1339 du 31 décembre 1975 a défini, avec effet du 1^{er} janvier 1976, les modalités d'application de la loi susvisée définissant notamment le rôle qu'en la matière doivent jouer les comptables du Trésor.

Cette nouvelle procédure est mise en œuvre de façon progressive : en effet, moins d'un millier d'états exécutoires ont été transmis pour recouvrement aux trésoriers-payeurs généraux par les Services du Garde des Sceaux pour la période du 1^{er} janvier 1976 au 30 juin 1977.

CHAPITRE IV

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPOTS

La Direction générale conservera en 1978 d'assez loin la première place au sein des services financiers : les dotations au titre des dépenses ordinaires s'élèveront à 4.199,8 millions de francs, soit 32,7 % de l'ensemble de ces services ; les crédits supplémentaires alloués par rapport à 1977 sont de 547,2 millions de francs (dont 343,7 en mesures acquises et 203,5 en mesures nouvelles).

Les effectifs qui, en 1977, avec 75.136 personnes, représentaient 44,7 % de ceux du ministère de l'Economie et des Finances correspondront en 1978 à 44,4 % avec 75.612 personnes.

Avant d'examiner les problèmes actuellement posés à la Direction générale des impôts et les moyens mis à sa disposition en 1978 pour les résoudre, il convient de rappeler les résultats obtenus dans la gestion de l'impôt, du domaine et du cadastre.

A. — LES RÉSULTATS DE LA GESTION DE L'IMPOT, DU DOMAINE ET DU CADASTRE

1° L'ÉMISSION DES ROLES

Au cours de l'année 1976, 15.239.607 articles d'impôts directs ont été émis au profit de l'Etat : ils représentent 71.916 millions de francs. S'y sont ajoutés 2.992.827 articles de majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu au titre des revenus de 1975, pour un montant de 2.757 millions de francs.

En matière d'impôts directs locaux, 48.128.215 articles ont été homologués dont 10.783.252 au titre de 1975.

**2° LES TRAVAUX D'ASSIETTE :
MODES FORFAITAIRES D'IMPOSITION**

La campagne 1977 de fixation des forfaits T.C.A. et B.I.C. et des évaluations administratives B.N.C. concerne les affaires réalisées en 1976 ; ses résultats ne seront connus qu'en fin d'année.

Les résultats de la campagne 1976 portant sur les affaires réalisées en 1975 figurent dans le tableau ci-après :

	FORFAITS T.C.A.	FORFAITS B.I.C.	EVALUATIONS administratives B.N.C.
<i>Campagne concernée : 1976.</i>			
<i>Titre d'imposition correspondant : 1977</i>			
Nombre de contribuables imposés	(1) 1.060.800	894.590	228.135
Total des bases retenues (milliers de francs) (2)	121.895.747	26.238.507	7.876.902
Base moyenne retenue (francs)	114.907	29.330	34.527
Pourcentage de forfaits dénoncés par le service (3)	73,5	68,1	»
Nombre de forfaits reconnus caducs ..	4.820	4.405	»
Commission départementale des impôts directs et des T.C.A. :			
— Nombre de décisions rendues ..	639	659	226
— Rehaussement moyen retenu par la Commission (en francs)	75.564	36.108	37.892

(1) Dont 180.500 bénéficiant de la franchise.

(2) Chiffres hors taxes pour ce qui concerne les forfaits T.C.A.

(3) Pourcentage calculé sur le nombre de forfaits venus à expiration.

3° LE CONTROLE FISCAL

Les services ont poursuivi au cours de la campagne 1976, les efforts déployés les années précédentes dans la lutte contre la fraude fiscale. Néanmoins, les résultats obtenus marquent un palier par rapport à ceux de la campagne précédente, alors qu'ils avaient connu une vive croissance au cours des années antérieures.

Les causes de cette situation sont multiples. On note à cet égard une tendance des contribuables à utiliser les diverses possibilités que leur offre la procédure pour tenter de limiter les conséquences des vérifications ou d'en retarder les effets.

Les résultats du contrôle fiscal en matière de vérification de comptabilités d'entreprises (D.O.M. compris) sont résumés dans le tableau suivant :

RÉSULTATS DU CONTROLE FISCAL (1976-1977)

(Les nombres sont exprimés en unités. Les sommes sont exprimées en millions de francs.)

	ANNEE 1976	PREMIER semestre 1976	PREMIER semestre 1977
● Nombre de vérifications terminées	41.527	16.222	15.099
● Montant brut des droits simples rappelés	7.484	2.529	2.229
— dont montant des réductions de déficits	637	145	188
— dont montant des réductions de crédits d'impôts	99	16	24
● Montant net des droits rappelés	6.748	2.368	2.017
● Montant des pénalités proposées	2.234	1.005	615

Les vérifications approfondies de situations fiscales d'ensemble de certains contribuables (et opérations assimilées) ont d'autre part donné les résultats suivants :

VERIFICATIONS APPROFONDIES DE SITUATIONS FISCALES (1976-1977)

	ANNEE 1976	PREMIER semestre 1976	PREMIER semestre 1977
<i>I. — Examens de situations fiscales :</i>			
● Nombre d'opérations	13.761	5.949	6.064
● Montant des droits simples rappelés	648	267	277
<i>II. — Remise en cause de forfaits T.C.A.</i>			
● Nombre d'opérations	1.297	596	513
● Montant des droits simples rappelés	28	14	12

4° LES ACTIVITÉS CONTENTIEUSES

a) *L'évolution du contentieux des impôts en 1976.*

Après le gonflement spectaculaire enregistré en 1975, le volume global des affaires contentieuses s'est encore accru en 1976. La progression constatée est toutefois plus modérée que celle de l'année précédente.

— *La phase administrative :*

	NOMBRE D'AFFAIRES	
	1975	1976
1. Réclamations :		
Demandes contentieuses	1.014.671	989.347
Demandes de prorogation du délai pour construire (art. 691-IV C.G.I.)	17.666	20.560
Demandes gracieuses	233.621	238.183
Total 1	1.265.958	1.248.090
2. Décisions prises d'office ou suivant la procédure simplifiée :		
Décisions contentieuses :		
● Contribuables âgés ou invalides et de condition modeste	2.267.820	2.493.595
● Rectifications de surtaxe	1.780.650	2.300.693
Décisions gracieuses :		
● Remises et modération (1)	99.918	111.940
● Transactions et règlements forfaitaires	35.433	33.604
Total 2	4.183.821	4.939.832
Total 1 + 2	5.449.779	6.187.922

(1) Y compris les sursis à l'application des majorations (art. 1758 du C.G.I.).

Globalement le nombre des réclamations contentieuses et gracieuses relevant de la procédure traditionnelle s'est maintenu en 1976 à un niveau élevé voisin de celui de 1975.

En matière d'impôts directs, le volume des demandes visant la fiscalité locale a progressé (668.790 réclamations nouvelles contre 608.982 en 1975).

Pour les autres impôts, la situation est restée relativement stable.

— la phase juridictionnelle :

	NOMBRE D'AFFAIRES	
	1975	1976
Juridictions administratives :		
● Tribunal administratif	5.964	6.673
● Conseil d'Etat	527	513
Tribunaux judiciaires (1) :		
● Tribunal de grande instance	1.444	1.313
● Cour d'appel	171	180
● Cour de cassation	114	109

(1) A l'exclusion des affaires de répression de la fraude fiscale.

Le nombre des affaires portées devant les juridictions administratives s'est accru de plus de 10 % au cours de l'année 1976.

Cet accroissement est imputable, en grande partie, à la poussée du contentieux née des nouvelles taxes directes locales et dans une moindre mesure à l'action du service en matière de contrôle fiscal.

b) *La répression pénale de la fraude fiscale.*

— *les plaintes déposées :*

687 plaintes ont été déposées en 1976 contre 740 en 1975, 641 en 1974 et 551 en 1973.

Par ailleurs, la politique de diversification des poursuites pénales a été maintenue en 1976. C'est ainsi que parmi les plaintes déposées on peut relever :

- 501 industriels et commerçants ;
- 93 membres de professions non commerciales ;
- 86 dirigeants de sociétés, salariés ;
- 7 contribuables divers.

5° LES ACTIVITÉS DOMANIALES

En matière domaniale, la Direction générale des impôts a procédé, seule ou en collaboration avec les autres administrations ou services concernés, à divers travaux au plan de la gestion et s'est particulièrement attachée à résoudre les problèmes posés :

— par la mise au point des relations entre l'Etat et les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles au sujet de la cession des terrains domaniaux ;

— par la détermination de la redevance à exiger des concessionnaires d'aires de service (stations service, hôtels, restaurants, buffets, etc.) créés sur le domaine public ;

— par la régularisation des vastes opérations de concessions d'édigage entreprises avant l'entrée en vigueur de la circulaire interministérielle du 3 janvier 1973 (Bormes-les-Mimosas, La Seyne-sur-Mer, Cap-d'Ail, Saint-Raphaël, Saint-Quentin-en-Marquenterre).

La Direction générale des impôts a, en outre, pris en charge l'ensemble des cités administratives, précédemment classées « bâtiments civils », à la suite de la suppression du régime des bâtiments civils à compter du 1^{er} janvier 1977.

6° LES ACTIVITÉS CADASTRALES

Dans le souci de donner au plan cadastral toute la qualité qu'en attendent ses utilisateurs, la Direction générale des impôts a mis en œuvre un programme quadriennal de résorption des retards constatés dans la tenue à jour de ce document et consécutifs aux charges exceptionnelles imposées par la révision des évaluations foncières et l'informatisation des données cadastrales. Le dispositif adopté comporte :

— la reprise progressive des travaux de terrain par les géomètres du cadastre en poste dans les services départementaux ;

— l'intervention de brigades régionales spécialisées rattachées aux directeurs régionaux des impôts et constituées par de jeunes techniciens-géomètres du cadastre dont le recrutement a été sensiblement amélioré ;

— un recours limité, à titre subsidiaire et provisoire, au concours de techniciens privés (environ 13 % des travaux).

La rénovation du cadastre s'est poursuivie : les résultats de la rénovation de 163 communes ont été incorporés dans les rôles au

1^{er} janvier 1977. Ce travail a porté sur 547.103 hectares dont 18.024 correspondent aux territoires de cinq villes de plus de 10.000 habitants.

Parallèlement aux opérations d'établissement du cadastre, le service a poursuivi dans les départements d'outre-mer les travaux de révision des évaluations foncières des propriétés bâties et des propriétés non bâties (décret n° 75-1105 du 28 novembre 1975), préalables à la modernisation des bases de la fiscalité directe locale.

B. — LES PROBLÈMES POSÉS

1° LA MISE EN PLACE DES NOUVELLES STRUCTURES

Actuellement, la réforme de la structure des services extérieurs de la Direction générale des impôts, qui concerne la quasi-totalité des services, est achevée pour la majorité d'entre eux ou en voie de réalisation avancée.

a) *Les services réorganisés dont la mise en place est achevée.*

- 6 directions spécialisées essentiellement en matière de vérification de comptabilités et en matière domaniale ;
- 18 directions régionales ;
- 104 directions des services fiscaux ;
- 16 centres régionaux d'informatique ;
- 100 centres départementaux d'assiette ;
- 1.146 postes d'inspecteur principal vérificateur des services ;
- 245 brigades de vérifications générales de comptabilités ;
- 353 bureaux des hypothèques ;
- 809 recettes des impôts,

ainsi que la totalité des services spécialisés prévus au plan de réorganisation des services chargés de l'assiette et du contrôle des anciennes contributions indirectes et des réglementations assimilées, soit 3 brigades d'intervention interrégionales, 100 brigades de contrôle et de recherches, 41 centres de la viticulture, 4 services spécialisés en matière de cognac et d'armagnac, 7 régions de la garantie et des services industriels, 1 service des compteurs d'alcool.

b) *Les structures dont la mise en place est en cours de réalisation.*

Seront réorganisés à la fin de 1977 sur l'ensemble du territoire :

- 702 centres des impôts sur 826 actuellement prévus ;
- 19 centres des impôts fonciers ;
- 1.309 recettes locales à compétence élargie sur environ 1.700 ;
- 110 recettes locales spécialisées ;
- 296 correspondants locaux des impôts.

L'annexe I au présent rapport fournit un certain nombre d'indications qui permettent d'apprécier la progression du volume des charges ; mais ne rendent pas compte de l'évolution des tâches liée aux nombreuses modifications intervenues ces dernières années dans la législation fiscale et à l'amélioration qualitative des travaux de vérification.

L'application de la réglementation européenne en matière de contributions indirectes provoque également une charge supplémentaire qui n'est pas compensée par la lente diminution du nombre d'assujettis.

Aussi, la progression des charges des services fiscaux ainsi que la poursuite du programme de réorganisation des structures impliquent l'attribution, en 1978, de 516 emplois nouveaux (+ 20,37 millions de francs).

Cependant le problème des moyens supplémentaires pour que l'administration du cadastre puisse normalement faire face à ses tâches est présentement posé de manière préoccupante.

2° LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES A L'ADMINISTRATION DU CADASTRE

Les bureaux du cadastre connaissent actuellement certaines difficultés de fonctionnement consécutives à la contribution très importante qu'ils ont apportée, de 1969 à 1974, aux travaux de révision des évaluations foncières des propriétés bâties et non bâties indispensables à la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité directe locale. Ces travaux supplémentaires, ainsi que l'apurement du contentieux en résultant, ont provoqué l'apparition de retards dans la tenue à jour de la documentation cadastrale. Parallèlement, le volume des tâches permanentes s'est accru, notamment dans les départements fortement urbanisés.

a) Le renforcement des effectifs.

a - 1) En personnels de bureau :

Afin de permettre au Service du cadastre de faire face, dans les meilleures conditions possibles, à ses missions permanentes, des

renforts en personnels lui ont été accordés. C'est ainsi que depuis 1972, 1.150 emplois y ont été créés.

Par ailleurs, une réorganisation des bureaux, inspirée des solutions appliquées depuis 1969 dans les autres services des impôts, est mise en œuvre par étapes et s'accompagnera d'une nouvelle révision des effectifs et d'une amélioration de l'installation matérielle des services.

a - 2) *En géomètres* .

Les effectifs réels du corps des géomètres du cadastre, demeurent encore inférieurs aux effectifs budgétaires puisque le corps comptait, au 1^{er} janvier 1977, 1.549 agents (dont 301 stagiaires) alors que l'effectif budgétaire est de 1.622 agents.

La publicité pour les concours a été amplifiée tandis que le nombre de places offertes à partir de 1975 a plus que doublé par rapport à 1970. L'effectif de candidats admis a atteint 141 agents en 1976 alors qu'il était de 46 agents en 1970.

b) *La résorption des retards.*

b - 1) *L'exploitation des extraits d'acte et du contentieux :*

Des crédits ont été alloués aux directions départementales pour leur permettre de résorber les retards constatés dans *l'exploitation des extraits d'acte* et de faire face aux *demandes contentieuses* consécutives à l'incorporation des résultats des révisions des évaluations foncières.

Les opérations correspondantes ont permis en 1975 et 1976 l'exploitation de nombreux extraits cadastraux en souffrance ainsi que l'accélération du traitement du contentieux.

b - 2) *La tenue à jour du plan cadastral : un plan de rattrapage :*

En ce qui concerne la *tenue à jour du plan cadastral*, un programme quadriennal de rattrapage a été mis en œuvre dès le début de cette année. Ce programme repose, pour l'essentiel, sur la reprise progressive des travaux de terrain par les géomètres en poste dans les services de base.

De plus, des brigades régionales temporaires constituées en faisant appel aux géomètres nouvellement recrutés, dont l'effectif a été sensiblement accru, compléteront l'effort fourni au niveau départemental.

Le recours à des techniciens privés, également prévu, ne revêtirait, au niveau global, qu'une importance limitée (13 % environ

de l'ensemble des travaux). Mais, selon le ministère de l'Economie et des Finances, il est de nature à permettre un redressement rapide de la situation dans un certain nombre de communes où le plan doit faire l'objet d'une réédition partielle ou totale pour retrouver la valeur d'usage qu'exigent ses multiples utilisateurs.

Cette intervention, temporaire et limitée, du secteur privé ne devrait se prêter d'ailleurs à aucune ambiguïté ; il importe, en effet, que les travaux soient effectués à l'initiative, sous la direction et le contrôle des fonctionnaires compétents du cadastre.

3° LE DÉVELOPPEMENT DU CONTROLE FISCAL

L'Administration a mené dans ce domaine une action constante et il n'y a pas véritablement novation en la matière.

L'Administration se défend d'ailleurs de faire du spectaculaire : simplement, il est convenu que le contrôle sera plus sévère que par le passé.

a) *Le rappel des activités.*

La poursuite de la réorganisation des services permet un élargissement des opérations de contrôle fiscal. En effet, les vérifications « générales », c'est-à-dire portant sur l'ensemble des impôts dus par une même entreprise, continuent de se substituer progressivement aux vérifications simples (ne concernant qu'une catégorie d'impôts : impôts directs ou T.C.A.).

En effet, sur un total de 41.527 opérations réalisées en 1976, 28.840 constituent des vérifications générales contre 26.180 (sur un total de 44.215) en 1975. Corrélativement, le nombre des vérifications simples, qui était de 18.036 en 1975 tombe à 12.687 en 1976.

Par ailleurs, le nombre des examens approfondis de situations fiscales d'ensemble et le montant des rappels correspondants ont régulièrement augmenté jusqu'en 1975 ; les résultats de l'année 1976 s'établissent comme suit :

— Nombre d'opérations	13.761
— Droits simples rappelés (en millions de francs) (1)	647

(1) Droits supplémentaires retenus par l'Administration après observations des contribuables vérifiés sur le contenu des notifications de redressements.

Les résultats des redressements en matière d'impôts directs provenant des travaux de contrôle sur pièces des Services d'assiette et des rehaussements d'impositions forfaitaires (B.A., B.I.C. et B.N.C.) en 1976 sont reportés dans le tableau ci-après :

(En millions de francs.)

		1976
Droits rappelés	{	Impôt sur les sociétés
		145
		Impôt sur le revenu
		854
		Secteur forfaitaire
		730
		1.729
Droits rappelés en T.C.A. (1)		198

(1) Chiffre centralisé seulement à partir de 1976.

b) Les orientations du contrôle fiscal.

Le programme de contrôle fiscal, établi chaque année par la Direction générale des impôts, organise et coordonne l'ensemble des activités liées au contrôle de l'impôt : recherches et recoupements, vérifications de comptabilité et vérifications approfondies de situation fiscale d'ensemble, contrôles sur pièces et contrôles divers.

Ce programme définit également les modes d'intervention et harmonise les opérations de contrôle afin que leur densité soit aussi comparable que possible d'une région à l'autre pour les différents secteurs professionnels concernés.

Pour le programme du contrôle fiscal des années 1976 et 1977, la recherche de la qualité a constitué l'objectif prioritaire. A cet effet, des directives ont été adressées aux directeurs des services fiscaux pour que le choix des contribuables à vérifier soit effectué avec un soin particulier. Ce choix résulte d'un examen minutieux du dossier, consistant en particulier à vérifier la cohérence qui doit exister normalement entre les revenus déclarés et la situation patrimoniale, la situation de trésorerie et les éléments de train de vie du contribuable.

Pour l'année 1978, ces orientations devraient être reconduites.

L'accent serait mis plus particulièrement sur les dispositions nouvelles actuellement soumises au Parlement qui prévoient notamment :

— l'envoi d'une mise en demeure préalablement à l'imposition d'office en cas de défaut de la déclaration des revenus prévue à l'article 170 du Code général des impôts ;

— une réglementation précise des cas d'application de la procédure de rectification d'office des résultats déclarés.

c) Les progrès enregistrés dans la connaissance des revenus.

Pour parfaire sa connaissance des revenus salariaux et non salariaux, le Conseil des impôts a demandé une enquête tendant à apprécier l'écart existant entre les revenus déclarés par les contribuables et ceux dont disposent réellement les intéressés, dans la mesure où l'on peut les connaître à l'issue des opérations de contrôle fiscal.

Cette enquête, limitée à un échantillon de contribuables représentatif de la diversité des catégories socio-professionnelles et des statuts fiscaux de l'ensemble des foyers imposés, a été engagée au cours de l'année 1974.

A la demande du Conseil des impôts, cette enquête a été complétée et achevée en 1976.

Ses résultats sont actuellement en cours de centralisation et d'exploitation. Ce n'est donc qu'ultérieurement que le Conseil des impôts pourra en tirer les enseignements.

La mise en place, depuis 1976, de centres de gestion agréés dont l'objet est d'apporter, avec le concours de l'Administration, une assistance en matière de gestion et en matière fiscale aux petites entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, ainsi que l'institution des associations agréées d'assistance comptable, ouvertes aux membres des professions libérales et aux titulaires des charges et offices doivent également permettre une amélioration de la connaissance des revenus de leurs adhérents, en contrepartie, des avantages fiscaux qui leur sont accordés (délai de reprise ramené de quatre à deux ans - abattement sur le bénéfice imposable).

**4° LE RAPPROCHEMENT DES CONDITIONS D'IMPOSITION
DES COMMERÇANTS ET DES ARTISANS AVEC CELLES DES SALARIÉS**

Actuellement, 126 centres de gestion ont été agréés par l'Administration dont 60 pour les agriculteurs et 66 pour les commerçants et artisans.

Le nombre d'adhérents aux centres s'élève à 11.000. Ce chiffre peut paraître faible si on le rapproche du nombre total de contribuables soumis au régime réel simplifié, soit 190.000. Mais il ne faut pas perdre de vue que la réforme n'est entrée dans sa phase active que dans le courant de l'année 1976 ; par ailleurs, l'impact du nouveau régime réel simplifié institué par l'article 62 de la loi de finances pour 1977 ne se fera sentir qu'à partir de 1978.

Cela dit, le Gouvernement a décidé de rendre les centres de gestion plus attractifs pour les commerçants et artisans. A cet effet, il envisage, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1978, de relever substantiellement le plafond de chiffre d'affaires prévu pour l'application de l'abattement de 10 % pratiqué sur le bénéfice des adhérents des centres soumis à un régime réel d'imposition ainsi que le taux de cet abattement. Il est également prévu d'augmenter de manière sensible la limite de déduction du salaire versé au conjoint de l'exploitant individuel qui est actuellement fixé à 1.500 F.

En outre, depuis plusieurs années, les limites d'exonération applicables aux salariés et aux non salariés, ont fait l'objet d'un rapprochement constant. En dernier lieu, la loi de finances pour 1977 a réduit de moitié l'écart en valeur absolue entre ces deux limites qui sont désormais fixées à 13.800 F et 13.100 F. Une disposition tendant à les unifier figurera dans le projet de loi de finances pour 1978.

5° L'ACTUALISATION DES VALEURS LOCATIVES FONCIÈRES

Dans la perspective d'une actualisation au 1^{er} janvier 1980 (date de référence fixée au 1^{er} janvier 1979), des travaux préliminaires devront être effectués en 1978 de manière à rendre possible la détermination des coefficients d'actualisation dès le mois de janvier 1979.

Un crédit de 10 millions de francs est demandé pour le financement de ces travaux qui vont essentiellement comporter :

— la constitution d'échantillons représentatifs de la propriété bâtie et non bâtie par secteur géographique approprié (région agricole, secteur locatif, département ou région économique) ;

— la recherche des valeurs locatives réelles pour tous les biens retenus dans chaque échantillon ;

— la préparation des questionnaires qui seront adressés aux propriétaires des locaux de l'échantillon « bâti » à partir du 1^{er} janvier 1979 pour leur demander le montant du loyer annuel en vigueur à cette date ;

— l'exécution d'une expérimentation de l'actualisation portant sur une dizaine de départements.

6° LA CREATION D'UNE INSPECTION GENERALE DES SERVICES

A la différence de nombreuses autres administrations et de beaucoup de grandes entreprises, la Direction générale des impôts n'était pas encore dotée d'un organisme de contrôle itinérant. Le contrôle interne reposait sur les seuls inspecteurs principaux des services, qui ne pouvaient assumer cette fonction dans son intégralité, compte tenu de leurs tâches d'encadrement, de conseil, d'assistance technique et de formation professionnelle.

Quant à l'Inspection générale des finances, elle ne dispose que d'effectifs limités et eu égard à l'étendue de ses attributions, ne peut consacrer aux services fiscaux qu'une fraction de son temps.

La création de l'Inspection générale des services (+ 2,72 millions de francs) tend à combler ces lacunes. Cette inspection générale accomplira deux catégories de tâches :

— des enquêtes par thème (manière dont telle tâche est exécutée dans plusieurs départements, opportunité de modifier les instructions sur tel point) ou ponctuelles (comportement de tel agent) ;

— des vérifications (manière dont fonctionne tel service).

L'Inspection générale des services comprendra :

— un chef de mission, recruté parmi les sous-directeurs ;

— un adjoint au chef de mission ;

— vingt cinq chargés de mission recrutés parmi les agents des services extérieurs de la Direction générale des impôts ayant au moins le grade d'inspecteur principal.

7° LA SECURITE DES BATIMENTS ET DES PERSONNELS

En ce qui concerne la sécurité des personnels de la Direction générale des impôts, la période récente a été marquée par une progression — tant en nombre qu'en gravité — des incidents rencontrés à l'occasion du fonctionnement des services. Cette situation est liée, notamment, à l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale.

Le tableau ci-après retrace cette évolution :

ANNEES	NOMBRE d'oppositions à contrôle ayant entraîné le dépôt d'une plainte	AUTRES manifestations, incidents ou attentats	NOMBRE total de plaintes déposées par l'Administration
1975	7	84	74
1976	3	(1) 169	(2) 107

(1) 61 incidents de même nature perpétrés sur l'ensemble du territoire national par la même organisation de « défense » des contribuables, ont été pris en compte pour une unité dans la présente totalisation.

(2) Même observation, quant au nombre des plaintes déposées qu'au (1) ci-dessus.

Pour assurer la défense de ses personnels, l'Administration — à tous les niveaux — doit éclairer objectivement l'opinion publique sur la nature véritable des rapports que les agents des impôts sont amenés à établir avec les contribuables à l'occasion de l'exercice de leurs délicates fonctions, rapports dont certaines organisations dites « de défense des contribuables » donnent au public insuffisamment informé, une image tendancieuse.

Pour assurer la sécurité des bâtiments et, corrélativement, des personnels qui y exercent leurs activités, il convient que la direction générale des impôts poursuive la mise en œuvre du programme qu'elle avait défini sur le triple plan des mesures contre l'incendie, contre le vol et contre les agressions.

8° LE PLAN D'EQUIPEMENT ELECTRONIQUE

La réalisation du premier programme d'équipement électronique de la direction générale des impôts a abouti à la constitution d'un réseau de quinze centres régionaux d'informatique banalisés (deux pour la région parisienne, treize pour la province).

Le recours au traitement électronique pour les opérations de révision des évaluations foncières des propriétés bâties et non bâties en vue de l'informatisation des taxes foncières a, en raison de la spécificité et de l'importante charge de travail que représentent ces traitements, conduit l'administration à spécialiser cinq centres dans la mécanisation des procédures foncières, les dix autres ayant une vocation plus proprement fiscale.

En outre, l'exceptionnelle densité fiscale de la région parisienne a rendu indispensable la création d'un troisième centre en cours de construction à Nemours (Seine-et-Marne) et dont la mise en service est prévue au cours de l'année 1978.

CHAPITRE V

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

Si l'on exclut les dotations communes, la Direction générale des douanes et droits indirects occupe, par l'importance de ses crédits, le troisième rang au sein des services financiers : pour 1978, 1.120,92 millions de francs en dépenses ordinaires, soit 8,74 % de celles-ci au niveau global. Les crédits supplémentaires demandés pour 1978 s'élèvent à 131,88 millions de francs (dont 89,11 en mesures acquises et 42,77 en mesures nouvelles).

Avec 20.100 personnes, cette Direction représentera 11,80 % des effectifs des services financiers en 1978 (contre 12,17 % en 1977).

Trois missions fondamentales sont dévolues à l'Administration des douanes :

— Il lui appartient en premier lieu *de protéger l'espace français*. Il s'agit en l'occurrence de *défendre l'économie française* contre les concurrences anormales de l'extérieur, c'est-à-dire d'assurer les conditions d'une compétition loyale et de faire en sorte que les entreprises nationales ne soient pas pénalisées par des pratiques abusives de la part de firmes étrangères.

En permettant cet équilibre, la douane participe au maintien de l'emploi et à la stabilité économique.

Cette action, complétée notamment par son intervention dans le domaine du *contrôle des changes*, concourt, en outre, à la protection de la monnaie.

Mais elle doit également *veiller à la sauvegarde de l'ordre public* en participant à la lutte contre les trafics d'armes, de stupéfiants ou les atteintes au patrimoine artistique et culturel du pays.

— Il lui incombe ensuite *d'aider l'économie française à s'insérer dans l'économie internationale*.

A cette fin, elle doit assurer l'application de la réglementation communautaire dont l'objet est de faire l'Europe du Marché commun.

Mais son rôle est surtout, dans ce domaine, d'aider les opérateurs du commerce extérieur à mieux faire face à toutes leurs responsabilités.

— Il lui revient enfin, de *recouvrer des recettes pour le compte de l'Etat et de certaines autres collectivités publiques*. Leur produit représente plus du cinquième des ressources fiscales de l'Administration.

Pour réaliser ces objectifs, la Douane doit appréhender les marchandises importées ou exportées, les contrôler, puis percevoir les droits et taxes dont elle a la charge, ou certifier les documents qui permettent aux exportateurs de bénéficier des dégrèvements ou restitutions. Par ailleurs, et afin de préparer l'avenir, elle s'efforce d'adapter ses méthodes à la conjoncture et à la politique économique et financière du pays en poursuivant les études de gestion automatisée des procédures de dédouanement et en simplifiant, dans toute la mesure du possible, les procédures du commerce extérieur.

A. — L'ÉVOLUTION QUANTITATIVE DES TACHES

L'évolution quantitative des tâches de l'administration des douanes peut être appréciée à travers plusieurs données statistiques :

- le trafic commercial contrôlé et pris en compte par l'intermédiaire du volume du commerce extérieur et du nombre des déclarations à l'importation et à l'exportation ;
- le nombre de voyageurs contrôlés à l'entrée du territoire ;
- les perceptions enregistrées ;
- les constatations contentieuses.

1° LE TRAFIC COMMERCIAL

ANNEE	TONNAGE en millions de tonnes		VALEUR en milliards de francs		NOMBRE de déclarations	
	Import	Export	Import	Export	Import	Export
1972	227,8	115,6	135,7	131,5	5.945.655	7.430.496
1973	244,8	122	166	159,7	5.823.000	8.028.000
1974	258,7	126,8	254,7	220,2	7.066.388	9.319.558
1975	224,6	109,5	232,4	223,3	6.351.190	7.706.268
1976	256,3	113,8	293,6	272,7	6.707.302	7.480.300

Le trafic commercial qui avait connu un accroissement constant jusqu'en 1974 a été brutalement réduit en 1975. L'année 1976 par contre a été marquée par une reprise vigoureuse aussi bien du tonnage contrôlé et de la valeur des marchandises échangées que du nombre de déclarations traitées.

Les chiffres concernant le nombre de déclarations — ou plus précisément d'articles de déclaration, une même déclaration pouvant reprendre des marchandises de nature différente — sous-estiment la situation réelle en 1976, du fait que le seuil de prise en charge statistique des déclarations a été relevé cette année-là de 1.000 à 1.500 F.

2° LE NOMBRE DE VOYAGEURS

ANNEE	NOMBRE DE VOYAGEURS (en millions)
1972	216
1973	220
1974	232
1975	249
1976	260 (estimations)

Dans ce secteur, les tâches de l'Administration des douanes ont été alourdies par le contrôle du franchissement de nos frontières d'un nombre chaque année plus élevé de personnes. C'est ainsi qu'en

1972, 216 millions de personnes avaient franchi à l'entrée nos frontières, en 1976 il a été contrôlé environ 260 millions de personnes, soit un accroissement de 20 %.

3° LES PERCEPTIONS (recettes budgétaires)

ANNEE	MONTANT des perceptions (en millions de francs)	TAXE A L'ESSIEU (en millions de francs)
1971	39.606	131,9
1972	44.517	153
1973	50.517	268,5
1974	61.080	342,1
1975	62.113	341,8
1976	73.762	352,04

L'examen des recettes recouvrées au cours des cinq dernières années permet d'observer une stagnation en 1975 qui en fait s'analyse, en francs constants, en une diminution relative. La forte progression enregistrée en 1976 traduit la reprise générale de l'activité économique et du commerce extérieur en particulier.

4° LES CONSTATATIONS CONTENTIEUSES

a) *Les constatations.*

Le total des constatations effectuées durant l'année 1976 est de 178.700 contre 170.300 en 1975.

L'année 1976 se caractérise par la traduction, dans les résultats contentieux, des actions entreprises par l'Administration dans différents domaines : libéralisation du contrôle des voyageurs et des frontaliers, adaptation des méthodes de contrôles douaniers aux formes modernes de trafics, concentration des efforts sur les fraudes les plus nocives pour l'économie nationale.

En matière de réglementation non douanière, le développement d'actions spécifiques s'est traduit par un accroissement très net des infractions constatées (+ 17 %) ; il est dû, pour l'essentiel, aux actions renforcées entreprises dans le domaine du contrôle des prix durant la deuxième partie de l'année (le nombre de constatations est passé de 390 en 1975 à 1.630 en 1976).

b) *Les principales fraudes.*

Le nombre des irrégularités constatées à l'importation et à l'exportation dans le trafic commercial régresse depuis plusieurs années, mais cela ne signifie pas que la propension à la fraude se stabilise.

Par ailleurs, les mouvements financiers affectés d'irrégularités, qu'il s'agisse d'exportations matérielles de capitaux, d'infractions financières liées ou non à des mouvements de marchandises, peuvent être estimés à 2 milliards de francs environ pour près de 2.800 infractions.

Enfin, pour lutter contre le trafic illicite des stupéfiants, la douane a entrepris un certain nombre d'actions, tant au plan national qu'international, visant à renforcer l'efficacité des contrôles de ses services.

B. — DES TACHES NOUVELLES ET COMPLEXES

La progression des échanges internationaux, la multiplication des régimes préférentiels, la complexité des réglementations agricoles et les conséquences des incertitudes monétaires internationales ont alourdi la tâche du service, malgré les efforts faits pour simplifier les procédures du commerce extérieur.

A cela plusieurs raisons :

1° L'EXPANSION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX MULTIPLIE LES TACHES TRADITIONNELLES

Après une baisse visible en 1975 par rapport à 1974, le trafic commercial a connu une reprise vigoureuse en 1976 et a plus que doublé en valeur depuis 1972.

Le trafic extra-communautaire (c'est-à-dire avec les pays tiers) a atteint, en 1976, 264 milliards de francs, soit un chiffre voisin de celui du commerce global en 1972.

Même dans les échanges intra-communautaires qui représentent 50 % du commerce global, toute marchandise provenant d'un pays membre doit pouvoir être contrôlée (1) : en effet, la franchise des droits ne concerne que les seuls produits originaires de la Communauté ou ceux qui y sont en libre pratique.

L'octroi des « préférences généralisées » au profit des pays en voie de développement et la multiplication d'accords commerciaux ou d'accords d'association récents (Israël, Algérie, Tunisie, Maroc, Espagne, Etats A.C.P., Malte, Egypte, Jordanie, etc.) imposent des contrôles de l'origine pour éviter des détournements de trafic.

Au surplus, la conclusion et la mise en vigueur d'accords de libre-échange avec des pays européens hautement industrialisés (pays de l'A.E.L.E. non candidats à l'adhésion aux Communautés) ont élargi considérablement le champ d'application des régimes douaniers privilégiés nécessitant des contrôles complexes (2).

(1) Le trafic communautaire, très simplifié pour l'usager, comporte de graves risques de fraude et nécessite de ce fait une surveillance particulière du service.

(2) Ainsi, à l'exportation, 1 million de déclarations par an doivent désormais faire l'objet de contrôles plus approfondis.

Enfin, l'intervention des agents des douanes s'avère nécessaire pour assurer la perception de la T.V.A. sur les produits en provenance des pays de la Communauté pour lesquels les droits de douane ont été abolis.

2° DES TACHES NOUVELLES ET COMPLEXES INCOMBENT A L'ADMINISTRATION DES DOUANES

La multiplicité et la complexité des règlements communautaires surtout dans le domaine agricole, alourdissent la tâche du service et exigent désormais des agents une qualification toujours plus poussée. Les prélèvements, les restitutions et les montants compensatoires à l'exportation mettent en jeu des sommes importantes.

De plus, les incessantes fluctuations monétaires sont venues encore compliquer des réglementations par nature très mobiles comme celles résultant de la politique agricole commune de la C.E.E., rendant ainsi plus difficile le travail du personnel.

Au demeurant, la complexité des réglementations communautaires crée de nouvelles formes de fraude, portant sur de grandes quantités.

L'élargissement des relations préférentielles de la C.E.E. ne manque pas, d'autre part, d'accroître les tâches de contrôle de l'administration des douanes. Aux différents accords ou régimes préférentiels qui étaient déjà en vigueur (A.E.L.E., Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), pays et territoires d'outre-mer, Malte, Chypre, Espagne, Israël, Algérie, Tunisie, Maroc) sont venus s'ajouter récemment des accords du même type signés avec l'Egypte, la Jordanie, la Syrie et le Liban.

Enfin, le développement des importations « sauvages » a conduit l'administration des douanes à accroître ses contrôles sur les produits sensibles de manière à déjouer les manœuvres frauduleuses (fausses déclarations d'origine notamment) et à s'opposer aux détournements de trafic.

Mis à contribution d'une manière intensive par les instances communautaires, mais aussi chargés de veiller au respect des mesures exceptionnelles prévues dans le domaine du commerce extérieur ou des relations financières avec l'étranger, présents aussi bien aux frontières qu'à l'extérieur du territoire et dotés de moyens modernes d'intervention sur les frontières terrestres ou maritimes, ayant une connaissance concrète des besoins du commerce extérieur, les services douaniers prêtent leur concours à de nombreuses administrations. C'est ainsi que par exemple la douane contrôle les

pects fiscaux des relations avec l'étranger, de même que l'application de la réglementation des transports et participe aux opérations de sauvetage en mer et à la lutte contre la pollution en mer.

Il n'est pas inutile non plus de rappeler que les agents des douanes participent efficacement — en liaison avec la police — à la lutte contre le trafic des stupéfiants et la part qu'ils prennent dans les saisies opérées est reconnue comme étant prépondérante tant par les services nationaux que par les organismes internationaux.



Pour permettre de faire face à l'accroissement des tâches, d'assurer l'ouverture de nouveaux points de passage, de poursuivre et de développer des actions de formation professionnelle, il est proposé de créer, pour 1978, 75 emplois dont 27 au profit des brigades (+ 4,47 millions de francs).

En outre, les besoins fonctionnels des services et l'évolution des missions confiées aux agents des douanes impliquent la transformation de 527 emplois (+ 3,02 millions de francs). Mais c'est surtout dans la lutte contre la fraude qu'un renforcement des services s'avère nécessaire.

La complexité des réglementations et le montant des intérêts en jeu créent, notamment sur le plan de la politique agricole communautaire, un climat favorable aux tentatives de fraude tandis que les exigences du trafic commercial rendent de plus en plus difficile l'exercice du contrôle douanier au moment même du passage de la frontière.

Pour s'adapter à cette situation, l'administration des douanes a, depuis plusieurs années, mis en place une méthode de contrôle distinguant trois phases :

a) un contrôle primaire, traditionnel et qui doit être maintenu, réalisé lors du mouvement de marchandises et s'analysant en un examen relativement rapide des documents et en une vérification physique par épreuves des marchandises ;

b) un contrôle différé réalisé quelques heures ou quelques jours après le passage des marchandises en douane par examen approfondi du dossier de l'opération ;

c) un contrôle *a posteriori* enfin, effectué dans les entreprises et après travaux préliminaires d'études et de recherches sur la firme ou sur un groupe de firmes ou sur un produit donné. Les résultats déjà obtenus par les sections installées, en permettant de déceler les

fraudes ayant pu échapper lors du contrôle primaire et de fournir aux services intéressés des informations sérieuses et multiples, sont encourageants.

Aussi, afin de poursuivre jusqu'à son terme l'effort d'implantation des sections de révision et des sections de contrôle actuellement en cours, il apparaît indispensable de constituer un *centre de documentation et d'évaluation* qui aura la charge d'assurer, selon des méthodes modernes, une exploitation rapide et efficace des données rassemblées par les services douaniers à l'occasion des contrôles ou des échanges d'informations avec les autres services. Il est demandé, à cet effet, dans un premier temps la création de quinze emplois pour 1978.

Parallèlement, il est prévu de renforcer, par la création de onze emplois (+ 0,9 million) les services douaniers de *Saint-Pierre-et-Miquelon* et de préparer la mise en place de nouvelles structures à *Mayotte*.

Enfin, au nombre des ajustements aux besoins, signalons une majoration de 1,6 million de francs en vue de l'extension de la procédure de dédouanement automatisé actuellement utilisée dans les aéroports parisiens.

Cette extension, dans un premier temps aux gares routières de la région parisienne revêtira un caractère expérimental ; elle servira à roder la version future du système, applicable non seulement aux transports aériens comme aujourd'hui, mais à tous les modes de transport.

Il y a lieu de noter que le système d'ordinateur pour le fret international aérien (S.O.F.I.A.) traite, depuis le 1^{er} juillet 1976, en moyenne 4.100 déclarations par jour.

Le taux de disponibilité, compte tenu des pannes enregistrées à ce jour, est en moyenne supérieur à 97 %. On peut donc dire que sur le plan technique le système fonctionne dans des conditions particulièrement satisfaisantes.

Rappelons que les avantages qui se dégagent de l'utilisation de cette procédure sont notamment les suivants :

— un gain moyen de temps de séjour des marchandises sur les aéroports, d'environ vingt-quatre heures à l'importation. Les délais d'attente du fret à l'exportation sont pratiquement annulés. Cet élément de rapidité permet d'économiser des frais considérables de manutention et de stockage et dégage un gain de productivité ;

— une coopération sans précédent entre l'administration et les usagers qui entretiennent dorénavant des rapports de meilleure compréhension et de plus grande courtoisie ;

— une sécurité jamais atteinte au plan du contrôle douanier et de la sauvegarde des intérêts du Trésor ; ce système s'appuie, en effet, sur un fichier de tarification et de réglementation douanière constamment à jour (tarif intégré). Le programme de sélection du S.O.F.I.A. permet de faire porter les contrôles sur les expéditions présentant les plus grandes probabilités de fraude. En outre, il a permis une redistribution des effectifs, libérés par la mécanisation des tâches manuelles, vers des tâches de contrôle. Plus généralement, la douane peut, grâce à ce système, s'acquitter de l'ensemble de ses obligations avec des coûts et des délais réduits.

D'ores et déjà l'accueil favorable réservé au système incite l'administration des douanes à envisager l'extension du S.O.F.I.A. De nombreuses demandes émanant de la représentation des déclarants sont en effet enregistrées : elles ont conduit à mettre à l'étude la généralisation du système aux grands bureaux régionaux où l'importance du trafic et l'existence de files d'attente justifient une telle application.

CHAPITRE VI

L'EXPANSION ÉCONOMIQUE A L'ÉTRANGER

L'activité de ce service est marquée par les événements qui, en modifiant profondément l'environnement international, ont rendu plus sensible l'incidence de la conjonction extérieure sur notre propre expansion économique.

Les dotations prévues pour 1978 au titre de ce service sont de 403,5 millions de francs et représentent 3,1 % de l'ensemble des crédits proposés au budget des Services financiers : elles sont en progression de 15,1 % par rapport à celles de 1977 (350,6 millions).

Les missions principales de ce service consistent :

— à préparer, à proposer, à mettre en œuvre les mesures destinées à redresser notre équilibre commercial avec les pays étrangers, à porter une attention particulière à notre approvisionnement en produits énergétiques et matières premières nécessaires à notre économie, à réaliser, pour tout ce qui concerne les échanges extérieurs, les conditions d'application du plan d'action prioritaire n° 9 consacré à l'accompagnement de l'effort d'exportation ;

— à assurer le développement des exportations en assumant directement la tutelle administrative de l'Agence pour la coopération technique industrielle et économique (A.C.T.I.M.), du Centre français du commerce extérieur et des organismes d'intervention qui lui sont rattachés et, avec le même objectif, à favoriser l'octroi des prêts d'équipement aux entreprises désirant accroître leurs ventes à l'étranger, à jouer un rôle moteur dans la délivrance des garanties d'assurance-foire et d'assurance-protection, en s'efforçant d'adapter ces procédures aux besoins des exportateurs.

A. — LE BILAN DES ACTIVITÉS

Le Service a poursuivi et développé ses travaux habituels d'analyse et de prévision en continuant d'y associer les postes d'expansion économique à l'étranger — dont elle assure par ailleurs la direction —, les autres services administratifs et les milieux professionnels intéressés.

Une attention particulière a été portée à notre approvisionnement en produits énergétiques et matières premières nécessaires à notre économie.

Pour ce qui touche les échanges extérieurs, le Service a continué à prendre part aux travaux relatifs à l'exécution du Programme d'action prioritaire (P.A.P. n° 9) et a coopéré aux travaux du Comité des hauts consultants et du Comité des usagers du commerce extérieur, en mettant à leur disposition des rapporteurs et en donnant une suite aux conclusions retenues.

Dans le même temps, il a recherché les assouplissements, les simplifications, les améliorations souhaitables des formalités et procédures soit directement, soit par le canal de Simprofrance, soit en tenant compte des travaux du Comité national des conseillers du commerce extérieur, du Comité des usagers et du Comité des hauts consultants.

Dans le secteur des relations multilatérales, le service a participé aux travaux menés dans le cadre de la Conférence sur la coopération économique internationale sur les matières premières ; il poursuit cette action dans le cadre de la C.N.U.C.E.D., en particulier en vue d'aboutir à de nouveaux accords de produits et à un éventuel fonds commun.

Enfin les demandes de protection temporaire de certains secteurs industriels ainsi que la préparation du renouvellement de l'Accord multifibres qui vient à échéance le 31 décembre 1977 ont conduit à plusieurs décisions de politique commerciale sur le plan français et à de nombreuses interventions auprès des instances communautaires compétentes.

Sur un plan plus strictement bilatéral, les conditions mondiales d'une concurrence accrue lui ont fait multiplier les contacts, les visites, les entretiens, les négociations d'accords de coopération à moyen ou

long terme, à plus ou moins large champ d'action, plus particulièrement avec les pays à commerce d'Etat, les pays en voie de développement producteurs ou non de pétrole et de matières premières, vers lesquels des perspectives nouvelles paraissaient s'ouvrir.

B. — LA MISE EN ŒUVRE DES MOYENS NOUVEAUX

Pour renforcer les postes d'expansion économique à l'étranger, il est demandé un crédit nouveau de 14,50 millions de francs pour 1978 afin de pourvoir au recrutement de 80 agents contractuels français et de 20 auxiliaires étrangers.

Parallèlement, au titre des interventions publiques, une dotation de 11,68 millions de francs est inscrite : elle doit permettre de faire face à l'augmentation des rémunérations des personnels (Comité français des manifestations économiques à l'étranger : + 7,17 millions de francs, Centre français du commerce extérieur : + 2,38 millions de francs et Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (A.C.T.I.M.) : + 2,08 millions de francs).

CHAPITRE VII

LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE ET DES PRIX

Compte non tenu des dotations communes, les moyens proposés pour 1978 pour assurer le fonctionnement de la Direction générale de la concurrence et des prix placent celle-ci au septième rang parmi les services financiers : 168,60 millions de francs, soit 1,3 % des dépenses ordinaires de ce budget. Les crédits nouveaux s'élèvent à 24,48 millions de francs (dont 10,61 millions de francs en mesures acquises et 13,87 millions de francs en mesures nouvelles).

Les personnels dont le nombre est de 2.330 en 1977 passeront l'an prochain à 2.430, soit 1,4 % des effectifs budgétaires des Services financiers.

C'est dire qu'avec ces faibles moyens, la Direction générale de la concurrence et des prix paraît assez mal dotée pour assumer les tâches ambitieuses qui lui ont été confiées, à savoir mettre en œuvre une politique de concurrence des prix et de la consommation.

A. — LA MODIFICATION DES STRUCTURES

Les structures de l'administration centrale de la concurrence et des prix ont été modifiées à compter du 22 novembre 1976 pour lui permettre de mieux adapter son action aux missions qui lui sont dévolues.

L'organisation précédente de la Direction générale de la concurrence et des prix résultait d'un passé déjà long, marqué par l'apport successif d'attributions nouvelles à partir du noyau primitif constitué par la réglementation des prix.

Les derniers apports concernaient pour l'essentiel le développement du contrôle des règles de concurrence et celui de la politique de la consommation. Mais ce développement s'était effectué par juxtaposition, auprès des bureaux chargés de la réglementation des prix et spécialisés par branches économiques, de nouveaux bureaux spécialisés par mission administrative et chargés de ces missions pour l'ensemble des branches économiques. Il y avait donc superposition d'une répartition verticale et d'une répartition horizontale.

L'accroissement progressif de l'activité dans les domaines nouveaux (ententes et positions dominantes et consommation) et l'apparition de nouvelles préoccupations, telles que la mise en œuvre de la loi sur les concentrations et d'une manière générale la recherche et l'examen des situations anticoncurrentielles, ne pouvaient recevoir de solution satisfaisante qu'en mettant au service de ces nouveaux besoins la structure spécialisée par branches économiques retenue pour les besoins de la réglementation.

C'est dans cette optique que s'est opérée la réorganisation de l'administration centrale. Les sous-directions et bureaux spécialisés par branches économiques sont désormais compétents pour l'ensemble des questions concernant chaque branche : surveillance et réglementation de la concurrence, actions dans le domaine de la consommation, surveillance et réglementation des prix.

Ainsi, chaque unité spécialisée a connaissance de l'ensemble des problèmes qui se posent dans la branche économique qui lui est confiée, examine le type d'action administrative — politique de concurrence, politique de consommation, politique de prix — la mieux adaptée à ces problèmes et apprécie les conséquences résultant de ces actions.

Cette réorganisation a également été mise à profit pour opérer un certain redéploiement des moyens de la Direction générale au profit d'activités qui étaient jusqu'à présent insuffisamment couvertes. C'est ainsi qu'ont été créés :

- un bureau des affaires sociales, chargé de l'ensemble des secteurs économiques dont l'activité touche aux problèmes de la Sécurité sociale ;
- un bureau des tarifs publics ;
- un bureau chargé des problèmes de l'énergie.

B. — LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

La politique de concurrence a pour objectif général d'assurer le bon fonctionnement des mécanismes du marché en vue de favoriser le progrès économique et social : elle se fonde sur les principes directeurs suivants :

— favoriser l'émulation réciproque des agents économiques dans tous les secteurs où la concurrence peut induire des progrès de productivité et, grâce au transfert de ces gains au bénéfice des consommateurs, peser sur le niveau des prix. Ainsi, la politique de concurrence apparaît notamment comme un instrument de lutte contre l'inflation ;

— assurer, de façon évolutive mais constante, un équilibre relatif des forces contractuelles et l'égalité des conditions de la concurrence, en luttant contre les pratiques individuelles ou collectives nuisibles à la loyauté des rapports entre les différents agents économiques ;

— promouvoir les consommateurs au rang de partenaires informés et organisés de la vie économique.

En ce qui concerne les pratiques concertées et les abus de position dominante, il y a lieu de signaler la promulgation, le 19 juillet 1977, de la loi relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante.

1° LES PRATIQUES INDIVIDUELLES RESTRICTIVES DE LA CONCURRENCE

Les conditions de la concurrence sur le marché intérieur français se sont profondément transformées, au cours des vingt dernières années, sous l'influence d'un ensemble de facteurs parmi lesquels il faut surtout citer :

a) La mise en place, à partir de 1953, de dispositions législatives ou réglementaires visant à *réprimer les pratiques anticoncurrentielles* telles que l'imposition de prix minimum, le refus de vente, la pratique de prix ou de conditions de vente discriminatoires.

C'est grâce à la protection de ce cadre juridique que les formes de commerce à faible marge ont pu, pour une large part, s'implanter et se développer en France.

b) Le mouvement de concentration et d'association dans d'importants secteurs de la distribution a été un phénomène d'ampleur qui a bouleversé les rapports de force entre producteurs et distributeurs et qui est également à l'origine des difficultés liées principalement à la coexistence de certaines formes modernes de vente avec le commerce de type traditionnel.

Des mesures, actuellement à l'étude, devraient permettre d'aboutir à une dénonciation plus systématique des abus les plus flagrants et des avantages divers consentis de façon plus ou moins occulte par les fournisseurs à des clients, souvent sous la pression de ces derniers.

Au stade de la distribution, le développement des pratiques d'abaissement sélectif des prix ou des marges dans des secteurs industriels a suscité des prises de position de l'Administration, consciente des conséquences néfastes de ces procédés.

2° LA CONCENTRATION, LES ENTENTES ET POSITIONS DOMINANTES

La loi n° 77-806, promulguée le 19 juillet 1977, relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de position dominante répond à la nécessité de maintenir et de développer la concurrence entre les entreprises de façon que les bénéfices de la croissance profitent davantage aux consommateurs ; elle instaure un contrôle sélectif des concentrations permettant de faire obstacle aux opérations qui présentent un bilan négatif pour l'économie française.

Afin de mettre en application cette nouvelle disposition législative en matière de concurrence mais aussi de réprimer plus efficacement les ententes illicites et les abus de position dominante, la loi crée une Commission de la concurrence destinée à remplacer la Commission technique des ententes et des positions dominantes ; outre ses attributions de contrôle et de répression, la nouvelle Commission peut émettre un avis sur toutes les questions relatives à la concurrence dont elle est saisie par le Gouvernement.

3° LES REFORMES EN COURS

Alors que précédemment les activités dans le domaine de la concurrence étaient suivies par quelques fonctionnaires spécialisés de l'administration centrale, désormais les problèmes sont étudiés par les fonctionnaires spécialistes des produits ou services en cause, qu'ils suivaient jusqu'alors au titre de la politique des prix.

En substituant au critère de la spécialisation en matière de concurrence celui de la spécialisation par produit, il a été possible d'une part de multiplier le nombre de fonctionnaires susceptibles d'intervenir, d'autre part de confier les dossiers à ceux qui possèdent la meilleure connaissance des structures industrielles, branche par branche.

Par ailleurs, la Direction nationale des enquêtes apportera son concours pour les investigations les plus difficiles ou les plus importantes aussi bien dans le domaine de la concentration que dans celui des ententes et des positions dominantes.

C. — LA POLITIQUE DES PRIX

1° LES MESURES ADOPTÉES

Au moment du vote du précédent budget, le Gouvernement avait engagé depuis le 22 septembre un programme de lutte contre l'inflation comportant un ensemble de mesures dans les domaines du budget, de la monnaie, des économies d'énergie et de l'action directe sur les prix.

Dans ce dernier domaine, le Gouvernement avait décidé un gel temporaire des prix jusqu'au 31 décembre 1976, au niveau atteint le 15 septembre 1976. Cette mesure s'appliquait à tous les stades de la production, de la distribution et des services ; elle a été également étendue aux loyers commerciaux comme à ceux des immeubles d'habitation, ainsi qu'aux prix des transports et de l'eau.

L'objectif de cette première étape était de déclencher un mécanisme décélérateur en montrant aux divers agents économiques que l'inflation n'est pas un phénomène fatal. Elle visait en particulier à faire abandonner les comportements de précaution et à faire accepter l'idée d'une limitation progressive de l'évolution nominale des revenus.

Afin de relayer les effets du gel des prix et pour engager lui-même le mécanisme de la modération, le Gouvernement a réduit à 17,6 % le taux normal de 20 % de la T.V.A. auquel étaient soumis de nombreux produits industriels et services, à partir du 1^{er} janvier. Il a par ailleurs décidé de prendre pour terme de référence, en particulier pour les décisions de l'Etat, une norme de hausse de prix de 6,5 %, entre janvier et décembre 1977.

En ce qui concerne les entreprises du secteur privé, le principe de la libération des prix des *produits industriels à la production* a été retenu. Cependant, le régime arrêté le 23 décembre 1976 pour l'année 1977 prévoit que cette liberté s'exerce dans le cadre « *d'engagements de modération* » volontairement souscrits par les professions et agréés par les pouvoirs publics. A la différence des régimes antérieurs, le non-respect des engagements ne peut être sanctionné selon les procédures habituelles (procès-verbal et suites transactionnelle ou judiciaire). Par contre les secteurs ou les entreprises qui s'écartent de ces engagements peuvent être replacés sous un régime de très strict contrôle administratif. A la fin du mois d'août 1977, 350 engagements de modération avaient été signés.

Pour le commerce, le principe de la *stabilité des marges en pourcentage, exercice sur exercice*, a été maintenu pour l'année 1977. Ce dispositif devait éviter que la distribution amplifie les tensions inflationnistes. Les importateurs, dont les marges étaient bloquées en valeur absolue depuis le mois de mars 1976, à la suite de la sortie du franc du système communautaire, retrouvaient le régime général du commerce.

En ce qui concerne les *prestations de services*, le système antérieur avait été reconduit ; il reposait sur la conclusion d'accords concertés avec les professions à l'échelon national ou départemental, qui prévoyaient l'évolution des tarifs au cours de l'année entière.

2° L'ÉVOLUTION DES PRIX AU COURS DU PREMIER SEMESTRE DE 1977

Au cours du premier semestre de 1977, la hausse de l'indice des prix a été de 5 %. La forte augmentation des produits alimentaires explique largement ce résultat.

Le rythme mensuel d'évolution des prix à la consommation qui s'était notablement ralenti à la fin de 1976 et en janvier 1977 (effets du gel des prix et de la baisse de la T.V.A.) a connu ensuite une nette accélération.

Au niveau sectoriel, on observe :

— que les *prix alimentaires* ont connu des hausses sensibles et ont eu un important effet d'entraînement sur l'indice général ;

— que les *produits manufacturés* ont progressé au cours du premier semestre 1977 moins rapidement qu'au cours de la période correspondante de 1976 (+ 3,3 % contre 3,8 %) ;

— que les *prestations de services privés* ont enregistré les hausses les plus fortes après l'alimentation, notamment pour les loyers, les hôtels, restaurants et cantines et surtout la presse, tandis

que les augmentations sont demeurées modérées dans le *secteur public* compte tenu de ce qu'elles intègrent l'essentiel des relèvements annuels de tarifs (E.D.F. - G.D.F. - S.N.C.F. - P. et T.).

3° DE QUELQUES OBSERVATIONS

a) *La corrélation entre la hausse des matières premières (importées ou non) et l'évolution des prix.*

L'incidence de l'évolution des cours des matières premières sur les prix des produits finis varie selon la nature des produits considérés ; elle est d'autant plus sensible et plus facilement appréciable que ces produits sont peu élaborés et ont nécessité pour leur fabrication la mise en œuvre de matières premières peu diversifiées.

Ainsi, et compte tenu des décalages dus aux délais séparant l'achat des matières premières de leur utilisation une corrélation assez bonne peut être dégagée entre les prix de certains produits peu transformés et les prix des matières premières servant à leur fabrication.

C'est par exemple le cas, sur longue période, de nombreux produits alimentaires (vins de consommation courante, lait, viande de mouton par exemple) dont la hausse des prix de détail est de même ampleur que celle des prix à la production des produits agricoles correspondants.

On peut de même constater pour les trois dernières années que les phases de hausses et de baisses des prix des huiles, margarines, cafés et thés correspondent de façon cohérente aux mouvements des prix des produits bruts servant à leur fabrication.

Les produits industriels peuvent faire l'objet d'une analyse comparable mais l'incidence varie très sensiblement selon la part des matières premières dans le prix final et selon la longueur du processus de production.

La corrélation est d'autant moins forte que les produits intègrent une plus large part de valeur ajoutée ou qu'ils sont fabriqués à partir de nombreuses matières premières dont les évolutions de prix divergentes autorisent une meilleure compensation.

Elle apparaît d'autre part avec un décalage dans le temps qui est fonction de l'importance des stocks ou des approvisionnements sur contrats et de la durée des opérations de fabrication. La répercussion est naturellement rapide pour les demi-produits, elle peut être beaucoup plus longue pour les articles dont l'élaboration enregistre de nombreuses phases comme l'habillement.

L'évolution de l'indice des prix de détail des produits manufacturés au cours des dernières années confirme ces observations. La surveillance exercée sur les prix a permis d'éliminer dans une large mesure les phénomènes d'amplification et d'anticipation dans les périodes de hausse des matières premières ou de retardement et d'amortissement dans les périodes de baisse.

b) Les écarts de prix relatifs et l'inégalité des progrès de productivité.

De nombreuses études ont montré que les évolutions divergentes des prix de différents produits, appréciés sur des périodes supérieures à dix ans, s'expliquaient largement par les inégalités des progrès de productivité qui avaient été enregistrés selon les secteurs considérés.

Ainsi, une étude récente du Centre d'étude sur les revenus et les coûts (C.E.R.C.) a-t-elle analysé l'évolution des prix relatifs des différents produits alimentaires. Il ressort de cette étude que l'un des principaux facteurs expliquant l'évolution favorable des prix de certains produits est bien le gain de productivité qui a pu être obtenu dans leur cycle de fabrication, gain de productivité souvent lié d'ailleurs à l'évolution favorable de la demande sur une longue période.

A court terme, le rapport entre l'évolution des prix relatifs et les inégalités de productivité est évidemment beaucoup moins étroit ; la situation conjoncturelle des marchés peut, en effet, infléchir sensiblement, voire inverser temporairement les tendances à long terme comme l'ont fait apparaître au cours des dernières années certains mouvements de matières premières ou de prix agricoles.

D. — LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

La politique de la consommation vise trois objectifs principaux :

1° ASSURER AUX CONSOMMATEURS UNE PROTECTION SUFFISANTE

— en complétant les textes et notamment en les actualisant pour tenir compte des nouvelles techniques de production et des progrès faits dans l'évaluation des risques liés à certains types de consommation ;

— en aggravant les sanctions, le cas échéant, pour renforcer le caractère dissuasif de la réglementation : c'est ainsi que le projet de

loi sur l'information et la protection des consommateurs prévoit la possibilité pour le juge de prononcer des sanctions financières allant jusqu'à 50 % du coût des campagnes de publicité qui auront été jugées mensongères ;

— en améliorant l'efficacité des contrôles. C'est ainsi que la création, en février 1977, du Groupe interministériel de la consommation doit permettre d'organiser des contrôles systématiques centrés sur les secteurs les plus sensibles et réunissant, pendant une période de temps déterminée, l'ensemble des moyens de contrôle des ministères de l'Economie et des Finances, de l'Agriculture et de l'Industrie.

**2° DONNER AUX CONSOMMATEURS LES MOYENS D'ÊTRE
DES PARTENAIRES PLUS ACTIFS**

en améliorant leur éducation et leur information.

a) *L'éducation* constitue un objectif prioritaire pour l'Institut national de la consommation (I.N.C.) qui voit croître son audience dans les milieux de jeunes, d'enseignants et de cadres : les stages, les conférences et les programmes audio-visuels sont de plus en plus nombreux.

Les faits marquants dans ce domaine concernent l'initiation aux problèmes de la consommation qui sera faite, à partir de la rentrée prochaine, dans les classes de sixième ; la mise en œuvre d'une politique de qualification des produits industriels ; la création des labels agricoles régionaux par le décret du 28 octobre 1976 ; la réglementation des termes utilisés par la publicité (projet de loi globale).

b) *L'information* est véhiculée par les revues de l'I.N.C. et notamment par *50 millions de consommateurs* qui diffuse régulièrement des renseignements d'ordre juridique, économique et technique et qui tire à 500.000 exemplaires.

Ajoutons que *l'action d'information* se développe au niveau des associations de consommateurs au moyen de publications périodiques, de conférences et d'enquêtes et par participation des Unions régionales d'organisations de consommateurs (U.R.O.C.) aux foires et salons de grandes villes de province.

Les publications les plus importantes sont la revue *Que choisir ?* publiée par l'Union fédérale des consommateurs qui, selon l'éditeur, compte actuellement 300.000 abonnés et le *Bulletin du Laboratoire coopératif pour l'information, la protection et la représentation des consommateurs*.

Des enquêtes ont été réalisées, notamment sur l'étiquetage des produits alimentaires et textiles, les disparités de prix, les budgets

familiaux et la publicité des prix (des interventions ont été faites auprès des détaillants et des grandes surfaces pour faire respecter la réglementation).

**5° FAVORISER UN DIALOGUE PLUS CONSTRUCTIF
ENTRE TOUS LES PARTENAIRES ECONOMIQUES**

a) *La concertation entre l'Administration et les professionnels.*

— *La vente des véhicules neufs* : des négociations ont été engagées dès avril 1976 à l'initiative du secrétariat d'Etat à la Consommation entre la Direction générale de la concurrence et des prix et les constructeurs et importateurs d'automobiles, en vue de résoudre les difficultés résultant de la fixation du prix au jour de la livraison. Elles ont conduit constructeurs et importateurs à modifier leurs conditions générales de vente dans un sens plus favorable au consommateur : au-delà d'une période de stabilité des prix de deux à trois mois, celui-ci peut résilier son contrat en se voyant alors restituer son versement préalable majoré des intérêts au taux légal ;

— *la forme de vente du colis-épargne* : la Direction générale de la concurrence et des prix a négocié avec les professionnels (Magasins à succursales, Syndicat de la vente par correspondance) un code de déontologie prévoyant notamment un dédommagement du consommateur en cas de livraison tardive ou de non-livraison du bien commandé.

b) *La concertation entre les consommateurs et les professionnels.*

Cette concertation a abouti à des résultats tangibles :

— *la vente des véhicules d'occasion* : les représentants de la Chambre syndicale nationale du commerce et de la réparation des automobiles et l'I.N.C. ont signé, le 20 septembre 1976, un protocole d'accord définissant des bons de commandes types ;

— *l'assurance vie* : signature, à l'I.N.C., d'un protocole d'accord qui offre notamment aux clients un délai de renonciation d'un mois.

Enfin, l'Administration et les partenaires de la politique de consommation ont constitué ensemble des commissions de conciliation, visant à faciliter le règlement des petits litiges de consommation : elles fonctionnent aujourd'hui dans une quinzaine de départements.

c) La création de la « Boîte postale 5000 ».

La « Boîte postale 5000 » a été mise en place, à titre expérimental, à la fin de l'année 1976, dans six départements : l'Hérault, l'Ille-et-Vilaine, l'Isère, l'Orne, le Haut-Rhin et la Sarthe.

L'objectif poursuivi est d'aider, dans chaque département, les consommateurs qui ne savent pas à qui recourir pour régler leurs problèmes, en mettant à leur disposition une adresse unique, facile à retenir et proche de l'endroit où naissent les difficultés qu'ils rencontrent, et en s'appuyant sur une organisation concertée du traitement du courrier et sur une procédure de « bons offices » qui associe tous les partenaires de la consommation.

La structure d'accueil est la Direction départementale de la concurrence et des prix qui fait connaître l'existence du système par une campagne d'information appropriée, assure son secrétariat ainsi que sa coordination et anime l'ensemble des actions réalisées dont elle publie périodiquement les résultats.

Cependant, le bon fonctionnement du système repose pour l'essentiel, comme le montre la répartition des affaires traitées, sur les directions départementales de la concurrence et des prix dont le plan de charge se trouve ainsi accru.

La création pour 1978 de 100 emplois et l'attribution de moyens de fonctionnement correspondants (+ 4,69 millions de francs) ont précisément pour objet de permettre à la Direction générale de la concurrence et des prix d'assumer convenablement la nouvelle mission qui lui sera dévolue avec la généralisation de la boîte postale, sans porter préjudice pour autant à l'accomplissement de ses missions traditionnelles dans les deux domaines de la lutte contre l'inflation et du développement de la concurrence.

CHAPITRE VIII

L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (I.N.S.E.E.)

Dans le cadre de ses missions permanentes, l'I.N.S.E.E. réalise des relevés statistiques réguliers (indices des prix, enquêtes auprès des ménages et des entreprises) ou collecte certains documents administratifs (état civil, déclaration annuelle de salaires...), procède à leur exploitation et à la diffusion de leurs résultats.

Pour 1978, les crédits demandés sont de 452,5 millions de francs, au titre des dépenses ordinaires, soit 3,5 % de celles des Services financiers. La dotation supplémentaire par rapport à 1977 est de 55,9 millions de francs (dont 28 en mesures acquises et 27,9 en mesures nouvelles). Les effectifs qui sont de 6.798 en 1977 passeront à 6.840 représentant 3,9 % des personnels des Services financiers.

L'accomplissement des missions de l'I.N.S.E.E., les besoins fonctionnels d'encadrement et les activités de formation professionnelle rendent nécessaire un aménagement de la consistance des effectifs de personnels titulaires (40 emplois créés, + 2,38 millions). Par ailleurs, il est prévu la transformation de 33 emplois (+ 0,34 million de francs).

Les créations d'emplois qui sont proposées sont liées au développement, à moyen et long terme, des travaux de l'Institut suivant les quatre axes prioritaires suivants :

— promouvoir l'information régionale et locale et les activités de diffusion ;

— consolider et valoriser l'acquis et notamment réduire les délais d'élaboration et de publication des résultats ;

— assurer le démarrage d'une véritable information statistique dans les domaines relatifs aux entreprises du secteur des services, aux prix à la production, aux groupes d'entreprises, à la connais-

sance des patrimoines, aux conditions de travail, à l'état de santé de la population, à l'environnement, à la justice ;

— progresser nettement dans la connaissance des hauts et bas revenus et particulièrement des revenus non salariaux.

La réalisation, année par année, de ce programme suppose un renforcement des moyens de l'Institut :

— en personnels de haut niveau pour la conception et l'analyse des travaux à entreprendre ;

— en personnels d'encadrement dans les unités régionales de l'Institut, notamment dans les centres informatiques et dans les observatoires économiques régionaux.

Il est également prévu l'inscription de crédits destinés au fonctionnement et au matériel (+ 7 millions de francs) dont 5 millions de francs pour le matériel informatique.

Le renforcement nécessaire de la puissance des ordinateurs de l'I.N.S.E.E. pour les années à venir est attendu pour partie de la rupture des associations constituées à Nantes et à Aix-en-Provence respectivement avec la Direction de la comptabilité publique et le ministère de l'Équipement.

Pour ce qui est de l'équipement des directions régionales, une étude est en cours et des essais devraient être effectués en 1978 pour déterminer les applications éventuelles de la mini-informatique.

A. — LA COLLECTE DES RENSEIGNEMENTS

Au cours de la présente année, outre ses tâches habituelles, l'I.N.S.E.E. a :

— exploité l'échantillon au cinquième du recensement de la population ;

— poursuivi la gestion des répertoires et fichiers ainsi que les travaux d'amélioration et a mené à bien la fin de la révision électorale 1976-1977 et la révision 1977-1978, toutes deux d'un volume important ;

— réalisé, dans le cadre du programme d'action prioritaire n° 10 « Renforcer l'action publique pour l'emploi », des enquêtes sur la formation et la qualification professionnelle :

- sur l'emploi ;
- sur les demandeurs d'emploi.

B. — LES ÉTUDES

1° DANS LE DOMAINE DÉMOGRAPHIQUE

L'utilisation des résultats du recensement de 1975 permet naturellement le développement de nombreuses études (répartition spatiale et structure de la population, composition des ménages et des familles, urbanisation, migrations intérieures...)

2° DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI

Les problèmes de l'emploi sont évidemment l'objet d'une attention renforcée. Les recherches sont orientées autour de trois thèmes :

- le chômage ;
- la durée du travail ;
- la liaison entre l'emploi et la formation, ce qui n'empêche pas des études sectorielles telles que celle qui a concerné les agents de l'Etat en 1975.

3° DANS LE DOMAINE DES REVENUS

Des études ont récemment paru sur les disparités de salaires et leur évolution :

- l'évolution individuelle des salaires en France ;
- les salaires par groupes de métiers ;
- la structure des salaires dans les commerces, banques et assurances en 1974 ;
- les traitements des fonctionnaires de 1970 à 1976.

On cherche à dépasser la notion de salaire direct pour tenir compte des prestations sociales et des prélèvements sociaux et fiscaux : on a commencé à suivre les ressources annuelles nettes d'un certain nombre de familles types de salariés.

4° DANS LE DOMAINE DES CONDITIONS DE VIE

Les grandes opérations récentes sur le logement (enquête de 1973, recensement de 1975) ont continué d'être exploitées en vue de l'évaluation du patrimoine en logement, de la description du marché du logement, et de l'accession à la propriété. Une étude est en cours sur les emménagés récents.

D'autres éléments de l'équipement des ménages sont pris en considération ; le téléphone, le parc automobile (état actuel et projection).

5° DANS LE DOMAINE DES PRIX DE DÉTAIL

On cherche à développer les comparaisons spatiales :

— prix de l'alimentation par zone d'étude pour l'aménagement du territoire ou par catégorie de commune ;

-- prix selon la nature du point de vente dans l'agglomération parisienne ;

— la liaison entre les prix de gros et les prix de détail est également étudiée. On poursuit enfin l'essai de modèles globaux de prévision des prix de détail.

6° DANS LE DOMAINE DES ENTREPRISES

Il est procédé notamment :

— à l'étude des structures et des performances des entreprises à partir des comptabilités individuelles des entreprises centralisées notamment dans le cadre des déclarations sur les bénéfices industriels et commerciaux et à partir des résultats des enquêtes annuelles d'entreprise ;

— à l'analyse du poids des groupes industriels dans l'économie, à l'examen des performances économiques et financières des entreprises qui les constituent comparées à celles des entreprises financièrement indépendantes, à l'étude des politiques d'intégration-diversification des groupes le long des filières de production, l'analyse de la localisation des établissements appartenant aux groupes industriels.

CHAPITRE IX

LES DÉPENSES EN CAPITAL DES SERVICES FINANCIERS

Deux chapitres des dépenses en capital des services financiers rentrent dans le cadre du présent rapport.

A. — L'ÉQUIPEMENT DES SERVICES FINANCIERS (Chapitre 57-90.)

Les autorisations de programmes demandées pour 1978 s'élèvent à 172,17 millions de francs et les crédits de paiement à 101,18 millions de francs.

Les principales opérations prévues concernent :

	A.P.	C.P.
a) <i>L'Administration centrale</i>	2.550	2.000
Palais du Louvre et ses annexes	(1.550)	(1.000)
Services sociaux	(1.000)	(1.000)
b) <i>Les services extérieurs du Trésor</i>	45.500	30.000
dont :		
— la réinstallation de divers postes comptables	2.000	»
— la construction de locaux pour le relogement de deux trésoreries générales	24.000	»
— l'installation d'un département informatique	7.000	»
c) <i>La Direction générale des impôts</i>	71.571	17.231
dont :		
— la construction d'hôtels des impôts	50.000	(5.000)
— des travaux dans diverses cités administratives et cités logements	15.571	(12.231)
d) <i>La Direction générale des douanes et droits indirects</i>	30.000	10.170
dont :		
— la construction d'un immeuble pour le relogement de la Direction nationale des statistiques du com- merce extérieur à Toulouse	25.000	»
— l'aménagement de la caserne du Havre (complément deuxième tranche)	2.000	»
e) <i>La Direction générale de la concurrence et des prix</i>	3.630	3.630
f) <i>L'I.N.S.E.E.</i>	9.100	12.700
g) <i>Les dotations communes</i>	10.170	25.000
Total	172.971	101.181

La localisation de ces opérations importantes est la suivante :

• *Services extérieurs du Trésor* :

— Construction des nouvelles trésoreries générales dans les départements de la Martinique et du Cher ;

— Construction du département informatique de Strasbourg (Bas-Rhin) ;

— Construction d'une nouvelle recette des finances à Cholet (Maine-et-Loire).

• *Services extérieurs de la Direction générale des impôts :*

— Construction de l'hôtel des finances de Marseille-Prado ainsi que des hôtels des impôts de Thonon-les-Bains (Haute-Savoie), de Guingamp (Côtes-du-Nord), de Rochefort (Charente-Maritime) et de Sélestat (Bas-Rhin) ;

— Travaux de réfection, de restauration ou de remise en état dans les cités administratives de Clermont-Ferrand (deuxième phase), Saint-Lô, Pontoise, Châteauroux, Bayonne, Lille (deuxième phase), Valence, Bordeaux, Vannes, Besançon.

• *Direction générale des douanes et droits indirects :*

— Construction à Toulouse de l'immeuble destiné à abriter les services de la Direction nationale des statistiques du commerce extérieur ;

— Rénovation de la caserne du Havre : le lancement de la deuxième tranche des travaux nécessite un complément de financement au crédit ouvert en 1977.

• *Direction générale de la concurrence et des prix :*

Réinstallation dans de nouveaux locaux de la direction de région à Clermont-Ferrand et de la direction départementale à Créteil.

• *I.N.S.E.E. :*

— Construction d'un immeuble pour la direction régionale de Bordeaux ;

— Acquisition de locaux pour regrouper l'ensemble des bureaux constituant le service régional de Besançon.

• *Dotations communes :*

Acquisitions de terrains (*Hôtels des finances de Créteil et d'Evry et Direction régionale de la concurrence et des prix de Clermont-Ferrand*).

B. — LES TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT DU CADASTRE (Chapitre 57-92.)

Les autorisations de programme prévues à ce titre s'élèvent à 27 millions de francs et les crédits de paiement à 20 millions de francs. La plus grande part de ces autorisations de programme concerne les opérations cadastrales proprement dites et se décompose comme suit :

	A.P.	C.P.
	(En milliers de francs.)	
— Investissements d'intérêt national	1.500	1.700
Missions à caractère national et travaux de recherches	1.500	»
— Investissements d'intérêt régional	25.500	18.300
• Rénovation	8.000	»
• Remembrement	3.000	»
• Remaniement	14.500	»

1° LA RÉNOVATION DU CADASTRE

Au 1^{er} janvier 1977, sur les 36.576 (1) communes et les 54.403.046 hectares du territoire métropolitain, les travaux de rénovation étaient terminés et les documents cadastraux rénovés mis en service dans 35.908 (1) communes couvrant une superficie de 53.825.001 hectares.

A ces chiffres viendront s'ajouter selon les prévisions actuelles :

- au 1^{er} janvier 1978 : 87 communes pour 174.213 hectares,
- au 1^{er} janvier 1979 : 82 communes pour 102.662 hectares.

Dans le même temps, les opérations d'établissement du cadastre dans les départements d'outre-mer, entreprises en application du décret n° 75-305 du 21 avril 1975, se sont poursuivies. Leur achèvement était prévu pour la fin de l'année 1977 mais les travaux débordent sur l'année 1978 en raison notamment des événements ayant affecté la Guadeloupe (volcan de la Soufrière).

Toutefois, en Guyane et à la Martinique les travaux sont d'ores et déjà terminés et, sur un total de 101 communes concernées pour

(1) Chiffre tenant compte des fusions de communes intervenues dans l'année.

l'ensemble des quatre départements (Guyane, Martinique, Guadeloupe et Réunion), 87 ont été définitivement traitées.

2° LE REMANIEMENT DU CADASTRE

Cette opération consiste en une rénovation des plans, dont la qualité est devenue insuffisante pour permettre l'identification et la détermination physique correcte des immeubles.

Un premier programme de 19.000 hectares a été lancé en 1976. En 1977, 50.000 hectares nouveaux devaient être mis en chantier, mais il a été jugé préférable de freiner provisoirement cette opération dont les effets ne se font sentir que très progressivement, pour consacrer un maximum de moyens à la résorption urgente des retards dans la mise à jour des plans cadastraux déjà rénovés.

En effet, les charges exceptionnelles résultant de la révision des évaluations foncières (propriétés bâties et propriétés non bâties) et de l'informatisation des données cadastrales ont provoqué l'apparition de nombreux retards dans l'exécution des travaux de conservation du plan cadastral et plus particulièrement pour ce qui a trait aux constructions (croquis de conservation).

Pour redresser cette situation, l'Administration a élaboré un plan pluriannuel de résorption prévoyant l'établissement de 4.000.000 de croquis d'ici à la fin de l'année 1980. La tranche de ce programme relative à l'année 1977 devrait permettre, à elle seule, la résorption de 850.000 croquis.

3° LES INTERVENTIONS A CARACTÈRE NATIONAL ET LES TRAVAUX DE RECHERCHE

Les interventions à caractère national concernent des travaux programmés ou engagés exclusivement par l'administration centrale pour l'une des raisons suivantes :

— ils constituent des équipements de base débordant le cadre régional (canevas géodésiques et de nivellement ; couvertures photographiques aériennes) ;

— ils nécessitent une coordination spéciale étendue à l'ensemble du territoire par suite de l'importance ou de la technologie particulière des moyens mis en œuvre (traitements informatiques du fichier topographique cadastral) ;

— ils ne peuvent être confiés, étant donné leur nature, qu'à des organismes à compétence nationale et à structures centralisées (Institut géographique national).

Les travaux de recherche répondent à la nécessité de faire avancer les méthodes d'établissement et de mise à jour des plans cadastraux en fonction des progrès réalisés par les techniques topographiques ou informatiques.

En 1977, les dépenses ont été consacrées pour une faible proportion (21 %) à des interventions à caractère national. La part la plus importante des investissements effectués (79 %) a été affectée à des travaux de recherche.

4° LES REMEMBREMENTS ET LES EQUIPEMENTS

a) *En matière de remembrement*, le cadastre collabore avec les Services du génie rural du ministère de l'Agriculture. Il procède aux opérations suivantes :

— avant le début des travaux : exécution de la triangulation devant servir de canevas au plan du nouveau lotissement ; délivrance des reproductions ou extraits de documents cadastraux nécessaires à la détermination des apports et, éventuellement, à l'établissement du fond de plan du nouveau lotissement ;

— conjointement au remembrement : rénovation du cadastre de la partie du territoire communal non remembrée ;

— à l'achèvement des travaux : mise au point fiscale du plan de remembrement et incorporation des résultats du nouveau lotissement dans les documents cadastraux.

L'avancement des travaux de remembrement se présente comme suit :

Au 1^{er} janvier 1977 sur 10.686.242 hectares d'opérations engagées, 9.711.946 hectares étaient terminés et les résultats de ces travaux incorporés dans la documentation cadastrale pour 8.850.000 hectares environ.

b) *En matière d'équipement*, le cadastre prend en charge l'établissement des triangulations nécessitées par la réalisation des levés à grande échelle entrepris par les services publics. Environ 120 interventions sont prévues à ce titre pour 1977.



Votre commission des Finances, dans sa majorité, soumet le projet de budget à l'appréciation du Sénat.

ANNEXES

ANNEXE I

**EVOLUTION DES PRINCIPAUX ELEMENTS REPRESENTATIFS DES CHARGES
A LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS**

NATURE DES RENSEIGNEMENTS	1972	1973	1974	1975	1976
<i>1. Emissions de rôles.</i>					
Nombre d'articles d'impôts directs émis au profit du budget de l'Etat au cours d'une année	12.320.236	12.971.187	(1) 15.207.394	14.862.109	(2) 18.232.434
Nombre d'articles d'impôts directs locaux compris dans les rôles au titre d'une année	32.950.667	33.912.404	35.492.360	38.044.415	40.062.966
<i>2. Bénéfices industriels et commerciaux.</i>					
Nombre total d'entreprises	»	1.822.000	1.813.000	1.820.000	1.830.000
Nombre d'entreprises relevant du régime du réel (y compris réel simplifié)	non centralisé	543.000	553.000	596.000	645.000
Nombre d'entreprises relevant du régime du forfait	1.295.000	1.279.000	1.260.000	1.224.000	1.185.000
<i>3. Bénéfices non commerciaux.</i>					
Nombre total de contribuables	»	317.000	316.000	317.000	330.000
Nombre de contribuables relevant du régime de l'évaluation administrative	non centralisé	257.000	245.000	234.000	233.000
Nombre de contribuables relevant du régime de la déclaration contrôlée	non centralisé	60.000	71.000	83.000	97.000
<i>4. Bénéfices agricoles.</i>					
Nombre d'exploitations	1.512.000	1.476.000	1.440.000	1.406.000	1.370.000
<i>5. Taxes sur le chiffre d'affaires.</i>					
Nombre de redevables soumis au régime général	1.902.787	1.907.998	1.924.097	1.927.111	(3) 1.870.656
• régime du réel (y compris réel simplifié)	532.861	563.807	606.818	649.963	(3) 738.478
• régime des acomptes provisionnels	773	817	869	755	(3) 952
• régime du forfait	1.369.153	1.343.374	1.316.410	1.276.393	(3) 1.131.226
Nombre de redevables relevant du régime simplifié de l'agriculture	253.764	279.620	298.120	310.623	(3) 320.286
Nombre de bénéficiaires de remboursements forfaitaires agricoles	582.990	612.290	606.636	612.026	non disponible
<i>6. Contributions indirectes.</i>					
Viticulteurs ayant souscrit une déclaration de récolte	973.283	969.255	931.899	914.561	(3) 923.766
Nombre de bouilleurs de cru inscrits au répertoire	2.379.140	2.322.914	2.276.126	2.220.796	2.168.702
Nombre de marchands en gros de boissons	19.029	18.070	17.920	17.526	(3) 16.738
Nombre de débits de boissons autre que les occasionnels	387.256	385.356	385.754	383.622	(3) 384.503

NATURE DES RENSEIGNEMENTS	1972	1973	1974	1975	1976
<i>7. Enregistrement.</i>					
Nombre d'actes enregistrés	non centralisé	7.156.952	7.876.606	8.669.162	(3) 8.205.325
<i>8. Domaine.</i>					
Nombre d'évaluations domaniales effectuées	179.140	175.251	180.376	177.113	171.612
<i>9. Cadastre.</i>					
Nombre d'extraits d'actes utilisés pour les mutations de propriétés	1.935.058	1.783.581	1.850.587	2.514.132	2.622.440
<i>10. Publicité foncière.</i>					
Nombre d'opérations de publicité ou de renseignements délivrés	5.622.560	5.987.106	5.908.348	5.881.111	6.383.455
<i>11. Contrôle fiscal.</i>					
Contrôle sur pièces					
Nombre de redressements opérés concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés	1.000.494	754.143	575.002	679.195	754.121
Vérifications de comptabilité :					
Nombre total de vérifications	46.372	46.195	46.463	44.216	41.527
• dont vérifications générales	16.460	18.316	23.273	26.200	28.866
• autres vérifications	29.912	27.879	23.190	18.016	12.661
Vérifications de situation fiscale d'ensemble	8.958	11.280	12.575	13.449	13.761
<i>12. Contentieux.</i>					
Nombre de réclamations (contentieuses et gracieuses) adressées à l'Administration	867.974	949.550	753.796	1.265.958	1.248.090
Nombre de décisions (contentieuses et gracieuses) prises d'office	3.137.386	3.456.869	2.967.904	4.183.821	4.939.832

(1) Dont 1.565.705 articles de majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu au titre des revenus de 1973.

(2) Dont 2.992.827 articles de majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu au titre des revenus de 1975.

(3) Situation provisoire (chiffres centralisés mais pour lesquels les vérifications de concordance n'ont pas encore été assurées).

ANNEXE II

**LES ÉCARTS ENTRE REVENUS DÉCLARÉS ET REVENUS
RESULTANT DES COMPTES NATIONAUX SELON UNE ÉTUDE
CONDUITE PAR L'O.C.D.E.
(Situation en 1970.)**

Quels commentaires appelle l'étude conduite par l'O.C.D.E. sur le rapport des revenus déclarés avec les revenus tels qu'ils résultent des comptes nationaux et qui retient pour la France en 1970 : 88,9 % pour les salaires et traitements, 34,4 % pour les revenus de l'entreprise et 34,4 % pour les revenus de la propriété ?

Il convient tout d'abord de souligner que ces écarts ne recouvrent pas seulement la fraude proprement dite mais également les exonérations fiscales votées par le législateur, l'évasion fiscale et des différences entre la définition fiscale de ces revenus et leur définition dans les comptes nationaux. Ils proviennent en outre d'une comparaison entre les évaluations de la comptabilité nationale fondées sur des statistiques exhaustives ou des confrontations multiples de diverses sources d'une part, les sommes déclarées par un échantillon de contribuables (ou, en l'absence de déclaration, fixées forfaitairement par l'administration fiscale ou reconstituées par celle-ci à partir des bulletins de recoupement établis par les employeurs, les organismes bancaires, etc) d'autre part et comportent de ce fait un aléa lié à toute enquête statistique sur échantillon. Ils constituent, enfin, une évaluation de la sous-estimation des revenus fiscaux *avant* l'action de contrôle et de redressement de l'administration.

*
**

Plus précisément :

1. En ce qui concerne les *salaires et traitements*, l'écart de 11,1 % entre le montant de ces revenus déclaré par les contribuables (ou, en l'absence de déclaration, reconstitué par les services fiscaux à partir des bulletins de recoupement établis par les employeurs) et celui retenu dans les comptes nationaux, écart exprimé en pourcentage de ce dernier montant, provient pour 3 % environ de différences de définitions (salaires versés à des non-résidents ou à la population des institutions, prime de transport de la région parisienne, etc.), pour 5 % également d'une estimation forfaitaire — que rien ne vient corroborer et qui n'a d'ailleurs pas été reprise dans le nouveau système de comptabilité nationale — des salaires « au noir » et pour 3 % environ d'un reliquat qui semble dû à l'imprécision affectant toute enquête par sondage et aux omissions des contribuables.

Dans ce dernier cas, il y a tout lieu de penser qu'il s'agit de salaires modestes dont les titulaires n'auraient pas été imposés en tout état de cause.

2. En ce qui concerne les *revenus de l'entreprise*, le chiffre de 34,4 % fourni par l'O.C.D.E. se décompose en fait de la manière suivante : 20 % pour les bénéfices agricoles, 36,8 % pour les bénéfices industriels et commerciaux et 53,4 % pour les bénéfices non commerciaux, soit des écarts respectifs de 80 %, 63,2 % et 46,6 % entre les évaluations fiscales et celles des comptes exprimées en pourcentage de ces dernières.

a) L'écart (ou taux de sous-estimation) de 80 % pour les bénéficiaires agricoles est réduit à 74 % environ si l'on élimine les différences de concepts entre les comptes (qui sont calculés notamment avant déduction des amortissements et des cotisations sociales personnelles payées par les exploitants agricoles) et le bénéfice agricole fiscal déterminé, explicitement, après ces déductions.

Cet écart résiduel, qui signifie qu'il faut, en moyenne, multiplier par 3,8 les bénéfices fiscaux agricoles pour obtenir le revenu au sens des comptes, traduit essentiellement l'évasion légale liée au régime fiscal favorable du forfait collectif agricole.

b) De même, l'écart de 63,2 % pour les bénéficiaires industriels et commerciaux se réduit à 56 % environ si l'on élimine les différences de concepts liées notamment à la comptabilisation des amortissements, des provisions et au décalage comptable sur la T.V.A. ; il signifie qu'il faut multiplier, en moyenne, par 2,3 le montant fiscal des bénéficiaires industriels et commerciaux pour obtenir leur valeur au sens des comptes et corriger la sous-estimation due à l'évasion et à la fraude.

Il convient toutefois de noter qu'il s'agit là d'une évaluation vraisemblablement maximale qui, ainsi que le souligne le Conseil des impôts dans son rapport au Président de la République qui vient de paraître, est affectée d'une incertitude non négligeable.

c) Quant aux bénéficiaires non commerciaux, leur estimation dans la Comptabilité nationale ne repose, contrairement aux bénéficiaires industriels et commerciaux, que sur des recoupements parcellaires et ne peut être tenue pour assurée. On peut tout au plus remarquer que, là aussi, le taux de sous-estimation de 46,6 % doit être réduit pour tenir compte des dotations aux amortissements qui ne sont pas déduites dans les comptes alors qu'elles le sont pour la fixation du bénéfice fiscal.

5. En ce qui concerne les *revenus de la propriété*, l'écart de 64,6 % entre les sommes déclarées par les contribuables et celles figurant dans les comptes, écart exprimé en pourcentage de ces dernières, se décompose en trois fractions d'importance à peu près égale : la première correspond aux revenus expressément exonérés d'impôt et qui n'ont donc pas à être déclarés (intérêts du premier livret des Caisses d'épargne par exemple) ; la seconde correspond aux revenus ayant subi le prélèvement libératoire et qui n'ont pas non plus à être déclarés ; la troisième correspond à une estimation de la fraude en matière d'impôts sur les sociétés, les bénéficiaires ainsi soustraits à l'impôt étant, par convention, affectés aux ménages par les comptables nationaux même si en fait ils ont été réinvestis dans l'entreprise.

* *

Il convient, enfin, de noter que tous ces chiffres constituent des moyennes qui ne retracent pas la diversité des comportements individuels, et qu'ils sont relatifs à l'année 1970 : une nouvelle enquête, effectuée par l'I.N.S.E.E. et la Direction générale des impôts sur la base des revenus de 1975 et en cours d'exploitation, permettra de les actualiser dans les premiers mois de l'année 1978.