

N° 56

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## 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 1993* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

ANNEXE N° 8

**ÉCONOMIE ET FINANCES**

**Services financiers**

*Rapporteur spécial : M. Michel MANET*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loricant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 10) et T.A. 732.

Sénat : 55 (1992-1993).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....                       | 4            |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....                           | 7            |
| <b>INTRODUCTION</b> .....                                   | 9            |
| <b>CHAPITRE PREMIER - L'ENJEU DE LA MODERNISATION</b> ..... | 11           |
| <b>I - UNE REFLEXION D'ENSEMBLE</b> .....                   | 11           |
| <b>A. LE RAPPORT CHOUSSAT</b> .....                         | 11           |
| <b>B. LE PLAN DE MODERNISATION</b> .....                    | 12           |
| <b>C. LE CONSEIL DE PROSPECTIVE ET D'EVALUATION</b> .....   | 13           |
| <b>II - UNE RATIONALISATION DES METHODES</b> .....          | 14           |
| <b>A. LE DECLOISONNEMENT DES SERVICES</b> .....             | 14           |
| <b>B. LA DECONCENTRATION DE LA GESTION</b> .....            | 15           |
| <b>1. Un assouplissement des règles de gestion</b> .....    | 15           |
| <b>2. Vers des centres de responsabilité ?</b> .....        | 15           |
| <b>C. LE DIALOGUE SOCIAL</b> .....                          | 16           |
| <b>III - LA TRADUCTION BUDGETAIRE</b> .....                 | 17           |
| <b>A. LES EFFECTIFS</b> .....                               | 17           |
| <b>B. L'INFORMATISATION</b> .....                           | 18           |
| <b>C. LA FORMATION PROFESSIONNELLE</b> .....                | 19           |

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>CHAPITRE II - L'ADAPTATION AUX TACHES NOUVELLES</b> .....  | 21           |
| <b>I - VERS DES RELATIONS DE PARTENARIAT</b> .....  | 21           |
| <b>A. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE DE LA<br/>    CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES<br/>    (D.G.C.C.R.F.): PLUS PRES DES AGENTS ECONOMIQUES</b> ..... | 21           |
| 1. La D.G.C.C.R.F. et les entreprises .....   | 21           |
| 2. La D.G.C.C.R.F. et les consommateurs .....   | 22           |
| <b>B. LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE : AU SERVICE<br/>    DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....   | 23           |
| 1. Les contraintes d'adaptation du réseau .....   | 23           |
| 2. Le développement de nouveaux outils .....  | 24           |
| <b>II - L'IMPERATIF DE L'OUVERTURE EUROPEENNE</b> .....   | 25           |
| <b>A. LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET LA DIRECTION<br/>    GENERALE DES IMPOTS A L'AUBE DE L'OUVERTURE EUROPEENNE</b> ..   | 26           |
| 1. Une évolution importante des missions de la douane ...   | 26           |
| 2. Une adaptation des méthodes de la Direction générale<br>des impôts .....   | 27           |
| <b>B. LE RAPPORT CONSIGNY ET SES SUITES</b> .....   | 28           |
| 1. Les conclusions du rapport .....   | 28           |
| 2. Les suites du rapport Consigny .....   | 29           |
| <b>CHAPITRE III - LE BUDGET DE 1993</b> .....   | 33           |
| <b>I - PRESENTATION GENERALE</b> .....  | 33           |
| <b>II - ANALYSE DES PRINCIPALES EVOLUTIONS</b> .....  | 35           |
| <b>A. UNE PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE LEGEREMENT<br/>    RALENTIE PAR DES SUPPRESSIONS D'EMPLOI</b> .....   | 35           |
| <b>B. UNE REDISTRIBUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT<br/>    COURANT</b> .....   | 36           |
| <b>C. UNE LEGERE DIMINUTION DES CREDITS D'INTERVENTION</b> .....  | 37           |
| <b>D. UNE EVOLUTION CONTRASTEE DES CREDITS D'INVESTISSEMENT</b> .   | 37           |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 39           |

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Tout en respectant les contraintes qu'impose un contexte rigoureux, le projet de budget des services financiers pour 1993 s'inscrit dans le strict prolongement des orientations retenues au cours des trois exercices précédents. Si l'évolution spontanée de la masse salariale est un élément sur lequel la marge de manoeuvre s'avère relativement faible, il est en revanche à noter que l'essentiel des mesures nouvelles demandées en matière d'équipement des services se trouve financé par redéploiement des crédits. Cette approche permet ainsi de maintenir un effort régulier en faveur de la modernisation des administrations financières, notamment par l'intermédiaire d'un développement de l'informatique et des actions de formation professionnelle. Or, une telle régularité demeure un élément déterminant pour assurer la réussite d'un processus qui demande du temps.

2. Le projet de budget pour 1993 est fortement marqué par la réorganisation de l'Administration des Douanes, qui apparaît comme une conséquence logique de l'ouverture du Grand Marché Européen.

L'ajustement strictement budgétaire des effectifs de cette Direction recouvre d'ailleurs un mouvement d'ensemble beaucoup plus important. En effet, la suppression de la TVA douanière libère 2.500 emplois, dont 750 sont toutefois redéployés vers d'autres services de la douane, afin notamment de renforcer les unités situées aux frontières extérieures de la Communauté. En outre, il est impératif d'éviter que la création du Grand Marché s'accompagne d'un développement des trafics illicites. Cette nécessité conduit en fait à conforter le dispositif de surveillance intérieur, tout en adaptant sa structure et sa capacité d'intervention.

Dans ce contexte, les mesures nouvelles significatives proposées au titre des crédits de fonctionnement de la Douane, mais aussi l'augmentation des effectifs de la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes témoignent de la volonté du Gouvernement de préserver nos intérêts nationaux dans un espace commercial totalement ouvert.

3. La mise en place du régime de TVA intracommunautaire exerce également une influence directe sur l'activité de la Direction Générale des Impôts, désormais chargé de la gestion et du contrôle de cette taxe. Les 800 emplois supplémentaires prévus à ce titre pour 1993 devraient permettre d'assurer cette nouvelle tâche dans de bonnes conditions, et éviter un développement sensible de la fraude qui serait particulièrement préjudiciable aux finances publiques.

Il faut cependant souligner que l'élimination complète de ce risque repose certes sur la qualité du dispositif de contrôle interne, mais également sur la fiabilité du système d'échange d'informations entre les administrations fiscales des douze Etats membres. Or, l'efficacité globale de ce système européen sera étroitement dépendante de l'efficacité de chacun de ses éléments.

4. En revanche, le projet de budget ne comporte aucun mouvement d'emploi consécutif au transfert, de la DGI vers la Douane, de la gestion des contributions indirectes. Cette absence résulte en fait des modalités pratiques retenues pour réaliser cette opération. Afin d'éviter toute rupture dans la continuité du service public, il a été décidé que les 2.400 agents concernés de la DGI seront mis à la disposition de la Douane pour une période de deux ans et devront exercer leur option avant la fin de ce délai.

5. Les crédits demandés au titre des juridictions financières connaissent une évolution comparable à celle de l'ensemble des dotations inscrites sur le fascicule "Services financiers".

Dans ce contexte, la poursuite de l'exécution du schéma directeur informatique reste une priorité absolue, tandis que l'évolution des missions des chambres régionales des comptes se traduit par la création de 5 emplois de Président de section, et la suppression de 5 emplois administratifs.

Enfin, s'agissant des crédits d'équipement, les autorisations de programme inscrites pour l'année à venir sont essentiellement destinés à assurer l'entretien et la rénovation du Palais Cambon. En revanche, et en l'absence de perspectives réalistes d'implantation à court terme, aucun crédit n'est prévu pour l'installation définitive des trois chambres régionales encore accueillies dans des locaux provisoires.

6. L'analyse des dotations budgétaires demeure insuffisante pour apprécier l'ampleur de la politique de modernisation et d'adaptation engagée par le Ministère depuis maintenant trois ans. En effet, de nombreuses mesures plus qualitatives entrent en vigueur, avec un triple objectif : améliorer la qualité du service rendu au public, répondre aux attentes des agents et accroître l'efficacité des administrations financières.

C'est dans ce cadre qu'il convient de resituer les projets de services élaborés par chaque Direction, cette démarche ayant en effet pour vocation de mobiliser les agents autour d'objectifs communs.

Parallèlement, la politique de déconcentration des crédits et des actes de gestion courante tend à renforcer les responsabilités exercées aux échelons départemental ou régional, tout en rendant possible une meilleure adéquation des moyens aux réalités locales.

Enfin, le souci de décloisonner les services, indispensable pour assurer une meilleure circulation de l'information et une plus grande coordination des interventions, se manifeste désormais par l'organisation de stages à caractère interdirectionnel, et par la création d'un tronc commun d'enseignement dans les écoles de formation initiale.

Ces initiatives supposent à l'évidence une mise en oeuvre pragmatique, et leurs effets ne se feront sentir que de façon progressive. Elles n'en demeurent pas moins essentielles pour que les Administrations financières puissent s'adapter pleinement aux mutations inévitables de leur environnement et de leurs missions.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 27 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, à l'examen du budget des services financiers pour 1993.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les grandes lignes d'un budget qui regroupe 43,12 milliards de francs, dont plus de 80 % correspondent à des dépenses de rémunération. Au regard de cette structure, il a estimé que la progression de 4,74 % envisagée pour 1993 demeurerait très modérée, tout en relevant qu'elle s'accompagnait de la suppression nette de 1.057 emplois.

Le rapporteur spécial a toutefois précisé que cette réduction d'effectifs recouvrait en fait des mouvements de plus grande ampleur, essentiellement liés à la réorganisation des services dans la perspective du grand marché européen, et qui se concrétisent par un redéploiement de postes de l'administration des douanes vers la direction générale des impôts, les services du Trésor et la direction générale de la concurrence et de la consommation.

Puis, M. Michel Manet, rapporteur spécial, a relevé que les abondements de crédits demandés au titre des crédits de fonctionnement confirmaient de façon très nette les priorités définies au cours des années précédentes, notamment en matière d'équipement informatique et de formation professionnelle. Il a en outre souligné que ces efforts supplémentaires se trouvaient en grande partie financés grâce aux économies réalisées à la suite de l'abandon d'annexes locatives, et de l'achèvement de l'opération de recensement de la population.

Enfin, s'agissant des dépenses d'investissements, il a constaté que la forte progression des crédits de paiement (19,6 %) traduisait le poids important d'opérations immobilières importantes engagées au cours des exercices précédents.

En conclusion, M. Michel Manet, rapporteur spécial, a souligné la nécessité de maintenir un effort financier régulier pour assurer la réussite du processus de modernisation du ministère engagé depuis 1989. Il a d'ailleurs rappelé que cette démarche se concrétise également par la mise en oeuvre de nombreuses mesures

plus qualitatives permettant de renforcer les responsabilités exercées au niveau local et de décloisonner les services, tout en mobilisant les agents autour d'objectifs communs.

Le rapporteur spécial a enfin estimé que les mesures proposées pour 1993 permettaient de répondre dans de bonnes conditions à la situation nouvelle créée par la disparition des frontières intracommunautaires. Il a cependant fait valoir que l'élimination des risques de fraude sur la T.V.A. dépendait également pour partie de la fiabilité du système d'échange d'informations organisé au plan européen.

A l'issue de cette présentation, M. François Trucy s'est inquiété de la réduction des crédits destinés au service de l'expansion économique à l'étranger, et rappelé le rôle essentiel de ce réseau public d'appui aux exportateurs.

M. René Trégouët a relevé qu'en dépit des nombreuses suppressions d'emplois, le budget de l'administration des douanes connaissait une légère progression. En outre il s'est interrogé sur l'opportunité de créer des postes supplémentaires à la direction générale des impôts et dans les services du Trésor, alors que ces deux services disposent déjà d'effectifs importants.

Evoquant également les mesures de redéploiement des effectifs de la douane, M. Michel Charasse a souligné l'ampleur des adaptations demandées à cette administration et a insisté sur la nécessité de prendre en compte la dimension sociale d'une telle opération. Il a enfin évoqué les nouvelles missions confiées à ce service, et notamment la surveillance du tunnel sous la Manche.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur les raisons d'un tel choix, et a souhaité connaître à quelle échéance pourraient être résorbés les effectifs en surnombre.

Après avoir entendu les réponses de M. Michel Manet, rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des services financiers pour 1993.



## INTRODUCTION

A partir de 1989, l'administration des Finances a engagé un effort de modernisation sans précédent.

Cette politique ne se traduit que partiellement dans le budget des Services Financiers.

Afin de prendre la mesure du cadre dans lequel s'inscrivent ces crédits, votre rapporteur a jugé nécessaire de rappeler les grands axes de la modernisation et de l'adaptation des ministères de l'Economie, des Finances, et du ministère du Budget, avant de présenter le budget des Services Financiers pour 1993.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **L'ENJEU DE LA MODERNISATION**

A la fin de l'année 1989, le mouvement de grève des agents du ministère des finances a clairement mis en évidence le profond malaise régnant dans certains grands services.

A l'issue de ces événements, l'effort de modernisation du ministère s'est accéléré.

#### **I - UNE REFLEXION D'ENSEMBLE**

##### **A. LE RAPPORT CHOUSSAT**

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

Dans son rapport remis au printemps 1990, M. Choussat a préconisé la mise en oeuvre parallèle de trois démarches :

- la déconcentration d'un dispositif qui reste trop fortement centralisé, en donnant aux directeurs des services locaux des pouvoirs plus importants en matière de gestion des moyens matériels qui leur sont alloués,

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

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

## **B. LE PLAN DE MODERNISATION**

Nommé délégué à la modernisation, M. Jean Choussat a été chargé d'élaborer un plan de modernisation.

### **Le plan de modernisation de l'administration de l'Economie et des Finances**

Le plan de modernisation de l'administration de l'Economie et des Finances a été approuvé par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, et par le Ministre délégué chargé du Budget, à l'issue de la réunion du Comité Technique Paritaire Ministériel (C.T.P.M.) tenue le 12 décembre 1991.

Son objectif est tout à la fois d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de répondre aux attentes légitimes des agents et d'accroître l'efficacité des services financiers.

**Ses principales orientations sont les suivantes :**

1°) améliorer les conditions de travail des agents, tant en ce qui concerne les locaux que les moyens informatiques ou le fonctionnement courant ;

2°) développer la politique de formation, en mettant notamment l'accent sur les formations de proximité et sur la création d'une procédure d'évaluation de la qualité des formations dispensées ;

3°) accroître les responsabilités locales, tant dans le domaine de la gestion des crédits (développement de la globalisation et de la déconcentration, relèvement du seuil de compétence en matière de marchés, extension et assouplissement des régies d'avances) que dans celui de la gestion des personnels (déconcentration des actes élémentaires de gestion, généralisation des commissions administratives paritaires locales) ;

4°) enrichir le dialogue social, grâce notamment à la création au sein du C.T.P.M. d'une commission de la formation et d'une commission de suivi du plan de modernisation, à l'extension des compétences des comités d'hygiène et de sécurité et à la création de réunions d'expression collective intéressant l'ensemble des agents ;

5°) développer la communication, en s'appuyant en particulier sur la création d'un observatoire interne et d'un observatoire externe, ainsi que sur le lancement d'un magazine mensuel "ECHANGES" adressé à tous les agents ;

6°) décloisonner les services, en mettant en place une importante série de mesures : création à la rentrée 1992 d'un tronc commun d'enseignement dans les écoles de formation initiale, mise en place d'un cycle interdirectionnel de perfectionnement des cadres, institution -à l'étude- d'un statut unique pour les agents de catégorie C, développement des actions de formation à caractère interdirectionnel, mise au point de programmes d'échanges avec les administrations européennes homologues. Ce souci de décloisonnement est symbolisé par les réunions mensuelles des directeurs sous la présidence du Délégué à la modernisation ;

7°) améliorer les instruments de gestion, grâce à une plus grande transparence des budgets des services locaux, à une meilleure connaissance des coûts, à un aménagement des procédures budgétaires internes à chaque direction, à la mise en place d'un contrôle de gestion, à l'expérimentation de relations contractuelles.

### **C. LE CONSEIL DE PROSPECTIVE ET D'EVALUATION**

Parallèlement, le ministère a souhaité que s'engage une réflexion de long terme sur l'évolution des missions du ministère de l'économie et des finances, et du ministère du budget.

A cet effet, un conseil de prospective et d'évaluation a été créé par arrêté du 20 février 1991, et placé auprès des deux ministres concernés. Ce conseil est composé de trente personnalités toutes extérieures aux deux ministères, son secrétariat est assuré par l'Inspection générale des finances.

Le conseil de prospective et d'évaluation a pour mission de réfléchir aux conséquences des grandes évolutions de notre société sur les missions, les structures, l'organisation et les modes de fonctionnement des deux ministères. Il est de plus chargé d'évaluer l'efficacité des politiques mises en oeuvre par les ministères dans cette perspective.

Il s'agit donc de travaux qui raisonnent sur la longue durée et qui s'intéressent aux évolutions de moyen et long terme, au-delà de cinq ans.

Les principaux axes de recherche pour 1992 et 1993 peuvent être résumés de la manière suivante :

**1) Une réflexion sur la valorisation des ressources humaines au sein des ministères.** Les membres du Conseil ont fait la constatation que la plupart des sujets qu'ils évoquaient étaient liés de très près aux évolutions des tâches et des métiers des personnels concourant à l'exécution du service public dans les administrations financières.

C'est la raison pour laquelle ils ont souhaité adopter une double approche, externe et interne : d'une part, faire le point sur la gestion des ressources humaines dans de grandes organisations comparables aux deux ministères ; d'autre part, réfléchir à la méthodologie possible pour évaluer ce qui existe en ce domaine dans les administrations financières.

**2) Une attention particulière portée aux problèmes technologiques.** L'informatisation des services est en développement continu ; l'introduction des nouvelles technologies est un phénomène permanent et évolutif. Le conseil de prospective et d'évaluation doit en évaluer l'impact, du point de vue des personnels comme du point de vue des usagers des ministères, et réfléchir à celles des évolutions technologiques qui pourront avoir des conséquences sur l'organisation et le fonctionnement des ministères.

3) **L'observation des tissus démographiques, économiques et fiscaux** qui sont des éléments à prendre en compte pour l'évolution à moyen et long termes des réseaux. Le conseil de prospective et d'évaluation entend cerner les évolutions prévisibles en ce domaine et a déjà lancé avec l'I.N.S.E.E. une étude sur les perspectives démographiques aux horizons 1995, 2000 et 2010.

4) **Une réflexion sur la nature et la mesure des services rendus par les administrations.** Il s'agit notamment de rechercher des indicateurs qui rendent compte de la diversité des tâches effectuées et de la qualité du service rendu aux usagers du service public.

5) **Une interrogation sur les incidences de la construction européenne.** Cette interrogation porte particulièrement sur les missions, l'organisation et le fonctionnement des directions dotées de services déconcentrés importants.

6) **Une préoccupation technique relative à la gestion du patrimoine de l'Etat.** Le conseil de prospective et d'évaluation souhaite mener une réflexion sur la logique qui préside à la comptabilisation et à la gestion des différents éléments du patrimoine de l'Etat et sur les outils utilisés en ce domaine. L'examen des méthodes retenues par les différents états étrangers constituera en particulier un moyen d'apporter de nouveaux éclairages sur ce sujet.

## **II - UNE RATIONALISATION DES METHODES**

### **A. LE DÉCLOISONNEMENT DES SERVICES**

Cette action a été encouragée par les réunions périodiques d'un comité stratégique mis en place en décembre 1990, réuni à dix reprises depuis cette date, ainsi que par les réunions mensuelles des directeurs organisées à l'initiative du délégué à la modernisation. Plusieurs mesures ont été adoptées, telles que la mise en place d'un cycle commun d'enseignement dans les écoles de formation initiale, la création d'un cycle "inter-directions" de perfectionnement des cadres supérieurs, l'étude d'un statut unique pour les agents de catégorie C.

## **B. LA DÉCONCENTRATION DE LA GESTION**

### **1. Un assouplissement des règles de gestion**

• Des progrès significatifs ont été réalisés pour les crédits de fonctionnement courant. Depuis 1990, la dotation de fonctionnement destinée à chaque grande direction du ministère est inscrite sur un article unique du chapitre 34-98.

Une enveloppe globale a donc pu être déléguée à chaque chef de service extérieur, permettant à celui-ci d'opérer les arbitrages au niveau local.

Ce système, valable dans six directions, va être généralisé en 1993.

Par ailleurs, le montant maximum de l'avance des régies des services du ministère a été porté au sixième des dépenses annuelles prévisibles, et le seuil de compétence des chefs de service extérieurs en matière de marchés publics a été relevé.

. Parallèlement, des initiatives ont été prises dans certaines directions : ainsi, à la Direction générale des impôts, les chefs de services extérieurs peuvent choisir le mode d'organisation de leurs services de base parmi différentes options mises à leur disposition ; la déconcentration de plusieurs procédures d'agrément fiscaux est d'ores et déjà engagée et les délégations de signature en matière contentieuse sont étendues.

### **2. Vers des centres de responsabilité ?**

Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1992 était prévue la mise en place de centres de responsabilité, définis comme des contrats visant *"à donner aux différents acteurs concernés une autonomie de gestion importante dans le cadre d'objectifs pluriannuels négociés avec l'administration centrale et d'un contrôle de gestion a priori"*.

Votre rapporteur, tout en approuvant pleinement cette démarche, avait estimé qu'elle impliquait dans certains cas une véritable révolution des mentalités.

Cette appréciation est confirmée par les faits, car le ministère de l'économie et des finances déclare maintenant que la mise en place des centres de reponsabilité est subordonnée à "l'enracinement" des modes de gestion nouvelle, telles que la déconcentration et le décloisennement.

### **C. LE DIALOGUE SOCIAL**

Dans le cadre du plan de modernisation, le ministère de l'économie et des finances et le ministère du budget s'efforcent de promouvoir un dialogue social.

L'axe retenu a été l'amélioration du fonctionnement des instances réglementaires de concertation, avec :

- le projet de création de commissions informelles chargées de la préparation et du suivi des questions débattues en comité technique paritaire,

- la consultation des comités techniques paritaires sur la répartition des crédits de la dotation globale de fonctionnement,

- le développement des interventions des comités d'hygiène et de sécurité en matière de conditions de travail,

- la généralisation des commissions administratives paritaires locales à l'ensemble des grandes directions disposant de services déconcentrés.

### III - LA TRADUCTION BUDGETAIRE

#### A. LES EFFECTIFS

Le ministère de l'Economie, des Finances et du Budget a poursuivi depuis cinq ans une politique résolue de réduction ordonnée des effectifs, accompagnée de transfert d'emplois de l'administration centrale vers les services extérieurs.

#### Evolution des effectifs budgétaires

| SERVICES                            | 1989           | 1990           | 1991           | 1992           | 1993           |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Personnels titulaires</b>        |                |                |                |                |                |
| Administration centrale             | 8.296          | 8.152          | 8.002          | 7.892          | 7.776          |
| I.G.F.                              | 110            | 110            | 110            | 110            | 110            |
| Cour des comptes + CRC              | 1.549          | 1.603          | 1.632          | 1.657          | 1.648          |
| S.E.T.                              | 56.522         | 56.462         | 56.458         | 56.449         | 56.508         |
| D.G.I.                              | 80.778         | 80.778         | 80.878         | 80.874         | 81.655         |
| Douanes )<br>Laboratoire)           | 20.397         | 20.014         | 20.017         | 19.952         | 18.200         |
| Services financiers à l'étranger    | 124            | 122            | 116            | 115            | 114            |
| Expansion économique                | 1.444          | 1.404          | 1.369          | 1.317          | 1.281          |
| I.N.S.E.E.                          | 6.959          | 6.904          | 6.886          | 6.853          | 6.830          |
| D.G.C.C.) D.G.C.C.R.F.<br>D.C.R.F.) | 3.728          | 3.728          | 3.728          | 3.718          | 3.758          |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>179.907</b> | <b>179.277</b> | <b>179.196</b> | <b>178.937</b> | <b>177.880</b> |

Source : ministère du budget.



**B. L'INFORMATISATION**

Depuis dix ans, les sommes consacrées à l'informatisation des services du ministère de l'économie, des finances et du budget, ont été considérables :

**Crédits informatiques des services financiers  
(Chiffres lois de règlement)**

*(en francs)*

| <b>Années</b> | <b>Crédits budgétaires</b> | <b>Fonds de concours</b> | <b>Variations des prévisions de dépenses. Transferts, reports, répartitions, ouvertures ou annulations en loi de règlement</b> | <b>Total des dépenses</b> |
|---------------|----------------------------|--------------------------|--|---------------------------|
| 1980          | 306 585 205                | 202 137 857              | - 8 657 094  | 500 065 968               |
| 1981          | 319 253 074                | 222 737 853              | - 2 561 061  | 539 429 866               |
| 1982          | 424 955 941                | 254 029 176              | + 5 074 308  | 684 059 425               |
| 1983          | 466 820 939                | 381 134 512              | + 6 603 462  | 854 558 913               |
| 1984          | 608 946 526                | 538 090 834              | - 6 935 875  | 1 140 101 485             |
| 1985          | 823 008 846                | 508 132 543              | - 61 915 040   | 1 269 226 349             |
| 1986          | 1 071 055 834              | 624 970 291              | - 134 463 154  | 1 561 562 971             |
| 1987          | 1 131 848 438              | 911 065 520              | - 32 166 448   | 2 010 747 510             |
| 1988          | 1 192 535 169              | 869 826 976              | + 21 465 916   | 2 083 828 061             |
| 1989          | 1 186 659 413              | 1 001 796 544            | + 50 666 015   | 2 239 121 972             |
| 1990          | 1 206 813 732              | 1 061 586 544            | + 174 635 262  | 2 443 035 538             |
| 1991          | 1 264 761 299              | 1 100 846 544            | + 111 591 051  | 2 477 198 894             |

### **C. LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

**Le ministère de l'économie, des finances et du budget a pris conscience de l'importance des actions de formation.**

**Les mesures nouvelles prévues à ce titre sont passées de 10 millions de francs en 1990 à 48,4 millions de francs en 1991.**

**A compter de 1992, cette démarche s'est intégrée dans un cadre de plan pluriannuel, spécifique à chaque grande direction.**

**Les actions sont organisées autour de trois grands thèmes :**

- l'adaptation des qualifications à l'évolution des missions du ministère,**
- la formation à la gestion des ressources humaines,**
- l'initiation à l'informatique et à la bureautique.**

## CHAPITRE II

### I. L'ADAPTATION AUX TACHES NOUVELLES

Depuis quelques années, les ministères chargés de l'économie, des finances et du budget, ont à faire face à des changements considérables de leur environnement.

Deux exemples permettent de mesurer l'ampleur des enjeux et la capacité de réaction des administrations financières :

- l'évolution vers le partenariat,
- l'adaptation à l'ouverture européenne.

#### I - VERS DES RELATIONS DE PARTENARIAT

##### A. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES (D.G.C.C.R.F.) : PLUS PRES DES AGENTS ECONOMIQUES

##### 1. La D.G.C.C.R.F. et les entreprises

###### *a) La concurrence*

C'est en 1989 que le nouveau droit de la concurrence a trouvé son véritable régime de croisière.

Tout en saisissant régulièrement le Conseil de la concurrence de pratiques contraires à la transparence des marchés, la D.G.C.C.R.F. a développé une approche pédagogique par des stages organisés pour les responsables d'entreprises et praticiens du droit.

### *b) La qualité et la sécurité des produits*

La D.G.C.C.R.F. a poursuivi sa politique de contrôle, mais elle a également développé, de manière très intéressante, des interventions en amont de façon à prévenir les dangers telles que le recours à des experts, ou la mise en place d'une procédure de consultation publique en matière d'autorisation d'additifs.

De même, la Direction a renforcé son action visant à inciter les entreprises à développer leurs "auto-contrôles", notamment en matière de produits alimentaires, afin de favoriser la qualité des produits. En particulier, elle a évalué, en liaison avec le ministère de l'Agriculture, un système de certification de conformité des denrées alimentaires.

## **2. La D.G.C.C.R.F. et les consommateurs**

### *a) Une législation étendue*

Une série de textes importants ont amené la D.G.C.C.R.F. à établir des liens nouveaux avec les consommateurs, notamment :

- la loi 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs, qui généralise la compétence de la D.G.C.C.R.F. dans ces domaines,

- la loi 89-1010 du 31 décembre 1989 sur la prévention et le traitement du surendettement des particuliers.

- la loi 92-60 du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs.

### *b) Une politique de dialogue*

Au cours des dernières années, la politique conduite à l'égard des associations de consommateurs s'est développée autour d'un objectif essentiel : favoriser le dialogue direct avec les producteurs.

Dans ce contexte, le Conseil national de la consommation apparaît comme un élément essentiel. Composé d'un collège de consommateurs et d'un collège de professionnels, il permet de soumettre à un large débat préalable toutes les propositions de l'Etat en matière de réglementation dans le domaine de la consommation, mais il offre également aux deux parties la

possibilité de trouver des solutions concrètes et amiables à certains problèmes de consommation.

Afin d'assurer le développement de cette "politique contractuelle" de la consommation, il était nécessaire d'obtenir un certain équilibre entre les moyens des représentants des deux collèges. Or, il apparait que les ressources dont disposent les associations leur permettent difficilement d'atteindre les "seuils critiques" nécessaires pour assurer une représentation efficace dans les instances de concertation. C'est pourquoi, les aides financières de l'Etat sont en progression constante.

Parallèlement, et conformément aux recommandations du rapport "Brault", reprises sur ce point par le collège des consommateurs, il a été proposé aux associations d'avoir une responsabilité directe dans la répartition de cette aide de l'Etat, grâce à la constitution d'un "fonds commun".

Enfin, la réforme du statut de l'Institut national de la consommation, en donnant aux associations un poids plus important dans la détermination des objectifs de l'établissement, a consacré le mouvement consumériste comme partenaire majeur de la politique conduite en ce domaine, et renforcé l'I.N.C. dans son rôle de centre de ressources techniques mais aussi d'expression collective des consommateurs.

## **B. LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE: AU SERVICE DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **1. Les contraintes d'adaptation du réseau**

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

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

En particulier, le développement urbain ou péri-urbain nécessite un meilleur maillage des zones concernées et se traduit par

la création de nouvelles entités. A l'inverse, le dépeuplement de certaines parties du territoire contraint à un resserrement du dispositif existant, phénomène qui se concrétise par des regroupements de postes comptables.

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

Cette approche conduit la comptabilité publique à poursuivre une politique d'adaptation progressive de son réseau qui ne correspond pas nécessairement aux souhaits des collectivités locales.

## **2. Le développement de nouveaux outils**

Par ailleurs, la Direction de la comptabilité publique a entrepris la rénovation du plan comptable communal en concertation avec les élus locaux concernés dans le cadre du comité consultatif pour la réforme des comptabilités communales. Les travaux de celui-ci ont été rendus publics par le ministre délégué au Budget, le secrétaire d'Etat aux collectivités locales le 26 janvier 1992.

L'objectif poursuivi par la Direction de la comptabilité publique est de contribuer à donner une meilleure compréhension des comptes communaux, à doter les responsables locaux d'outils d'analyse et de gestion performants et, enfin, de faciliter l'exercice de la démocratie locale.

Le souci d'assurer un alignement sur le plan comptable général de 1982 a conduit à retenir une nouvelle présentation fonctionnelle plus précise à procéder aux rattachements à l'exercice des charges et produits comptabilisés d'avance, ainsi que les charges à payer et les produits à recevoir.

En outre, les biens susceptibles de se déprécier seront soumis à une obligation d'amortissement et des provisions seront constituées pour tenir compte des garanties d'emprunts accordées et certaines personnes morales de droit privé (hors logement social, hôpitaux et maisons de retraite).

Enfin, répondant à un besoin des élus, une démarche de consolidation des comptes de la collectivité locale et de ses "satellites" (sociétés d'économie mixte et associations notamment) sera amorcée dans le secteur public.

Cette importante réforme d'adaptation de l'instrument comptable des collectivités locales donnera prochainement lieu au dépôt d'un projet de loi devant le Parlement.

D'ores et déjà, votre Commission des finances a adopté le 15 avril 1992 les conclusions d'un rapport d'information présenté par M. Jean Clouet sur la réforme des comptabilités communales. (1)

## **II - L'IMPERATIF DE L'OUVERTURE EUROPEENNE**

Conformément aux dispositions de l'Acte Unique, la suppression des frontières fiscales et l'ouverture du marché européen unifié entreront dans les faits le 1er janvier 1993.

Dans ce cadre, la Direction générale des douanes et la Direction générale des impôts sont amenées à redéfinir leur champ de compétence.

Devant l'importance de cet enjeu, les ministres de l'Economie, des Finances et du Budget et le ministre délégué chargé du Budget ont demandé le 31 octobre 1990 à M. Consigny, inspecteur général des finances, de procéder à un examen des novations à introduire dans les circuits administratifs et des transformations sur les conditions de travail et la situation des agents du ministère.

Ses conclusions ont été adoptées et commencent à être suivies d'applications.

*1. Rapport d'information n° 302 (1991-1992) sur le projet de réforme des comptabilités communales par M. Jean Clouet, rapporteur.*

## **A. LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS A L'AUBE DE L'OUVERTURE EUROPEENNE**

### **1. Une évolution importante des missions de la douane**

#### *a) Un allègement du dispositif sur les frontières intérieures de la Communauté*

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

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

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

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

#### *b) D'autres domaines d'intervention*

Toutefois, et pour éviter que la disparition progressive de frontières intracommunautaires ne s'accompagne d'une forte accélération des trafics et des fraudes, la Douane a été amenée à intensifier ses interventions visant à assurer une protection générale de l'espace national. Aussi, et parallèlement à ses missions traditionnelles, elle a notamment engagé de nouvelles actions en matière de lutte contre les trafics de drogue, avec des succès certains.



La douane dispose, pour mener à bien cette action, de près de 3 000 véhicules, 19 avions, 5 hélicoptères, 66 vedettes garde-côtes, 100 appareils à rayons X, une centaine d'équipes de maîtres-chiens.

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

## **2. Une adaptation des méthodes de la Direction générale des impôts**

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

Dans cette optique, les mesures retenues au cours des années 1990-1991 ont eu pour objectif d'adapter les moyens juridiques aux évolutions économiques et techniques.

### *a) L'intensification de la lutte contre la fraude*

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

### *b) La modernisation des contrôles*

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

Dans l'ensemble, ces diverses innovations répondent à un objectif majeur : tenir compte de l'évolution des comportements et des possibilités qu'offre l'informatique dans un contexte où les relations

tant économiques que financières entre pays les ont appelées à se multiplier.

## **B. LE RAPPORT CONSIGNY ET SES SUITES**

### **1. Les conclusions du rapport**

A la fin de l'année 1991, le groupe de travail mis en place sous la présidence de M. Consigny a terminé ses travaux.

#### **Les conclusions du rapport Consigny**

Les travaux de réflexion, menés par l'inspection générale des finances, l'agence judiciaire du trésor et les directions concernées, ont été coordonnés par un comité de pilotage présidé par M. Consigny et composé du délégué à la modernisation du ministère de l'économie et des finances et du ministère du budget, du directeur général des impôts, de celui des douanes et des droits indirects, du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ainsi que du directeur de la communication et de celui du personnel et des services généraux. Les partenaires sociaux, organisations syndicales représentatives et CNPF, ont été associés à la réflexion.

A l'issue d'un an de travaux, M. Consigny a proposé aux ministres quatre principales réformes :

- le rattachement de la gestion de la TVA intracommunautaire à la direction générale des impôts (D.G.I.) et l'adaptation du dispositif de lutte contre la fraude, essentiellement par une coopération renforcée entre la DGI et la Douane, pour que la suppression du dédouanement entre pays de la Communauté européenne ne se traduise pas par un accroissement de la fraude ;

- la simplification des formalités administratives par la mise en place d'une déclaration unique à fins statistique et fiscale, gérée conjointement par les deux directions ;

- le regroupement des droits et contributions indirects sous l'autorité de la direction générale des douanes et des droits indirects (D.G.D.D.I.) ;

- le renforcement de la coordination des actions de contrôle technique menées par la direction générale des douanes et droits indirects et par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (D.G.C.C.R.F.).

## **2. Les suites du rapport Consigny**

Les orientations du rapport ont été approuvées par le ministre d'Etat comme par le ministre délégué, puis soumises au Comité technique paritaire ministériel du 12 décembre 1991.

### *a) Une nouvelle répartition des tâches*

**La TVA intracommunautaire sera perçue selon les mêmes modalités que la TVA intérieure. Dès lors, sa gestion et son recouvrement jusqu'ici assurés par l'administration des douanes seront transférés à la Direction générale des impôts.**

La gestion et le recouvrement de la TVA intracommunautaire occupaient 2 500 emplois dans les services des douanes.

- 800 emplois sont supprimés,

- 1 700 seront redéployés à hauteur de :

800 pour la Direction générale des impôts,  
750 pour la Direction générale des douanes,  
100 pour la Direction de la comptabilité publique,  
50 pour la D.G.C.C.R.F.

### **Les services des douanes continueront :**

- à assurer le dédouanement des marchandises en provenance des pays extérieurs à la Communauté européenne et le recouvrement de la TVA correspondante ;

- à exercer dans le cadre d'une mission de sécurité et d'ordre public un contrôle à la circulation pour la recherche des trafics de produits stupéfiants, d'armes, de biens culturels...

En outre, ils collaboreront avec les services fiscaux pour assurer le contrôle de la TVA intracommunautaire en assurant une surveillance à la circulation et en effectuant des contrôles de facturation dans les entreprises.

Enfin, pour tenir compte de la similitude des métiers et des procédures, la gestion de l'ensemble des contributions indirectes qui occupe actuellement 2 400 agents environ et qui relève

aujourd'hui de la Direction générale des impôts sera confiée à la Douane qui assurait déjà le recouvrement et le contrôle des taxes sur les produits pétroliers.

*b) L'adaptation du dispositif de contrôle*

La disparition des contrôles intracommunautaires se traduira par la suppression du document administratif unique.

Pour éviter que cet allègement des formalités ne se traduise par un développement de la fraude, deux dispositions spécifiques ont été prises : la mise en place d'une base de recoupement intracommunautaire et la création d'une nouvelle procédure, le droit d'enquête.

**La loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 a créé une procédure d'enquête**

Cette procédure a pour objectif de permettre le contrôle des règles de facturation posées par le code général des impôts, notamment dans son article 289, ainsi que de celles résultant de la 6e directive modifiée (article 22-3). Il s'agit par exemple de la comptabilisation par l'entreprise de factures délivrées en contrepartie de l'acquisition d'un bien auprès d'un autre État membre.

L'enquête prend un caractère inopiné. Chaque intervention fait l'objet d'un procès-verbal relatant les investigations effectuées. Elle se clôt par un procès-verbal qui fait état des manquements aux règles de facturation ou de l'absence de tels manquements.

Ces enquêtes sont mises en oeuvre par les services de recherche :

- de leur propre initiative ;
- pour confirmer ou infirmer des anomalies apparues à partir de l'exploitation des données de la base de recoupements intracommunautaires ;
- pour répondre à de demandes d'assistance administrative lorsque les travaux de bureau ou l'exercice du droit de communication ne permettent pas de recueillir les informations requises par un État membre.

Par ailleurs, dans le cadre du droit d'enquête, l'administration pourra contrôler la tenue du registre des biens expédiés ou transportés à destination des autres États membres pour répondre à certains besoins (travaux à façon, utilisation temporaire de biens, prestations de services exécutées sur des biens meubles) et du registre des matériaux expédiés à un assujetti en vue de la réalisation d'un travail à façon. Ce registre intégrera l'actuel "registre des façonniers" prévu au plan interne à l'article 1649 ter C du Code général des impôts.

Le défaut de tenue ou de présentation de ces registres sera sanctionné par une amende fiscale de 5 000 francs et, s'il y a lieu, par une amende de 25 francs par information omise ou inexacte.

Les constatations effectuées dans le cadre du droit d'enquête ne pourront être opposées au redevable que dans le cadre d'une vérification de comptabilité ou d'un examen de situation fiscale personnelle.

\*

\* \* \*

Votre rapporteur insiste sur l'importance du rôle que devra conserver la Direction générale des douanes : en effet, alors que les gouvernements des États signataires des accords de Schengen ont constaté la nécessité de différer la libre circulation des personnes prévue pour le 1er janvier 1993, la libre-circulation des marchandises entrera, elle, en application à cette date.

Or, comme l'a constaté un récent rapport d'information du Sénat (1), le fonctionnement effectif du système informatique douanier (S.I.D.) communautaire, ne sera pas en place au début de l'année 1993, ce qui fait craindre une progression de la fraude à la TVA intracommunautaire.

Par ailleurs, ce même rapport constate que le trafic de la drogue progresse dans l'espace Schengen, ce qui donne la mesure du rôle indispensable de la douane française dans la lutte contre les stupéfiants, au cours des années à venir.

*1. Rapport d'information n° 72 du 1er décembre 1992, déposé par M. Paul Masson, et établi par M. Gérard Larcher.*

## CHAPITRE III

### LE BUDGET DE 1993

Le budget des services financiers pour 1993 confirme la politique d'adaptation menée par le ministère.

#### I - PRESENTATION GENERALE

Pour 1993, les crédits budgétaires demandés au titre des Services Financiers atteignent 43,12 milliards de francs, en progression de 4,74 % par rapport aux dotations votées pour l'année en cours.

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses de ce budget.

#### Evolution d'ensemble

(millions de francs)

|  | Crédits votés<br>1992 | P.L.F.<br>1993   | Variation en<br>% |
|--|-----------------------|------------------|-------------------|
| Titre III - Moyens des services            | 40 256,29             | 42 136,42        | + 4,67            |
| Titre IV - Interventions publiques         | 457,19                | 436,81           | - 4,45            |
| <b>Total dépenses ordinaires</b>           | <b>40 713,48</b>      | <b>42 573,23</b> | <b>+ 4,57</b>     |
| Titre V - Investissement de l'Etat         | 459,87                | 549,97           | + 19,60           |
| Titre VI - Subventions<br>d'investissement | 0,10                  |                  | -                 |
| <b>Total dépenses en capital</b>           | <b>459,97</b>         | <b>549,97</b>    | <b>+ 19,60</b>    |
| <b>TOTAL GENERAL.</b>                      | <b>41 173,45</b>      | <b>43 123,20</b> | <b>+ 4,74</b>     |
| Autorisations de programme                 | 547,97                | 530,07           | - 3,26            |

Compte tenu de la structure de ces dotations, l'évolution globale pour 1993 s'avère modeste. Les crédits du titre III, qui représentent 97,7 % des moyens inscrits sur ce fascicule, augmentent

de 4,67 % contre 6,2 % pour l'ensemble des moyens des services de l'Etat. Retraçant essentiellement les subventions attribuées aux organismes intervenant dans le domaine du commerce extérieur, les crédits du titre IV accusent une baisse de - 4,45 %. Enfin, les dépenses en capital connaissent une évolution contrastée : les autorisations de programme fléchissent de 3,26 %, alors que les engagements antérieurs imposent un relèvement significatif des crédits de paiement.

Cette approche globale recouvre cependant un important mouvement de redéploiement des moyens entre les grandes Directions, qui s'accompagne de la suppression nette de 1 057 emplois, soit 0,59 % de l'effectif total du ministère.

Evolution des moyens par action

|  | Dotation 1993    | Variation en % | Solde des mouvements de postes |
|--|------------------|----------------|--------------------------------|
| - Administration centrale                                    | 2.762,08         | + 1,9          | - 116                          |
| - Inspection Générale des Finances                           | 40,06            | - 3,3          | --                             |
| - Juridictions financières                                   | 473,07           | + 4,8          | - 9                            |
| - Trésor public  | 8 409,97         | + 5,9          | + 59                           |
| - Direction générale des impôts                              | 12 354,93        | + 5,9          | + 781                          |
| - Direction générale des douanes                             | 3.495,88         | + 1,0          | - 1 752                        |
| - Services financiers à l'étranger                           | 73,29            | --             | - 1                            |
| - I.N.S.E.E.   | 1.430,49         | + 3,1          | - 23                           |
| - Service de l'expansion économique à l'étranger             | 1.308,30         | - 0,4          | - 36                           |
| - Direction générale de la concurrence et de la consommation | 942,56           | + 4,8          | + 40                           |
| - Dotations communes   | 11.832,56        | + 5,3          | --                             |
| <b>Total</b>   | <b>43 123,19</b> | <b>+ 4,7</b>   | <b>- 1 057</b>                 |

(millions de francs)

## II - ANALYSE DES PRINCIPALES EVOLUTIONS

### A. UNE PROGRESSION DE LA MASSE SALARIALE LÉGÈREMENT RALENTIE PAR DES SUPPRESSIONS D'EMPLOI

Représentant 35,11 milliards de francs, soit 81,4 % des crédits inscrits sur ce fascicule, les dépenses de rémunérations (y compris services sociaux) augmentent de 5,41 %.

Les mesures acquises, soit 1 107 millions de francs expliquent près des deux-tiers de cette progression. Elles traduisent l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues en 1992 (+ 605 millions de francs), ainsi que l'effet de l'extension en année pleine de la troisième tranche du protocole Durafour (+ 111 millions de francs) et un ajustement important des charges de pension (+ 356 millions de francs).

Les mesures nouvelles demandées sur ce poste pour 1993 s'élèvent à 695,6 millions de francs. Le tableau suivant en précise les principales composantes.

#### Mesures nouvelles sur la masse salariale

(millions de francs)

|   |        |
|---|--------|
| . Provision pour hausse de rémunération                               | + 508  |
| . Ajustement des charges de pension                                   | + 132  |
| . Quatrième tranche du protocole Durafour                             | + 69,5 |
| . Repyramidage des emplois  | + 40,9 |
| . Redéploiement des effectifs de la Douane                            | - 73,4 |
| . Autres mesures de création, transformation ou suppression d'emplois | - 9,8  |
| . Action sociale  | + 21,3 |

*En matière de dépenses de personnel, et au-delà de l'application de la quatrième tranche du protocole Durafour, le projet de budget pour 1993 se caractérise par d'importants mouvements de postes qui s'organisent autour de trois axes :*

• **Le redéploiement des effectifs de la Douane.** Dans la perspective de la disparition des frontières intracommunautaires, les



effectifs de cette administration se trouvent réduit de 1 750 postes, dont 950 sont cependant redéployés vers d'autres services (DGI, Trésor, Concurrence et consommation) également concernés par l'ouverture du Grand Marché. Dans l'ensemble, cette opération se concrétise donc par la suppression nette de 800 emplois sur l'ensemble du ministère.

- Les mesures plus spécifiques d'adaptation des effectifs suscitent de multiples ajustements et se soldent par la suppression nette de 253 emplois. Les créations de postes envisagées pour 1993 afin de répondre à des besoins ponctuels (17 postes dans les services sociaux, 5 emplois de Présidents de section dans les chambres régionales des comptes, le renforcement du dispositif douanier dans les territoires d'Outre-Mer) sont plus que compensées par les allègements d'effectifs proposés notamment à l'Administration centrale et dans le service de l'expansion économique.

- Le mouvement de repyramidage des emplois entraîne la suppression de 23 postes.

Parallèlement, on relève que l'action sociale conserve un caractère prioritaire, les crédits affectés à ce type d'intervention progressant de 3,9 % pour atteindre 666 millions de francs.

## B. UNE REDISTRIBUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT COURANT

Hors crédits de personnel et dépenses sociales, les dotations du titre III n'augmentent que de 1,1 % -soit 76,8 millions de francs- pour atteindre 7.023,7 millions de francs.

Cette évolution inférieure à celle des prix est rendue possible par d'importantes économies liées à l'abandon d'annexes locatives (- 63,8 millions de francs), à l'achèvement de l'opération de recensement de la population (- 22,8 millions de francs) et à la réduction de la subvention de fonctionnement versée à l'Institut national de la consommation (- 5,3 millions de francs soit - 10 %).

La marge de manoeuvre ainsi dégagée permet alors :

- de renforcer les crédits informatiques à hauteur de 27 millions de francs (+ 2,08 %). Compte tenu des moyens nécessaires au maintien de l'existant, les services disposeront en fait de 309 millions de francs pour développer de nouvelles applications.

- de poursuivre l'effort en faveur de la formation professionnelle (+ 13,2 millions de francs), la priorité étant donnée aux Directions directement concernées par l'ouverture du Grand marché (douanes, concurrence et consommation).

- de compléter les crédits de fonctionnement courant des services. Au-delà des ajustements portant sur les charges de loyers et les crédits d'entretien ou de matériel, (+ 69 millions de francs), on notera quelques mesures plus spécifiques qui concernent particulièrement l'administration des Douanes: l'installation de la division chargée de la sûreté du tunnel sous la Manche (+ 4,5 millions de francs) et l'équipement de 500 agents affectés à la surveillance des frontières externes de la Communauté (+ 2 millions de francs).

### **C. UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES CRÉDITS D'INTERVENTION**

Représentant 436,8 millions de francs, soit seulement 1 % de l'ensemble des crédits figurant sur ce budget, les dépenses du titre IV s'inscrivent en baisse (- 4,4 %).

Les dotations les plus importantes retracent les subventions versées aux organismes de promotion de nos exportations, et se trouvent donc analysées dans le cadre du rapport sur les crédits du commerce extérieur.

Les crédits destinés aux interventions dans le domaine de la consommation reculent de 5,7 % pour revenir à 66,4 millions de francs. Cette évolution doit cependant s'apprécier en tenant compte des efforts considérables réalisés en ce domaine au cours des années passées.

### **D. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT**

La progression rapide (+ 19,6 %) des crédits de paiement s'explique par l'engagement des travaux de rénovation du laboratoire de la répression des fraudes de Massy, et par la construction d'une Ecole Nationale de la Statistique et de l'Administration Economique.

La légère diminution d'ensemble des autorisations de programme (- 3,3 %) recouvre essentiellement une baisse significative des dotations attribuées à l'Administration centrale (- 16,6 %), aux juridictions financières (- 28,5 %) et aux Douanes (- 10 %). En revanche, les moyens d'investissement de la Direction de la concurrence et les crédits destinés aux travaux d'hygiène et de sécurité enregistrent une revalorisation sensible (respectivement + 6,5 % et + 41,6 %).

## CONCLUSION

L'ouverture européenne constitue un défi majeur pour l'administration des Finances.

Le budget des Services Financiers pour 1993 prend en compte cette échéance, et devrait donner les moyens d'une reconversion partielle, sans renoncer à la poursuite de la modernisation.

Votre rapporteur restera particulièrement attentif, au cours de l'année 1993, aux résultats de cette évolution indispensable.

**Réunie le mardi 27 octobre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, à l'examen du budget des services financiers pour 1993.**

**La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des services financiers pour 1993.**