

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 11

ÉCONOMIE ET FINANCES :

SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Alain RICHARD

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnault, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégoût.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A.590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| CHAPITRE PREMIER - LE PROJET DE BUDGET POUR 1997 | 5 |
| I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE | 5 |
| A. LE BUDGET POUR 1997 | 5 |
| B. MOYENS DES SERVICES | 6 |
| 1. <i>Les effectifs</i> | 7 |
| 2. <i>Les charges de personnel</i> | 11 |
| C. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES | 12 |
| II. PRÉSENTATION DES MOYENS PAR AGRÉGATS | 13 |
| CHAPITRE DEUX - UN BUDGET DÉFORMÉ | 15 |
| I. L'AMPLEUR DE L'ÉCART | 15 |
| 1. <i>Les "fonds de concours"</i> | 15 |
| 2. <i>Les comptes non budgétisés</i> | 19 |
| II. LA NATURE DU PROBLÈME | 21 |
| 1. <i>Les fonds de concours</i> | 21 |
| 2. <i>Les comptes extrabudgétaires</i> | 26 |
| CHAPITRE III - LES SERVICES CHARGÉS DU CONTRÔLE DE LA VIE ÉCONOMIQUE : DGCCRF, DGI ET DOUANES | 29 |
| I. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES (LA DGCCRF) | 29 |
| A. DES MISSIONS VARIÉES AU SERVICE DE L'ORDRE PUBLIC ÉCONOMIQUE | 29 |
| B. DES MOYENS INSUFFISANTS | 33 |

| | |
|---|----|
| II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS (DGI) | 38 |
| A. L'AMÉLIORATION DES TRAVAUX D'ASSIETTE | 38 |
| B. UN BESOIN D'OPTIMISATION DU CONTRÔLE FISCAL | 40 |
| <i>1. Les entreprises peuvent effectuer des acquisitions intra-communautaires sans les déclarer</i> | 45 |
| <i>2. Les entreprises françaises peuvent déclarer des livraisons intra-communautaires fictives</i> | 46 |
| <i>3. Des circuits frauduleux plus sophistiqués peuvent être utilisés</i> | 46 |
| C. UNE ÉROSION CONTESTABLE DES MOYENS HUMAINS | 48 |
| CHAPITRE IV - LE RÉSEAU DU TRÉSOR PUBLIC ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 51 |
| A. APERÇUS RELATIFS À LA DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (D.C.P.) | 51 |
| <i>1. Les missions</i> | 51 |
| <i>2. Les moyens</i> | 52 |
| <i>3. Quelques commentaires</i> | 54 |
| B. LES RELATIONS DU TRÉSOR PUBLIC AVEC LES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX | 56 |
| <i>1. Éléments d'appréciation du volume des missions du réseau à destination des collectivités et établissements publics locaux</i> | 56 |
| <i>2. Éléments d'appréciation du coût de la mission exercée à destination des collectivités et établissements publics locaux</i> | 59 |
| C. UN SERVICE PUBLIC AU COEUR DE LOGIQUES DISPARATES | 64 |
| D. UN SERVICE PUBLIC SOUMIS AUX CONTRAINTES DE TÂCHES EN PERPÉTUELLES EXPANSION ET ÉVOLUTION | 65 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 73 |

CHAPITRE PREMIER

LE PROJET DE BUDGET POUR 1997

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. LE BUDGET POUR 1997

Les crédits prévus pour 1997 au titre des services financiers s'élèvent à 45,85 milliards de francs, soit une quasi stabilisation en niveau par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale précédente.

Pour 85 %, ce budget est constitué de dépenses de personnels. La rémunération des personnels en activité (176.411 agents) représente à elle seule 59,3 % du total, soit 27,1 milliards de francs.

Budget des services financiers
Tableau récapitulatif

(En millions de francs - chiffres arrondis)

| | 1996 | 1997 | Part dans le total | Variation 1997/1996 |
|--|-----------------|-----------------|--------------------|---------------------|
| Titre III - Moyens des services | | | | |
| Rémunérations des personnels | 27 017,6 | 27 134,8 | 59,2% | 0,4% |
| Pensions | 10 213,6 | 10 254,5 | 22,4% | 0,4% |
| Charges sociales | 1 862,1 | 1 837,1 | 4,0% | -1,4% |
| Sous-total personnel | 39 093,3 | 39 226,4 | 85,6% | 0,3% |
| Autres (matériels, entretien) | 5 848,9 | 6 010,2 | 13,1% | 2,7% |
| Total titre III | 44 942,2 | 45 236,6 | 98,7% | 0,7% |
| Titre IV - Interventions publiques | 354,0 | 325,1 | 0,7% | -8,2% |
| Total dépenses ordinaires | 45 296,2 | 45 561,7 | 99,4% | 0,6% |
| Titre V - Investissements de l'Etat | | | | |
| (AP) | (437,4) | (416,8) | | -4,7% |
| (CP) | 370,5 | 287,3 | 0,6% | -22,4% |
| TOTAL GENERAL | 45 666,7 | 45 849,0 | 100,0% | 0,4% |

Evolution des crédits des "services financiers"

(en millions de francs)

| Libellés | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1997/1993 | 1997/1996 |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|
| Titre III | | | | | | | |
| Moyens des services | 42 297,8 | 43 128,5 | 44 517,4 | 44 942,2 | 45 236,6 | 6,5% | 0,7% |
| Titre IV | | | | | | | |
| Interventions publiques | 428,9 | 400,5 | 390,7 | 354,0 | 325,1 | -31,9% | -8,9% |
| Titre V | | | | | | | |
| Investissements exécutés par l'Etat | 1 283,0 | 547,0 | 483,9 | 370,5 | 287,3 | -346,6% | -22,4% |
| TOTAL | 44 009,7 | 44 076,0 | 45 392,0 | 45 666,7 | 45 849,0 | 4,0% | 0,4% |

Le budget des services financiers pour 1997 subit deux modifications par rapport au rapport au budget de 1996 : l'intégration des crédits d'affranchissement auparavant retracés dans le budget des charges communes ; le transfert à ce dernier budget des crédits correspondant à la rémunération des services rendus par la Poste aux comptables publics dont la justification n'apparaît d'ailleurs pas évidente.

A structure constante, le projet de budget des services financiers diminuerait de 1,14 % par rapport au budget de 1996.

Cependant, l'examen du budget initial des services financiers est insuffisant pour appréhender la réalité des moyens dont disposent réellement les services en raison de la pratique coutumière d'importants rattachements de fonds de concours et de l'existence de comptes extrabudgétaires dans certaines directions des ministères (voir infra).

B. MOYENS DES SERVICES

Les crédits du Titre III

(en millions de francs)

| | Dotations 1996 | Dotations pour 1997 | Ecart 1997/1996 |
|--|-------------------|------------------------|--------------------|
| Personnel. Rémunérations d'activité | 27 017,6 | 27 134,8 | 117,2 |
| Personnel en retraite. Pensions et allocations | 10 213,6 | 10 254,5 | 40,9 |
| Personnel en activité et en retraite Charges sociales | 1 862,0 | 837,1 | -1 024,9 |
| Matériel et fonctionnement des services | 5 410,1 | 5 578,9 | 168,8 |
| Subventions de fonctionnement | 171,7 | 161,9 | -9,8 |
| Dépenses diverses | 267,1 | 269,4 | 2,3 |
| TOTAUX TITRE III | 44 942,1 | 44 236,6 | -705,5 |

1. Les effectifs

Les effectifs budgétaires prévus pour 1997 s'établissent à 176.411, soit une baisse de 1.419 emplois par rapport à 1996 après une hausse de 251 emplois cette année-là par rapport à 1995.

En 1995, les principales évolutions portant sur les emplois se répartissaient ainsi :

| | |
|--|-------|
| - Administration centrale | - 8 |
| - Trésor public | + 100 |
| - Direction générale des impôts | + 400 |
| - Direction générale des douanes | - 239 |
| - Expansion économique | - 10 |
| - Cour des Comptes | + 10 |

Pour une part, les créations d'emplois correspondaient à des transferts provenant d'autres administrations (quatorze emplois du ministère de l'agriculture étaient transférés aux services financiers).

Mais, les créations de postes intervenaient, principalement, dans le cadre du renforcement des réseaux de la direction générale des impôts (DGI) et de la comptabilité publique dans des secteurs où il était fait appel à des vacataires. Ces créations d'emplois étaient justifiées par le souci de confier à des fonctionnaires des missions dont la confidentialité exige qu'elles soient réservées à des agents au statut clairement défini.

L'essentiel des suppressions se faisait dans le cadre du redéploiement interministériel des effectifs, notamment aux douanes et dans les postes d'expansion économique à l'étranger, ce qui traduisait la poursuite de mouvements d'adaptation engagés depuis déjà quelques années.

| Services | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1996/1991 | 1996/1995 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| Administration centrale ⁽¹⁾ | 8.002 | 7.892 | 7.776 | 7.729 | 7.319 | 7.311 | nc | - 8 |
| Services financiers à l'étranger | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 | - | - |
| Cour des Comptes + CRC | 1.632 | 1.657 | 1.648 | 1.643 | 1.643 | 1.653 | - 21 | + 10 |
| Trésor ⁽²⁾ | 56.458 | 56.449 | 56.508 | 56.452 | 54.908 | 55.008 | nc | + 100 |
| DGI | 80.878 | 80.874 | 81.655 | 80.771 | 79.060 | 79.460 | - 1.418 | + 400 |
| Douanes | 20.017 | 19.952 | 18.200 | 19.074 | 20.556 | 20.317 | + 300 | - 239 |
| Expansion économique à l'étranger | 1.369 | 1.317 | 1.281 | 1.246 | 1.226 | 1.216 | - 153 | - 10 |
| INSEE | 6.886 | 6.853 | 6.830 | 6.806 | 6.795 | 6.793 | - 93 | - 2 |
| DGCCRF | 3.728 | 3.718 | 3.758 | 3.748 | 3.746 | 3.746 | + 18 | - |
| Service de la redevance | - | - | - | - | 1.531 | 1.531 | nc | - |
| Autres | nc | nc | nc | nc | 685 | 685 | nc | - |
| TOTAL | 179.196 | 178.937 | 177.880 | 177.691 | 177.579 | 177.830 | - 1.617 | + 251 |

(1) Augmentation contrôle "stricto sensu" trois corps de contrôle après 1994

(2) Trésor public "stricto sensu" hors corps de contrôle après 1994

Entre 1991 et 1995, les effectifs budgétaires des services financiers avaient diminué de 1.617 unités.

La politique d'emploi du ministère pour 1997 se traduit par une réduction presque équivalente à cette baisse échelonnée, elle, sur cinq ans, en une année et aboutit à une réduction du nombre des emplois de 0.8 % par rapport à leur niveau théorique en 1996.

Variation des emplois entre 1996 et 1997

| | 1996 | 1997 | 1997/1996 en niveau | 1997/1996 en % |
|-----------------------------------|----------------|----------------|------------------------|-------------------|
| Administration centrale | 7 311 | 7 236 | -75 | -1,0 |
| Services financiers à l'étranger | 110 | 108 | -2 | -1,9 |
| Juridictions financières | 1 653 | 1 639 | -14 | -0,9 |
| Trésor Public | 55 008 | 54 577 | -431 | -0,8 |
| D.G.I. | 79 460 | 78 835 | -625 | -0,8 |
| Douanes et droits indirects | 20 317 | 20 150 | -167 | -0,8 |
| Expansion économique à l'étranger | 1 216 | 1 187 | -29 | -2,4 |
| INSEE | 6 793 | 6 754 | -39 | -0,6 |
| DGCCRF | 3 746 | 3 715 | -31 | -0,8 |
| Service de la redevance | 1 531 | 1 501 | -30 | -2,0 |
| Autres | 685 | 709 | 24 | 3,4 |
| TOTAL | 177 830 | 176 411 | -1 419 | -0,8 |

Le tableau ci-dessus indique que la méthode employée pour réduire le nombre de emplois du ministère a consisté, pour l'essentiel, à pratiquer un abattement uniforme de l'ordre de 0.8 % par rapport aux emplois budgétaires de 1996 des différents services.

Cette méthode uniforme peut être jugée un peu simpliste.

Elle ne tient guère compte des évolutions de moyenne période qui avaient vu certains services, en particulier ceux de la DGI, perdre un nombre significatif d'emplois tandis que d'autres étaient relativement épargnés.

Elle ne paraît pas fondée sur une analyse fine des gains de productivité potentiels de chaque service non plus que sur le rendement des missions.

Elle semble avoir peu tenu compte des capacités d'adaptation des services au vu des contraintes de leur démographie propre -nombre d'emplois, pyramide des âges- de l'extension de leurs missions ou des engagements de maintien des réseaux sur le territoire.

Elle n'est guère cohérente avec les situations d'emploi réelle qu'on peut observer :

Ventilation de l'évolution des effectifs réels 1994-1995

| DIRECTIONS | Effectifs équivalent temps plein | au 31 décembre 1994 | Effectifs équivalent temps plein (A) | au 31 décembre 1995 (B) | Ecart (A) - (B) |
|---|----------------------------------|---------------------|--------------------------------------|-------------------------|-----------------|
| | Budgétaires | Réels payés | Budgétaires | Réels payés | |
| Administration centrale et corps des contrôles économiques et financiers (1) | 7 729 | 7 527 | 7 725 | 7 657 | 68 |
| Inspection générale des finances | 110 | 98 | 110 | 102 | 8 |
| Cour des Comptes | 453 | 445 | 453 | 449 | 4 |
| Chambres régionales des comptes (2) | 1 190 | 1 107 | 1 190 | 1 126 | 64 |
| Services déconcentrés du Trésor | 54 921 | 54 921 | 54 908 | 54 904 | 4 |
| Service de la redevance (3) | 1 531 | 1 483 | 1 531 | 1 473 | 58 |
| Direction générale des impôts (4) | 80 771 | 79 985 | 79 229 | 79 067 | 162 |
| Direction générale des douanes et droits indirects | 19 074 | 18 802 | 20 556 | 20 006 | 550 |
| Services financiers à l'étranger | 112 | 94 | 110 | 91 | 19 |
| Institut national de la statistique et des études économiques (5) | 6 806 | 6 596 | 6 795 | 6 583 | 212 |
| Service de l'expansion économique à l'étranger et directions régionales du commerce extérieur (6) | 1 246 | 1 105 | 1 226 | 1 116 | 110 |
| Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes | 3 748 | 3 707 | 3 746 | 3 743 | 3 |
| TOTAL | 177 691 | 175 870 | 177 579 | 176 317 | 1 262 |

Source : Service du contrôle des dépenses engagées

(1) L'administration centrale emploie 232 agents au titre des Délégations départementales des services sociaux prêtés par d'autres directions du ministère rémunérés directement par celles-ci et remboursés par l'administration centrale. Ces agents sont donc comptabilisés dans les effectifs réels payés de l'administration centrale et non pas dans ceux de leur administration d'origine

(2) Les Chambres régionales des comptes utilisent et remboursent également 438 agents des autres directions du Ministère (125 à l'administration centrale, 237 aux SDF, 33 à la DGI, 23 à la DGCCRF, 13 à la Douane et 7 à l'INSEE) qui figurent dans leurs effectifs réels payés et ne sont donc pas inclus dans ceux de leur administration d'origine

(3) Agents dont la rémunération est imputée au chapitre 37-98

(4) Pour la DGI, les effectifs se rapportent aux agents de services déconcentrés rémunérés au chapitre 31-90 et aux ouvriers du cadastre dont les salaires s'imputent au chapitre 31-98. Par ailleurs, le solde de 1532 emplois, sur les 2407 prévus, a été transféré à la DGDDI au titre de ses nouvelles attributions par la loi de finances initiale, complétant le transfert de 875 emplois réalisé par la loi de finances initiale de 1994

(5) L'INSEE rémunère directement 478 agents mis à la disposition de divers ministères et remboursés par arrêtés de transfert d'emploi et de crédits en provenance des administrations bénéficiaires. Ces emplois ne sont pas retracés dans le tableau des effectifs ci-dessus

(6) La DRIE utilise 22 agents contractuels dans ses Directions régionales du commerce extérieur pour lesquels des emplois de catégorie B ont été bloqués dans les autres directions du ministère (1 à l'administration centrale, 10 à la DGI, 3 à la Douane et 1 à l'INSEE). Ces emplois, effectivement occupés, sont comptabilisés dans chacune des directions soumises au blocage et non pas avec ceux de la DRIE

2. Les charges de personnel

Au total, les charges de personnel augmentent de 0,3 %. Elles s'élèvent à 39,2 milliards de francs et représentent 85,5 % des dépenses des services financiers. Les principaux facteurs de variation des charges de personnel (+ 133,1 millions de francs) sont les suivants :

- Septième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique : + 200,3 millions de francs dont + 100,4 millions de francs au titre de l'extension en année pleine de mesures appliquées en 1996 ;

- Variation de la charge des pensions civiles et militaires : + 40 millions de francs ;

- Hausse des crédits pour rémunérations principales : + 106,4 millions de francs ;

- Réduction du nombre d'emplois : - 172,2 millions de francs

Outre les facteurs de variation cités ci-dessus, on doit souligner qu'une part importante de l'évolution des dépenses de rémunérations provient de transformations d'emplois visant à améliorer les qualifications et qui expliquent l'importance de l'effet "GVT".

Transformation d'emplois dans le projet de loi de finances 1997 : rénovation de la grille de la fonction publique et plan social ministériel

| Transformation d'emplois | B | | C | Total | | Coût |
|-------------------------------|--------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------------|
| | - | - | - | - | - | |
| Administration centrale | 251 | 238 | 13 | 251 | 251 | 7 817 969 |
| Cour des Comptes - CRC | 33 | 32 | 1 | 33 | 33 | 1 263 094 |
| Services extérieurs du Trésor | 2 621 | 2 517 | 104 | 2 621 | 2 621 | 67 664 674 |
| Direction générale des impôts | 3 927 | 3 791 | 136 | 3 927 | 3 927 | 90 304 215 |
| Douanes | 1 076 | 1 045 | 31 | 1 076 | 1 076 | 26 930 369 |
| INSEE | 215 | 203 | 12 | 215 | 215 | 7 403 560 |
| DGCCRF | 218 | 215 | 3 | 218 | 218 | 5 699 875 |
| DREE | | | | | | 56 338 |
| Total des mouvements | 8 341 | 8 041 | 300 | 8 341 | 8 341 | 207 140 094 |

(-) : nombre de disparitions dans un grade existant

(+) : nombre d'entrées dans un grade supérieur existant

C. LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Les interventions publiques, soit 325,1 millions de francs en 1997, baisseront de 8.1 % par rapport à 1996 après un repli de 9.2 % cette année-là par rapport à 1995. Il s'agit de la poursuite d'une évolution engagée depuis six ans puisque les crédits sont passés de 529 millions de francs en 1992, à 429 millions de francs en 1993, 400 millions de francs en 1994, 390 millions de francs en 1995 et 354 millions de francs en 1996.

Si certaines années ces dotations se sont trouvées sollicitées par des événements exceptionnels (participation de la France à diverses expositions internationales, telle l'exposition universelle de Séville en 1992 ou l'assemblée de la Banque asiatique de développement qui s'est tenue en France en 1994), la tendance à la baisse de ces dotations n'en est pas moins constante.

La diminution prévue en 1997 résulte :

- d'une diminution des crédits consacrés à l'action en matière de consommation et à l'aide aux organisations de consommateurs qui reculeraient de 28 % ;

- de l'inflexion des subventions accordées pour l'expansion économique à l'étranger ;

- de la réduction des moyens consacrés à la coopération technique en direction d'administrations financières extérieures.

II. PRÉSENTATION DES MOYENS PAR AGRÉGATS

Présentation par agrégats

(en millions de francs)

| | Dotations 1996 | Dotations 1997 | Part dans le total | Variation 1997/1996 |
|--|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Administration générale et dotations communes | 14 681,0 | 13 410,7 | 29,2% | -9,5% |
| Cour des Comptes et chambres régionales des comptes | 506,8 | 515,5 | 1,1% | 1,7% |
| Trésor public | 9 245,4 | 10 046,6 | 21,9% | 8,0% |
| Direction générale des impôts | 13 221,9 | 13 864,6 | 30,2% | 4,6% |
| Direction générale des douanes et des droits indirects | 4 144,1 | 4 209,9 | 9,2% | 1,6% |
| INSEE | 1 574,7 | 1 564,9 | 3,4% | -0,6% |
| Service de l'expansion économique à l'étranger | 1 292,8 | 1 253,5 | 2,7% | -3,1% |
| DGCCRF | 1 000,3 | 983,3 | 2,1% | -1,7% |
| TOTAL | 45 667,0 | 45 849,0 | 100,0% | 0,4% |

L'essentiel des crédits des services financiers est destiné aux services déconcentrés :

- la Direction générale des impôts – DGI – (30,2 % du total),
- le Trésor public, autrement dit les services extérieurs de la direction de la Comptabilité publique (21,9 % du total),
- la Direction générale des douanes et des droits indirects – DGDDI – (9,2 % du total),
- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – DGCCRF – (2,1 % du total).

Près de la moitié des moyens reviennent aux administrations financières déconcentrées de la DGI et de la Comptabilité publique.

CHAPITRE DEUX

UN BUDGET DÉFORMÉ

Entre le budget des services financiers tel qu'il apparaît dans le projet de loi de finances initial et le budget réellement disponible, il existe un écart considérable qui tient à deux phénomènes exposés dans le rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget pour 1995 :

- le rattachement de fonds de concours :
- l'existence de comptes hors budget.

I. L'AMPLEUR DE L'ÉCART

1. Les "fonds de concours"

Comparaison des mouvements budgétaires sur quatre années

(en millions de francs)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Evolution 1995/1994 en % | Evolution moyenne 1995/1992 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Loi de finances initiale | 41 173,5 | 43 123,4 | 44 075,9 | 45 395,5 | 3,0 | 3,3 |
| Lois de finances rectificative | 290,3 | 97,0 | 202,8 | 22,9 | -88,7 | -15,4 |
| Total des crédits votés | 41 463,8 | 43 220,4 | 44 278,7 | 45 418,4 | 2,6 | 3,1 |
| Report de l'année précédente | 1 484,9 | 1 154,0 | 1 368,5 | 1 333,9 | -2,5 | -2,1 |
| Décrets d'avances | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Annulations | -80,8 | -333,6 | -395,5 | -1 160,9 | 193,5 | 175,0 |
| Fonds de concours | 10 354,2 | 10 608,1 | 10 683,1 | 10 708,5 | 0,2 | 1,0 |
| Transferts, virements, répartitions | -8 400,8 | -9 134,9 | -9 342,6 | -9 405,5 | 0,7 | 3,9 |
| . Total des modifications administratives | 20 350,7 | 21 230,6 | 21 789,7 | 22 608,8 | 3,8 | |
| . Cumul en % des crédits votés | 49,1 | 49,1 | 49,2 | 49,8 | 1,2 | |
| Crédits nets | 44 812,2 | 45 514,3 | 46 592,2 | 46 894,4 | 0,6 | 1,5 |
| Dépenses nettes | 43 601,8 | 44 012,2 | 44 620,2 | 44 978,2 | 0,8 | 1,1 |

Entre 1992 et 1995, le montant des fonds de concours a constamment dépassé 10 milliards de francs.

A leur sujet, la Cour relève :

« Soixante-quinze fonds de concours alimentent les services financiers en 1995 ». Ce chiffre est relativement constant depuis 1991 (de soixante-douze à soixante-quinze).

Ces rattachements correspondaient, en 1995, à 16,4 % **des rattachements du budget général**. Si l'on ne retient que la dotation « fonds de concours » des autres ministères civils (hors charges communes et services financiers), soit 26 milliards de francs, ce pourcentage passe à 41,1 %.

Evolution des rattachements de "fonds de concours" sur les quatre derniers exercices

(en millions de francs)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | Evolution 1995/1994 en % | Moyenne en % 1995/1992 |
|---------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------|
| Dépenses ordinaires | | | | | | |
| Titre 3 | 9.702,6 | 9.880,9 | 10.092,7 | 10.129,8 | 0,37 | 1,46 |
| Titre 4 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Sous-total | 9.702,6 | 9.880,9 | 10.092,7 | 10.129,8 | 0,37 | 1,45 |
| Dépenses en capital | | | | | | |
| Titre 5 | 652,1 | 727,2 | 590,4 | 578,7 | -0,45 | -3,90 |
| Titre 6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | | |
| Sous-total | 652,1 | 727,2 | 590,4 | 578,7 | -0,45 | -3,90 |
| TOTAL | 10.354,7 | 10.608,1 | 10.683,1 | 10.708,5 | 0,24 | 1,10 |

Source : Rapport de la Cour des Comptes annexé au projet de loi de règlement du budget de 1995

La Cour des Comptes évalue la proportion des dépenses des services financiers financées sur fonds de concours.

« En masse, les fonds de concours rattachés à l'exercice 1995 représentent 22,8 % des crédits nets ». **Ils représentent par ailleurs 23,9 % en dépenses réelles.**

Elle souligne en outre la nature des rattachements opérés.

**"Fonds de concours" ouverts,
pour l'année 1995,
en fonction des parties du budget auxquelles ils sont rattachés**

(en millions de francs)

| Libellés | Fonds de concours ouverts | | |
|---|-----------------------------|----------------|-----------------|
| | "Assimilés" (art. 5 & 6) | Autres | Total |
| Dépenses ordinaires | | | |
| Titre III - Moyens des services | | | |
| 1ère partie - Personnel - Rémunérations d'activité | 5 494,5 | 558,2 | 6 052,7 |
| 3ème partie - Personnel en activité et en retraite | | | |
| Charges sociales | 173,9 | 45,9 | 219,8 |
| 4ème partie - Matériel et fonctionnement des services | 3 138,7 | 203,2 | 3 341,9 |
| 6ème partie - Subventions de fonctionnement | | 12,1 | 12,1 |
| 7ème partie - Dépenses diverses | 3,4 | 499,8 | 503,2 |
| Total | 8 810,5 | 1 319,2 | 10 129,7 |
| Dépenses en capital | | | |
| Titre V - Investissements exécutés par l'Etat | 471,3 | 107,5 | 578,8 |
| Total 1995 | 9 281,8 | 1 426,7 | 10 708,5 |

Source : Cour des comptes

Les fonds de concours ouverts en 1995 se sont répartis comme suit :

- 56 % au titre des rémunérations d'activité des personnels :
- 2 % au titre des charges sociales :
- 31,2 % pour des dépenses de matériel et de fonctionnement :
- 10,8 % pour des dépenses diverses dont 5,4 % pour financer des investissements exécutés par l'Etat.

La comparaison des dotations initiales et des rattachements de fonds de concours permet de juger de la contribution des fonds de concours au financement des différents moyens mobilisés.

**Comparaison des dotations initiales
et des rattachements de fonds de concours**

(en millions de francs)

| Titre III | LFI* | Fdc** | % |
|--------------|-----------------|-----------------|-------------|
| 1ère partie | 26 003,2 | 6 052,6 | 23,3 |
| 3ème partie | 1 834,6 | 219,9 | 12,1 |
| 4ème partie | 6 595,7 | 3 341,9 | 50,6 |
| 6ème partie | 216,9 | 12,1 | 5,6 |
| 7ème partie | 229,8 | 503,2 | 218,9 |
| Titre V | 485,3 | 578,7 | 119,2 |
| TOTAL | 35 365,5 | 10 708,4 | 30,3 |

* Loi de finances initiale

** Fonds de concours

Les phénomènes les plus significatifs sont les suivants :

- les fonds de concours permettent d'abonder les rémunérations des personnels en activité à hauteur de près du quart des crédits initiaux,

- ils permettent d'accroître les moyens consacrés au financement du matériel et des dépenses de fonctionnement des services d'environ 50 % par rapport aux crédits figurant en loi de finances initiale.

La Cour des comptes relève que les fonds de concours "assimilés" avec 9.3 milliards de francs représentent l'essentiel des rattachements de fonds de concours.

La comparaison entre les chiffres évoqués par la Cour et ceux figurant dans le document jaune "Etat récapitulatif des crédits de fonds de concours" laissait traditionnellement apparaître un écart important. Par exemple, pour 1994, la Cour faisait état d'un total de 10.6 milliards de francs et le "jaune" de 6.4 milliards de francs.

Cette différence s'expliquait par l'omission dans le "jaune" des crédits dits "d'articles".

Les articles en question sont :

➤ **l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948** qui autorisait l'ouverture de crédits aux services fiscaux dans la limite du 1/10ème des recouvrements attendus des redressements.

➤ **l'article 6 de la loi n° 49-1034 du 31 juillet 1949** -aujourd'hui article 1641-II du code général des impôts- aux termes duquel les sommes "retenues" aux collectivités locales au titre des frais d'assiette et de perception sont affectés au remboursement des dépenses de matériel et à la rémunération des travaux spéciaux accomplis par les agents chargés de l'assiette, du contrôle et du recouvrement des taxes locales.

➤ **et l'article 55** qui organise un prélèvement sur le produit de la vignette et des hypothèques.

L'évolution des crédits "d'articles 5 et 6" est retracée dans le tableau ci-après :

Dotations reçues pour les crédits d'articles 5 et 6
1992 - 1995

(en millions de francs)

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1995/1994 moyenne en % | 1995/1992 moyenne en % |
|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------------|------------------------------|
| Article 5 | 3 416,2 | 4 126,7 | 4 344,3 | 4 133,2 | -5,1 | 17,3 |
| Article 6 | 5 759,7 | 5 314,1 | 5 295,5 | 5 148,7 | -2,9 | -11,9 |
| TOTAL | 9 175,9 | 9 440,8 | 9 639,8 | 9 281,9 | -3,9 | 1,1 |

En y ajoutant les crédits de l'article 55, le montant total de ces ressources s'est élevé en 1995 à 9.500.6 millions de francs.

2. Les comptes non budgétisés

Une série de comptes extrabudgétaires sont traditionnellement rattachés à la Direction de la Comptabilité publique, à la Direction générale des impôts ou encore à la Direction générale des douanes et des droits indirects.

Les différents comptes concernés sont rappelés dans le tableau qui suit :

Comptes rattachés à la Direction de la Comptabilité publique

| | |
|------------------------|---|
| 466-1711 | Frais de service des comptables du Trésor (gestion courante) |
| 466-1712 | Frais de service des comptables du Trésor (gestion précédente) |
| 466-1761) 466-1762) | Frais de service des comptables du Trésor en Polynésie |
| 466-21 | Opérations d'encaissement et de répartition de remises et commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux |

Comptes rattachés à la Direction générale des impôts

| | |
|---------|--------------------------------|
| 466-223 | Cadastre-service départemental |
| 466-224 | Cadastre-service central |
| 466-226 | Hypothèques |
| 466-223 | Cadastre-service départemental |

Comptes rattachés à la Direction générale des douanes et des droits indirects

| | |
|--------|-------------------|
| 466-24 | Masse des douanes |
|--------|-------------------|

Il faut y ajouter le **compte 451 "Fonds particuliers"** destiné à retracer les mouvements enregistrés sur les comptes de dépôt de fonds des particuliers tenus sous la responsabilité des trésoriers-payeurs-généraux et qui comporte également en ressources une série de versements correspondant aux activités exercées par les comptables comme préposés de la Caisse des dépôts et consignations (*cf. infra*).

Le tableau qui suit retrace l'évolution des dépenses de ces comptes **hors "masse des douanes" et "crédits du compte 451"**.

Evolution des dépenses extra-budgétaires 1992-1994

(en millions de francs)

| | 1992 | Part en % | 1993 | Part en % | 1994 | Part en % | 94/92 |
|----------------|-------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|
| Indemnités | 138,9 | 24,2 | 134,28 | 41,60 | 176,19 | 38,30 | 26,80 |
| Fonctionnement | 391,8 | 68,5 | 183,86 | 57,10 | 284,46 | 61,70 | -27,40 |
| Investissement | 41,3 | 7,3 | 4,10 | 1,30 | 0,10 | | -99,80 |
| TOTAL | 572,0 | 100,0 | 322,24 | 100,00 | 460,75 | 100,00 | -19,40 |

Source : Cour des Comptes

Les sommes recensées représentaient, en 1994, 0,6 % des dépenses de personnel et 3 % de celles de fonctionnement.

Elles n'épuisent pas le montant des dépenses extrabudgétaires. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution du budget pour 1995 :

"Une partie non négligeable des indemnités versées à certains personnels des services financiers n'est pas comptabilisée comme dépense, hormis une centralisation statistique annuelle. En 1994, elles concernaient un montant de 724 millions environ, soit 10 % des indemnités totales. Il s'agit de sommes encaissées directement par les agents, pour environ 560 millions au titre de remises et commissions de la collecte de l'épargne, pour environ 140 millions au titre de conseil aux collectivités locales et pour une somme d'environ 30 millions (apparaissant avec d'autres recettes aux Charges Communes) au titre des indemnités versées aux agents-huissiers du Trésor au prorata des actes exécutés".

Au total, le montant des dépenses extrabudgétaires des services financiers se serait élevé, en 1994, hors masse des douanes et "compte 451" à 1.184,7 millions de francs, se répartissant entre des dépenses indemnitaires pour 900,2 millions de francs et des crédits affectés au fonctionnement des services pour 284,5 millions de francs.

*

* *

Pour 1994, le cumul des fonds de concours et des crédits extrabudgétaires ayant fait l'objet d'un recensement se serait élevé à près de 11,8 milliards de francs, soit 26,8 % de l'autorisation budgétaire initiale.

II. LA NATURE DU PROBLÈME

Ces pratiques posent de sérieux problèmes juridiques et introduisent de l'opacité là où la transparence s'impose.

1. Les fonds de concours

➤ Un défaut d'évaluation en loi de finances initiale peu justifié

Il existe en réalité deux catégories de fonds de concours.

L'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue :

- "les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques" qui sont de vrais fonds de concours par leur nature".

- des produits "de certaines recettes de caractère non fiscal" qui peuvent être assimilés à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public et qui sont donc des fonds de concours par assimilation.

L'essentiel des fonds de concours rattachés aux services financiers relève de cette deuxième catégorie. Les "vrais" fonds de concours, ceux correspondant à la première définition, ne s'élèvent qu'à peu de choses : 27 millions de francs pour les services financiers.

Les fonds de concours ont évidemment un caractère budgétaire en ce sens qu'ils sont rattachés au budget en cours d'exercice et qu'ils figurent en loi de règlement. Mais ils ne font pas l'objet d'une évaluation budgétaire initiale ni en recettes, ni en dépenses. Cette différence est essentielle : les opérations en cause échappent à l'autorisation du Parlement et au débat public d'opportunité qui l'accompagne, dérogeant ainsi à des principes démocratiques fondamentaux.

Cette situation peut s'expliquer pour les fonds de concours dont le versement dépend d'une intention libérale affectée par nature d'une part d'incertitude.

Elle ne paraît pas justifiée pour les fonds de concours qui, du fait des conditions de leur versement et de leur rattachement, présentent des caractéristiques telles que leur évaluation soit possible sans risque majeur d'erreur.

Or, tel est le cas pour la plupart des fonds de concours alimentant le budget des services financiers.

Pour se dispenser d'en évaluer le montant en loi de finances initiale, l'administration des finances fait souvent valoir la disposition suivante de l'article 19 de l'ordonnance organique.

"Les fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public, ainsi que les produits de legs et donations attribués à l'Etat ou à diverses administrations publiques, **sont directement portés en recettes au budget**. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. Des décrets pris sur le rapport du ministre des finances peuvent assimiler le produit de certaines recettes de caractère non fiscal à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public."

Les fonds de concours par nature "sont **directement** portés en recettes au budget". L'adverbe "directement" est alors compris comme excluant toute évaluation préalable à l'occasion du projet de budget.

Une autre conception est possible qui consiste à attribuer cette disposition au souci des auteurs de l'ordonnance que les fonds de concours ne fassent pas l'objet d'un détournement quelconque ou qu'ils contribuent à enrichir la trésorerie de l'Etat en n'étant pas inscrits en dépenses.

Au demeurant, la phrase qui suit "Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre des finances au ministre intéressé" invite à privilégier cette interprétation. On peut même se demander si ce n'est pas par inadvertance que l'adverbe "directement" a été placé dans la phrase précédente et si l'intention première n'était pas de souligner le devoir d'immédiateté dans l'ouverture des crédits aux ministres.

➤ **Une frontière à préciser :**

• **Les questions posées par "le prélèvement sur le produit des impositions locales".**

Dans son rapport sur l'exécution du budget pour 1993, la Cour des comptes relevait "**le prélèvement est supporté par le redevable, en sus de**

l'impôt ou de la taxe due ; il ne s'impute d'aucune façon sur le produit revenant aux collectivités ou organismes intéressés."

De cette observation, il semblait qu'on puisse conclure que le prélèvement en cause n'était pas assimilable à un fonds de concours.

Les fonds correspondant ne sont en effet pas versés par les collectivités locales mais directement prélevés auprès des contribuables locaux. Ils ont par ailleurs un caractère fiscal et n'entrent pas, à ce titre, dans la deuxième catégorie des fonds de concours définie par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

L'intitulé du prélèvement ne doit, en outre, pas tromper : il n'est en aucune manière assimilable à une redevance pour services rendus.

Le redevable du prélèvement n'est pas la collectivité locale qui bénéficie du "service" en question.

Il n'existe "a priori" pas de proportionnalité entre le montant du prélèvement et le coût du "service" rendu ce qu'exigerait le statut de redevance.

En réalité, le prélèvement dont il s'agit peut à tous égards être **considéré comme une taxe prélevée par l'Etat sur les contribuables locaux** à raison des impositions locales qu'ils doivent acquitter.

Son assiette est d'ailleurs composée des cotisations dues par les contribuables locaux à raison des impositions locales.

Son taux de 4,4 % s'applique à cette assiette.

Il s'ensuit que le traitement budgétaire du produit de ce prélèvement est reprochable.

Le traitement budgétaire du prélèvement est hybride.

La loi de finances initiale pour 1996 comporte d'abord une ligne de recettes n° 309 intitulée "Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes". Son produit, évalué à 9,2 milliards de francs en 1995, devrait s'élever, en 1996, à 9,7 milliards de francs.

Le montant de 9,7 milliards de francs inscrit pour 1996 à la ligne 309 des ressources non fiscales **n'épuise pas le produit du prélèvement opéré par l'Etat à ce titre**. Il est à noter que l'inscription de cette recette sur une ligne de ressource non fiscale semble contrevenir à sa nature.

Une autre partie du produit du prélèvement est considérée comme un fonds de concours.

Pour 1996, l'enveloppe ainsi traitée s'élèverait à 4,7 milliards de francs.

La Cour des comptes rappelait dans son rapport sur l'exécution du budget de 1994 que l'essentiel des fonds de concours recensés dans le "jaune" (en nombre comme en montant, plus de 87%) correspondait aux "prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement" de divers impôts et taxes établis et collectés par l'Etat pour le compte des collectivités et organismes divers".

Mais, compte tenu de la nature du prélèvement étudié, il semble **qu'une stricte application des règles budgétaires devrait conduire à réintégrer les sommes considérées jusqu'à présent comme des fonds de concours sous une ligne des recettes de l'Etat et ainsi à cesser de leur réserver le sort des fonds de concours.**

Cette solution aurait au moins deux vertus :

- Elle remédierait aux problèmes de lisibilité posés par la situation actuelle qui, en éclatant le produit de la taxe, ne favorise par le contrôle de son évolution par les différents intéressés.

- Elle contribuerait à une évaluation plus fidèle des recettes de l'Etat¹.

Car, en s'abstenant d'évaluer l'ensemble du produit de la taxe au stade de la loi de finances initiale, l'Etat paraît manquer à son devoir de sincérité dans l'évaluation des recettes fiscales. Dans les faits, celles-ci en ont été minorées de l'ordre de 4,7 milliards de francs en 1996.

Les problèmes pratiques posés par cette solution d'orthodoxie budgétaire ne se manifesteraient que pour autant qu'elle se traduirait par une banalisation de l'ensemble de la recette et par un changement de la nature des dépenses financées.

On doit rappeler qu'en l'état, les rattachements de fonds de concours d'une partie du produit de la taxe financent, **pour une grande part,** différentes dépenses du Trésor Public.

¹ Toutefois, à l'inverse des conséquences de certaines imputations budgétaires retenues pour d'autres fonds de concours, on ne peut relever en l'espèce d'impact sur la sincérité du solde budgétaire prévisionnel. Celui-ci n'est pas affecté puisque les recettes éludées ont pour corollaires des dépenses qui ne sont elles-mêmes pas évaluées à ce stade.

Les principaux chapitres concernés sont les suivants :

| | | |
|------------------|---|------------|
| - Chapitre 31-92 | Indemnités pour travaux extraordinaires ... | 1.537.5 MF |
| - Chapitre 31-94 | Indemnités et allocations diverses | 600.6 MF |
| - Chapitre 31-97 | Autres personnels non titulaires | 64.9 MF |
| - Chapitre 33-90 | Cotisations sociale-Part de l'Etat..... | 22.5 MF |
| - Chapitre 34-53 | Réforme fiscale..... | 10.3 MF |
| - Chapitre 34-95 | Dépenses d'informatique et de télématique. | 464.1 MF |
| - Chapitre 34-98 | Matériel et fonctionnement courant..... | 54.6 MF |

Le Trésor Public "absorbe" la plus grande part des "fonds de concours" rattachés au ministère au titre des frais d'assiette et de perception des impôts locaux dont le total devrait sélever, selon toute vraisemblance, à un montant sensiblement supérieur à celui indiqué dans le document les récapitulant.

L'essentiel des ressources perçues à ce titre finance des crédits de rémunération avec une part importante consacrée à des indemnités et allocations diverses.

• Les questions posées par le prélèvement sur le produit du contrôle fiscal (article 5 de la loi du 17 août 1948).

Il est fondé sur l'article 5 de la loi du 17 août 1948 qui constitue à l'évidence une survivance après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Cette situation avait appelé l'an dernier l'attention de la commission des finances du Sénat.

Au cours de la séance publique du 27 novembre 1995, l'attention du ministre du budget avait été appelée sur le "caractère incertain et quelque peu obsolète du fondement juridique de l'article 5 de cette loi de 1948, qui n'est pas en complète cohérence avec les principes de l'ordonnance de 1959, ainsi que sur l'effort qui serait justifié, et pour lequel il est normal, d'ailleurs, que les assemblées et le Gouvernement coopèrent, pour ramener au principe budgétaire ordinaire le traitement de ce prélèvement sur le produit des redressements fiscaux".

En réponse, le ministre du budget avait indiqué : "Quant aux recettes de l'article 5 de la loi de 1948, en vertu du nouvel article 68 quater, elles seront récapitulées dans le "jaune" qui donne l'état récapitulatif des crédits des fonds de concours. Je considère que c'est un progrès très important dans le

domaine de la transparence. Ce n'est peut-être pas suffisant et nous devons maintenant envisager les modalités pratiques. Nous sommes tout à fait disposés à y travailler lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 1997, en étroite coordination avec les rapporteurs intéressés, tant de l'Assemblée nationale que du Sénat..."

Ce débat s'était instauré après le vote par l'Assemblée nationale d'une disposition appelée à devenir l'article 111 de la loi de finances pour 1996 aux termes duquel : "A compter du projet de loi de finances pour 1997, les crédits rattachés au budget des services financiers et correspondant au prélèvement institué par le dernier alinéa de l'article 5 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier font l'objet d'une évaluation par chapitre, pour l'exercice dont les crédits sont soumis à l'examen du Parlement, dans l'annexe donnant l'état récapitulatif des crédits de fonds de concours".

Cette disposition ne levait, à l'évidence, pas les interrogations sur la validité de la loi de 1948 et ne pouvait dès lors être considérée autrement que comme une solution offrant une amélioration transitoire à la situation antérieure à son adoption.

Votre commission se félicite de la volonté de transparence manifestée par le ministère de l'économie et des finances qui s'est traduite notamment par la récapitulation dans le "jaune" de moyens qui n'y figuraient pas jusqu'alors. Toutefois, son rapporteur spécial souhaite que la réflexion se poursuive afin de trouver une solution aux problèmes pendants.

2. Les comptes extrabudgétaires

L'existence des comptes extrabudgétaires semble assise sur des bases légales incertaines. Il s'agit, au sens strict du terme, de recettes et de dépenses de services de l'Etat qui ne font pas l'objet d'évaluation dans le projet de loi de finances et ne sont que partiellement retracés dans la loi de règlement.

Cette situation n'est pas conforme aux principes de notre droit budgétaire.

C'est la raison pour laquelle, à l'initiative de l'Assemblée nationale, avait été voté l'article 110 de la loi de finances pour 1996 qui dispose : "A compter du projet de loi de finances pour 1997, les recettes et dépenses extrabudgétaires de toutes les administrations d'Etat sont réintégrées au sein du budget général".

Votre commission avait reconnu qu'il s'agissait là d'un progrès. Cependant, ayant fait remarquer que cet article ne régirait pas les fonds de concours à proprement parler, elle avait exprimé le voeu que la solution prévue pour les crédits extrabudgétaires soit étendue aux vrais fonds de concours, c'est-à-dire aux versements correspondant à la définition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 -v. *supra*-, et être informé des mesures prises pour assurer l'effectivité d'un dispositif que, par sous-amendement, le Gouvernement avait souhaité étendre à l'ensemble des administrations d'Etat.

Ni l'un ni l'autre des voeux exprimés ne semblent avoir reçu satisfaction.

Dans ces conditions, l'application de l'article 110 de la loi de finances pour 1996 n'apparaît pas effective ce qui est, pour le moins, peu admissible. Il est vrai que la réintégration de ces divers comptes dans le budget général ou, pour certains dont la nature le justifie, leur transformation en fonds de concours officiels, requiert certaines étapes de procédure et notamment des changements réglementaires ; cependant, une partie au moins des réintégrations nécessaires devrait se traduire dans la loi de finances 1997, puisque les procédures y conduisant doivent logiquement aboutir dans le cours de cette année. Cette première étape de réintégration ne saurait d'autant moins être différée que les sommes en jeu n'affecteraient pas significativement la présentation d'ensemble de la loi de finances.

CHAPITRE III

LES SERVICES CHARGÉS DU CONTRÔLE DE LA VIE ÉCONOMIQUE : DGCCRF, DGI ET DOUANES

Le ministère de l'économie et des finances est souvent considéré comme une citadelle qui abriterait une administration omnipotente capable de tout contrôler et de tout décider.

Cette image, née d'une propension à la simplification, est en tout état de cause moins que jamais justifiée.

On est aujourd'hui plus proche de la vérité en estimant que les très importantes missions du ministère sont de plus en plus difficilement exercées par lui.

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport spécial d'aller au-delà des explications qui font ressortir le contraste entre la complexification des tâches et les moyens mis en oeuvre.

Mais les mettre en lumière constitue à soi seul un exercice de clarification nécessaire.

I. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES (LA DGCCRF)

Les missions de la DGCCRF sont considérables. Mais ses services, disposant de moyens limités sont amenés à exercer des choix de priorité au sein de cette compétence très vaste

A. *DES MISSIONS VARIÉES AU SERVICE DE L'ORDRE PUBLIC ÉCONOMIQUE*

Les missions de la DGCCRF sont à l'image de sa raison sociale, nombreuses et hétérogènes mais elles ont cependant une unité qu'on peut présenter ainsi : **la DGCCRF est le service du ministère de l'économie et des finances destiné à veiller au respect des règles d'ordre public économique imposées aux marchés.** Ces règles sont essentiellement relatives

à la concurrence et à la loyauté commerciale entre entreprises et aux relations entre entreprises et consommateurs.

• **Dans le domaine de la concurrence**, la DGCCRF a pour mission d'informer les professionnels des règles existantes et de proposer au ministre de l'économie les mesures susceptibles d'améliorer les conditions de la concurrence dans l'économie française.

Dans le cadre des articles 7, 8 et 10 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, elle cherche et analyse toutes les pratiques des producteurs comme des revendeurs, susceptibles de mettre en échec le jeu d'une libre concurrence. Ces entraves anticoncurrentielles multiples, qui tendent à empêcher, restreindre ou fausser le jeu de la concurrence, peuvent émaner aussi bien d'actions concertées entre professionnels d'un secteur d'activité que de clauses contractuelles qui limitent la liberté commerciale des revendeurs (prix minimum imposé) et de leurs suites logiques (refus de vente, conditions discriminatoires).

La DGCCRF engage les procédures de saisine du Conseil de la concurrence et participe aux différentes phases de la procédure d'instruction et de décision du Conseil. Elle assure l'exécution de ses décisions. Elle participe aussi aux différentes phases de la procédure devant la Cour d'appel de Paris, et devant la Cour de cassation.

Dans le cadre du titre IV de l'ordonnance du 1er décembre précitée, elle assure le respect des **dispositions relatives à la transparence** (règles de facturation, information entre professionnels sur les conditions de vente, coopération commerciale) et **aux pratiques restrictives** (revente à perte, prix imposés). Elle concourt le cas échéant à l'établissement de la preuve par le juge civil à l'occasion des litiges relatifs à des refus de vente, des pratiques discriminatoires ou des achats liés, en intervenant à l'instance ou en introduisant elle-même une instance comme l'y autorise l'article 36 de l'ordonnance.

Dans le domaine du contrôle de la concentration économique, la DGCCRF met en oeuvre les procédures prévues au **titre V de l'ordonnance du 1er décembre** ; elle présente au ministre des propositions de saisine du Conseil de la concurrence, elle prépare les décisions du ministre prises après avis du Conseil de la concurrence et en assure l'exécution. En outre, elle examine toutes les opérations de concentration qui lui sont notifiées et prépare les décisions.

Elle intervient dans les procédures de mise en oeuvre des textes européens relatifs au contrôle des concentrations et à la répression des ententes et abus de position dominante, en particulier dans l'application

nationale des articles 85 et 86 du traité CEE pour laquelle elle a désormais directement compétence.

• **Dans le domaine de la surveillance du marché**, la DGCCRF suit de façon régulière l'évolution des **prix** des produits alimentaires sensibles (fruits et légumes, produits laitiers et carnés, poissons frais), des prestations de service (réparation automobile, pressing, cafés, hôtels, restaurants) et des carburants et fioul domestique.

Elle contrôle l'application des mesures législatives ou réglementaires.

• **La DGCCRF participe également beaucoup à l'action spécifique relative à l'achat public.**

La direction générale intervient dans le domaine de l'**assistance économique aux collectivités publiques** en contribuant à l'amélioration des conditions de passation des **marchés** et de négociation des contrats, ainsi qu'en donnant son avis sur les prix des services publics locaux.

Sur quelques organismes intervenant dans le domaine des marchés publics.

La commission centrale des marchés (CCM) exerce différentes missions en direction des acheteurs publics, des administrations de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics par l'intermédiaire de son secrétariat général :

• **elle élabore la réglementation spécifique des marchés publics** (code des marchés, cahiers des clauses administratives et techniques générales) et la pararéglementation y afférente (recueils de formulaires, documents types), dans le but d'aider les acheteurs publics à réaliser leurs achats dans le meilleur rapport qualité-prix tout en ménageant les deniers publics :

• elle aide les acheteurs à déterminer les meilleurs prix dans les **marchés négociés** en effectuant des **enquêtes de coût de revient** et en perfectionnant la doctrine desdites enquêtes sur un plan interministériel :

• elle exerce la **tutelle des groupements de commandes** et des groupements d'achats, en particulier de l'UGAP :

• elle exploite et publie les informations relatives au recensement économique des marchés publics, établi à partir des données recueillies par les comptables du Trésor et met en place un système d'information économique corrélant ces données avec les données générales macro-économiques et sectorielles :

• elle participe à la définition et à la mise en oeuvre des programmes d'ouverture des marchés sur les plans techniques tels que la normalisation informatique et télématique (programme EPHOS et EUROMETHODE), et de pratique des échanges de données informatisées (EDI).

Depuis 1990, un service d'"audit" est à la disposition des acheteurs publics de l'Etat ou des collectivités territoriales pour les aider à analyser le fonctionnement et l'organisation de leurs services achats, et leur proposer des adaptations dans le cadre d'un diagnostic personnalisé.

Le secrétariat général coordonne en outre l'activité :

- des **commissions spécialisées des marchés**, au nombre de cinq, qui examinent les projets de marchés des administrations de l'Etat et de leurs établissements publics à caractère non industriel et commercial, dépassant un certain montant. Les commissions spécialisées des marchés veillent notamment à l'application des réglementations :

- des **groupes permanents d'études de marchés**, qui élaborent des documents techniques, adaptés à chaque produit ou famille de produits, permettant aux acheteurs de bien exprimer leurs besoins

En outre, le secrétariat général participe aux travaux des commissions des marchés d'entreprises publiques : RATP, Aéroports de Paris, CEA, TDF, INA, EDF, GDF, France Télécom, Charbonnages de France, Compagnie nationale du Rhône, IFREMER...

Fonctionnent en outre auprès de la commission centrale des marchés :

- la **mission interministérielle d'enquête sur les marchés**, chargée d'enquêter sur les conditions de régularité et d'impartialité dans lesquels sont préparés, passés ou exécutés les marchés de l'Etat, des établissements publics nationaux, autres que ceux ayant le caractère industriel et commercial, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et des sociétés d'économie mixte locale :

- le **comité consultatif national de règlement amiable des litiges** survenant en cours d'exécution des marchés de l'Etat et de ses établissements publics qui statue en équité.

La DGCCRF est chargée de surveiller le respect des règles de passation des marchés publics. Ses agents participent à cet effet au fonctionnement des commissions d'appels d'offres.

La participation de la DGCCRF aux commissions d'appels d'offres, reconnue de longue date par le code des marchés publics, a vu son champ élargi par la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption, et celle du 8 février 1995 relative aux marchés et délégations de service public. Elles prévoient la présence du représentant de la DGCCRF aux commissions d'appels d'offres en matière de délégations de services publics, de contrats passés par les sociétés d'économie mixte et les sociétés d'HLM, ainsi que pour les avenants entraînant une augmentation du contrat supérieure à 5 %. La possibilité ouverte désormais aux représentants de la DGCCRF de faire valoir leurs observations par écrit dans le procès-verbal de ces commissions renforce

de manière substantielle la portée des avis formulés par écrit en matière de respect des règles de transparence et de concurrence.

• Les missions exercées dans le cadre de la **répression des fraudes** visent à garantir la qualité des produits, leur loyauté ainsi que la sécurité des consommateurs. Elles participent à la **mission plus générale de protection des consommateurs**.

B. DES MOYENS INSUFFISANTS

Selon plusieurs indicateurs, notre pays connaîtrait un taux d'encadrement des pratiques concurrentielles inférieur à de nombreux partenaires, parmi lesquels l'Allemagne. En tout état de cause, une tension apparaît entre les objectifs de la DGCCRF et ses moyens et des choix difficiles président à leur répartition entre les missions poursuivies.

Présentation synthétique des indicateurs de moyens :

- ♦ Effectifs en 1997 :
 - 3.715 emplois.
- ♦ Implantations :
 - 22 directions régionales.
 - 101 directions départementales.
 - 2 centres de formation professionnelle (Paris et Montpellier)
- ♦ Organisation :
 - 2 directions nationales d'enquête (DNE) spécialisées (répression des fraudes, concurrence) ;
 - 7 brigades interrégionales d'enquêtes de concurrence,
 - des réseaux spécialisés dans divers domaines : contrôle des vins, contrôle des fruits et légumes, contrôle sur autoroutes, relations transfrontalières, etc. ;
 - un réseau de huit laboratoires.

a) Une organisation administrative en évolution

Le **déploiement territorial** des services déconcentrés de la DGCCRF retient des solutions classiques avec une trentaine d'agents en moyenne par direction départementale.

Les implantations locales favorisent la présence des services près des lieux de distributions, ce qui a pour objectif de limiter les temps de transport au profit des temps de contrôle.

Toutefois, ce mode d'organisation n'est pas entièrement adapté aux missions de la DGCCRF qui sont de plus en plus centrées sur des contrôles portant sur des faits non rattachables par principe à une logique d'action territorialisée.

C'est pourquoi l'effort engagé pour améliorer le fonctionnement en réseau des services et pour promouvoir des actions interrégionales ou interdépartementales se justifie.

De quelques problèmes posés par les caractéristiques du personnel

Les **agents** de la DGCCRF appartiennent pour la moitié à la catégorie A de la fonction publique. Une certaine indifférenciation des rôles entre eux et les agents de catégorie B semble prévaloir dans les faits. En outre, la pyramide des âges est très engorgée et les départs en retraite peu nombreux. Dans ces conditions, la suppression de 31 agents dans le cadre du budget pour 1997 est de nature à poser de réels problèmes de mobilité et de motivation.

La gestion du personnel a été marquée ces dernières années par l'objectif de **renforcer les effectifs de terrain** et s'est traduite par exemple par l'augmentation des effectifs employés dans les laboratoires qui sont passés de 280 à 350 en quelques années.

En outre, la conception de l'activité de la DGCCRF a évolué. Elle privilégie les "enquêtes ciblées" plutôt que les contrôles permanents et systématiques.

b) Le poids des activités de contrôle technique

Deux types d'activités émergent : les contrôles techniques et les contrôles économiques.

L'activité de contrôle économique occupe environ le tiers des agents.

L'administration dispose de larges marges de manoeuvre pour définir son action.

Les axes qu'elle privilégie actuellement sont moins qu'avant la surveillance des ententes ou des concentrations et beaucoup plus celle des abus de position dominante. Il est à noter que ce dernier champ d'investigation est a priori peu défini.

L'activité de contrôle technique mobilise le reste des agents. Elle est donc très consommatrice de moyens.

Elle consiste en particulier en une série de vérifications ponctuelles ou systématiques assorties, en certains cas, d'examens réalisés en laboratoires et qui visent notamment à s'assurer de la qualité des produits.

c) La surveillance des marchés publics : un autre "rocher de Sisyphe".

En ce qui concerne la **surveillance des marchés publics**, l'objectif de participer au tiers des réunions des commissions d'appel d'offres n'est pas atteint : le taux de participation est d'environ 25 %. Cette situation s'explique en bonne partie par la croissance de l'activité de ces organismes avec d'ailleurs une part importante de réunions infructueuses.

Afin d'optimiser l'intervention des représentants de la DGCCRF, il serait souhaitable de **mettre en oeuvre un dispositif de sélection des marchés dès le stade de leur publication et de centrer l'action sur les secteurs ou les catégories d'entreprises justifiant une particulière vigilance en matière concurrentielle.**

La simplification et la réforme du code des marchés publics sur lesquelles travaille la direction au niveau national, est assurément une priorité.

Actuellement, 85 % des marchés avec appel d'offres seraient déclarés infructueux. Le formalisme actuel, qui explique largement ce taux d'échec, peut donc être jugé inefficace. Il va de soi cependant que l'allègement des formalités actuelles doit aller de pair avec le maintien des mécanismes effectifs de compétition et avec l'efficacité des contrôles.

Un système de marchés négociés encadrés s'appliquant à des tranches de marché plus importantes qu'actuellement est certainement un des axes les plus prometteurs de cette réforme.

Il faudra pourtant que s'y ajoutent des précautions permettant à l'administration de conserver les moyens d'un contrôle sélectif et, en particulier, résoudre la question de l'engorgement des commissions qui seraient appelées à examiner les comptes rendus de marchés négociés.

d) Une sollicitation de plus en plus forte du fait des règlements communautaires

L'activité de la Commission européenne dans le domaine de la concurrence ne se relâche pas.

Les aménagements réglementaires intervenus ont été limités avec le règlement d'exemption des accords de distribution des véhicules automobiles, adopté le 28 juin 1995, et le règlement d'exemption des accords de transferts de technologie qui concernent tous deux le domaine des ententes et des positions dominantes.

Mais des dossiers très importants ont mobilisé les services, qu'il s'agisse du projet de révision du règlement sur les concentrations qui pose le problème de l'abaissement du seuil de la compétence communautaire ou des perspectives d'ouverture à la concurrence de certains monopoles (télécommunications, transports aériens, Poste ou énergie).

Les enjeux qui s'attachent à ces sujets sont tels qu'il faut appeler les services à toute la vigilance et à toutes les diligences nécessaires.

Cette mobilisation des moyens sur des questions de principe se double d'un appel à contribution des services pour examiner les concentrations notifiées à la Commission.

En 1995, 108 projets ont ainsi été notifiés, soit une multiplication par deux par rapport à 1993.

e) Une activité de surveillance du respect des règles de la concurrence sous tension

La surveillance des marchés publics et les activités techniques étant très consommatrices de moyens, il reste à veiller au respect des règles organisant la concurrence.

Outre que les moyens disponibles à cet effet sont trop réduits, cette mission est malaisée à remplir :

- les pratiques anticoncurrentielles se sophistiquent et la législation réagit avec retard :

- la jurisprudence des tribunaux est assez clémente. Un extrait du rapport d'activité pour 1995 de la DGCCRF laisse de ce point de vue rêveur : *"La revente à perte a fait l'objet de contrôles renforcés : 3.106 vérifications contre 1.759 en 1994. Cependant, compte tenu des peines habituellement retenues en matière de revente à perte, les Parquets ont procédé à de nombreux classements, anticipant en cela la loi d'amnistie qui prévoyait le classement de certaines catégories de délits commis avant le 18 mai 1995"*. De deux choses l'une : soit il est extrêmement fâcheux d'orienter les services vers des contrôles de faits amnistiés par avance ; soit il convient de mieux sensibiliser les magistrats aux conséquences des faits qu'ils sont appelés à juger.

En tout état de cause, la pratique du classement sans suite par les Parquets mérite d'être remise en cause.

- L'administration ne dispose le plus souvent pas de l'action en cassation à l'encontre de ce qui se produit dans les affaires de concentration ou de discrimination.

L'exercice du contrôle par les services de la DGCCRF subit les conséquences de cet ensemble de difficultés :

- alors qu'en 1994, la lutte contre les ententes et abus de position dominante s'était traduite par le lancement de 230 enquêtes – 305 indices de pratiques anticoncurrentielles ayant cette année-là été relevés –, le nombre d'enquêtes lancées ou achevées en 1995 n'est plus que de 200 ;

- le Conseil de la concurrence n'a été saisi pour avis à l'occasion d'opérations de concentrations ou pour analyser l'évolution des structures de l'économie qu'à six reprises.

Le tableau qui suit permet d'appréhender les caractéristiques du contrôle des concentrations.

Bilan statistique du contrôle des concentrations en France

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Opérations recensées | 913 | 903 | 691 | 536 |
| Notifications reçues | 31 | 21 | 20 | 20 |
| Saisines du Conseil | 7 | 12 | 10 | 6 |

Le nombre des notifications reçues indique la souplesse du régime français. Le nombre des saisines du Conseil, qui varie assez peu malgré des volumes d'opérations disparates, donne une idée de sa réactivité.

Il est tout à fait remarquable – et, dans certaines limites, compréhensible – que notre administration soit mobilisée pour la quasi-totalité des affaires examinées, non par des opérations internes, mais par des dossiers européens.

II. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS (DGI)

La DGI est soumise dans chacune de ses missions à de fortes pressions.

Les orientations nationales fixées en mars traduisent les priorités de la DGI :

➤ "maintenir les résultats acquis en particulier en matière d'accélération des travaux d'assiette ;

➤ mieux satisfaire les besoins du public en prévenant les erreurs et en améliorant l'accessibilité des services ;

➤ lutter contre la défaillance fiscale en effaçant les écarts entre la réalité et les fichiers ;

➤ lutter contre les nouveaux risques de fraudes".

Selon la présentation qui en est faite dans le document présentant le budget des services financiers, la direction générale des impôts exerce quatre missions principales :

- l'assiette de la quasi totalité des impôts perçus pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales et des taxes collectées au profit de divers organismes ;

- le contrôle de l'impôt ;

- le recouvrement de certains impôts ;

- la conduite des activités foncières et domaniales avec, en particulier, les activités cadastrales -évaluations foncières et mise à jour du cadastre-, les activités de publicité foncière et les activités domaniales - administration du patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat, évaluation de certains biens immobiliers...-.

A. L'AMÉLIORATION DES TRAVAUX D'ASSIETTE

Les principaux indicateurs de l'activité d'assiette de la DGI prendraient, pour 1996, les valeurs suivantes :

| | Nombre | Montant |
|---|-----------------------|-----------------------|
| • Rôles d'impôt sur le revenu homologués au cours de l'année | 16.300.000 articles | 316.000 millions de F |
| • Rôles d'impôts directs locaux homologués au cours de l'année | 64.500.000 articles | 332.350 millions de F |
| • Evaluations fixées par les services du cadastre (propriétés bâties et non bâties) | 2.800.000 évaluations | |
| • Contentieux : nombre de réclamations gracieuses reçues | 3.9000.000 | |
| • Nombre de redevables de la TVA (1995) | 3.092.078 | |
| • Nombre de redevables BIC-IS (1995) | 2.364.431 | |
| • Nombre de redevables BNC (1995) | 550.636 | |
| • Nombre de redevables BA (1995) | 788.970 | |

La première priorité retenue en la matière est d'accélérer les travaux afin de transmettre plus tôt les avis d'imposition aux contribuables.

Cet effort répond à la préoccupation de disposer plus rapidement dans l'année des recettes fiscales ce qui est évidemment de nature à améliorer les conditions de gestion de la trésorerie de l'Etat.

Ce souci général trouve une application particulière en matière d'impôts locaux. En ce qui les concerne, l'Etat verse dès le premier mois de l'année une série de douzièmes provisionnels alors que le produit des rôles n'est recouvré qu'à l'automne.

L'accélération des travaux d'assiette ne doit pas nuire à leur qualité.

De ce point de vue, si la part des déclarations traitées avant le 15 septembre a augmenté pour l'impôt sur le revenu et pour la taxe d'habitation notamment -pour cette dernière, la part des avis d'imposition compris dans le premier rôle payable au 15 novembre est passée de 64.2 à 69.3 % du total entre 1992 et 1995-, le nombre des réclamations est stable, autour de 4 millions.

Leur répartition, variable chaque année, est "grosso modo" la suivante : 38 % concernent la taxe d'habitation, 26 % l'impôt sur le revenu, 17 % la taxe professionnelle et 12 % les taxes foncières.

Le maintien d'un nombre aussi important de réclamations n'est pas entièrement satisfaisant : leur traitement est consommateur de moyens et les anomalies relevées entraînent un ensemble de mécontentements profondément contraires à l'acceptation collective de l'impôt.

Pour y remédier, les principaux moyens mis en oeuvre ont consisté à rapatrier dans les centres des impôts les charges de saisie externalisées dans les centres informatiques afin d'assurer un meilleur repérage des anomalies à développer des applications informatiques pour filtrer les déclarations et à mieux coordonner dans le temps le traitement de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation.

Ces mesures exercent une pression importante sur les services des centres des impôts dont les tâches de pure exécution sont accrues.

Elles semblent avoir donné des résultats positifs en apportant une amélioration de la qualité des travaux qui s'est traduite en particulier par une réduction importante des réclamations contentieuses en matière d'impôts locaux (2.130.000 réclamations contentieuses portaient sur la taxe d'habitation et les taxes foncières en 1991, 1.528.000 en 1995).

Mais, elles ne doivent pas conduire à renoncer à d'autres tâches importantes de gestion de l'impôt comme le contrôle de la réalité des bases imposables non plus qu'elles ne doivent être exclusives d'un effort pour améliorer l'insertion des services dans leur milieu et les relations nouées avec les contribuables.

B. UN BESOIN D'OPTIMISATION DU CONTRÔLE FISCAL

La fraude atteint des montants importants. La DGI est en charge du contrôle fiscal. En ce domaine, le montant des droits nets rappelés a beaucoup progressé depuis 1991 -+ 44,6 %- et s'est élevé en 1995 à 55,5 milliards de francs (36 milliards de francs pour le contrôle fiscal externe ; 19,5 milliards de francs pour le contrôle sur pièces).

Est-ce à dire que les résultats obtenus sont satisfaisants ?

La réponse à cette question suppose de produire des estimations de la fraude, exercice périlleux puisqu'en la matière, seule la fraude constatée est réellement connue.

Deux observations liminaires s'imposent :

- Le montant des droits nets rappelés diffère du montant des droits réellement recouverts : le taux de recouvrement des droits rappelés est sensiblement inférieur au taux de recouvrement des impositions ordinaires et les procédures diligentées s'étagent sur plusieurs années ;

- **Si les résultats des contrôles fiscaux ne sont pas mécaniquement fonction du nombre des agents de la DGI, ils en dépendent cependant beaucoup.** La baisse des moyens de la direction générale s'accompagnera nécessairement d'une dégradation des performances réalisées en ce domaine comme d'ailleurs en matière de recouvrement plus généralement. Le bilan des mesures de réduction d'emplois budgétaires devrait donc être dressé avec le plus grand sérieux afin d'établir le solde des dépenses évitées et des recettes perdues.

La lutte contre la fraude fiscale doit être une priorité constante. La fraude remet en cause les fondements mêmes de notre système de prélèvements, entraîne des distorsions économiques et, à niveau de dépenses publiques donné, est génératrice de déficits.

L'évaluation du montant de la fraude est un exercice difficile.

Le rapport de M. Guy Bêche réalisé par l'Assemblée nationale en juin 1989 citait une étude de la DGI qui estimait la fraude fiscale à 106 milliards de francs en 1987.

Résumé de quelques conclusions du rapport de M. Guy Bêche

Le rapport détaillait ainsi les types de fraudes :

- 34,4 milliards pour l'impôt sur le revenu,
- 36,1 milliards pour l'impôt sur les sociétés,
- 26,7 milliards pour les taxes sur les chiffres d'affaires,
- 8,6 milliards pour les autres impôts.

Il mettait en évidence les moyens offerts à l'administration pour lutter contre la fraude et insistait sur les atouts d'un système s'appuyant sur de nombreuses déclarations par les tiers, un champ élargi du droit de communication reconnu à l'Etat (pas de secret bancaire, un particulier) et sur deux types de contrôle : le contrôle externe et le contrôle sur pièces.

En même temps, il rappelait que les mesures prises après le rapport Aicardi pour encadrer le contrôle fiscal avaient beaucoup limité les prérogatives de l'administration.

L'élément central de la réflexion consistait à **distinguer la fraude proprement dite des erreurs et omissions commises par les contribuables** afin de mieux combattre la première en dédramatisant l'exercice du contrôle de ces dernières.

L'action sur les moyens était jugée nécessaire mais insuffisante.

Pour dédramatiser l'exercice du contrôle, il était jugé indispensable d'améliorer l'information des contribuables afin de limiter les erreurs commises par eux, d'orienter le contrôle sur pièces dans une direction plus pédagogique que répressive, de développer l'action des organismes agréés, d'alléger les obligations comptables des PME et de simplifier les textes.

Il était proposé de généraliser la procédure de vérification-diagnostic, contrôle en deux temps dont la deuxième étape ne s'ouvre que si des anomalies graves sont découvertes, d'étudier une scission du contrôle fiscal entre une phase d'enquête administrative et une phase judiciaire et d'aménager les procédures de recouvrement de sorte que celles-ci prennent mieux en considération les contraintes économiques des contribuables.

Pour optimiser la lutte contre la fraude, il était proposé :

- de détecter plus efficacement la fraude en repérant les facteurs micro-économiques qui la suscitent ;
- d'ouvrir plus largement les prérogatives inquisitoriales de l'administration ;
- d'améliorer les moyens techniques à la disposition de l'administration et son accès aux données informatiques gérées par les contribuables ;
- d'accroître le taux de recouvrement des redressements en améliorant les rapports entre services de contrôle et de recouvrement ;
- de limiter l'opposabilité à l'administration des vices de forme ;
- de maintenir les obligations déclaratives des mouvements de capitaux compte tenu des problèmes d'harmonisation européenne en matière de droit de communication des différentes administrations fiscales.

Le syndicat national des impôts avançait pour 1992 une estimation de 195 milliards de francs.

Le Conseil des impôts dans son onzième rapport consacré à l'impôt sur le revenu procédait par comparaison entre les revenus déclarés et les revenus des ménages d'après les comptes nationaux. Il constatait que les revenus bruts catégoriels déclarés (2.818 milliards de francs) étaient inférieurs de près de 770 milliards de francs aux revenus des ménages. Rappelant que

cet écart recouvrait pour une large part des différences de définition, il estimait cependant que celles-ci n'expliquaient pas l'ensemble des écarts.

Il en allait ainsi pour les revenus déclarés par les entrepreneurs individuels (le revenu dissimulé représenterait 37 % du revenu déclaré, soit de l'ordre de 100 milliards de francs), les revenus des capitaux mobiliers (la dissimulation était estimée à 50 milliards de francs) ou les pensions et rentes.

Ces chiffres un peu anciens indiquent en tout cas que la fraude constatée à l'occasion de l'exercice de la mission de contrôle fiscal continue à ne représenter qu'une fraction de la fraude réelle.

➤ **L'internationalisation de la fraude**

L'ampleur prise depuis ces travaux par l'ouverture et l'internationalisation de l'économie française pourrait avoir creusé cet écart. En toute hypothèse, elle exerce une pression très forte sur les conditions d'exercice du contrôle fiscal.

• **La TVA intracommunautaire**

Les problèmes posés par la mise en oeuvre du régime transitoire de TVA intra-communautaire en sont une première illustration.

La loi du 17 juillet 1992 a transposé en droit interne la sixième directive européenne du 16 décembre 1991 qui instituait un régime provisoire de recouvrements de la TVA due sur les échanges intra-communautaires.

Autrefois perçue par la douane à l'occasion du passage transfrontalier, la TVA intra-communautaire est désormais perçue par la DGI. Les produits sont admis en suspension de taxe puisque les contrôles aux frontières ont été supprimés.

Les entreprises acheteuses ou vendeuses produisent une déclaration périodique et les redevables acquittent la TVA intra-communautaire dans les mêmes conditions que la taxe interne.

Le recouvrement de la TVA intra-communautaire par la DGI n'a pas eu pour effet de retirer à la douane la totalité de ses compétences en matière de TVA.

La douane conserve ses compétences dans le domaine de la TVA sur les importations extra-communautaires.

De plus, par une décision en date du 17 février 1993 et curieusement présentée comme un "protocole" entre la DGI et la DGDDI, il a été prévu que la douane conserverait une mission d'assistance au recouvrement de la TVA

intra-communautaire et il a en outre été créé, en coopération avec les deux directions, un "Service de surveillance des échanges intra-communautaires" dont une des cellules, l'"Observatoire", est chargée d'identifier les risques de fraude liés au grand marché intérieur.

La substitution à un régime de contrôle aux frontières d'un régime de contrôle presque totalement renouvelé a nourri des doutes récurrents sur l'équivalence d'efficacité des deux systèmes.

Conformément à l'article 93 de la loi de finances pour 1996, le Gouvernement a remis au Parlement en juin de cette année un rapport sur l'évolution de la taxe sur la valeur ajoutée depuis la mise en place du marché unique.

Le rapport conclut que : "la mobilisation de l'administration a permis d'effectuer dans de bonnes conditions le passage au régime instauré depuis 1993. Face à l'apparition de mécanismes de fraude potentiels plus diversifiés, un effort important a été consacré pour réaliser des contrôles ciblés et dissuasifs qui ont permis de préserver les ressources collectées par l'Etat. L'utilisation de nouveaux outils comme l'exercice du droit d'enquête ou l'étude des données de recoupement communautaires a été efficace".

Il ajoute : "enfin, les actions qui seront menées à l'avenir constituent un enjeu important...Pour intensifier la coopération entre la douane et la DGI un plan d'action commun est mis en place : il devra permettre de mieux exploiter les informations dont les administrations financières disposent déjà. Il facilitera également les opérations de détection et de contrôle au moment où, après les premières années de mise en place du dispositif, les vérificateurs pourront réaliser des investigations sur plusieurs années concernées par la TVA intra-communautaire."

Un contraste existe donc entre un certain satisfecit décerné au passé et l'appel pour l'avenir à la mobilisation des efforts.

La TVA intra-communautaire correspond à la taxe acquittée par un opérateur français assujéti sur ses acquisitions en provenance d'autres Etats-membres de la Communauté.

La TVA due sur ces biens est déductible de la TVA encaissée par l'opérateur dans les mêmes conditions que les achats correspondants auprès des entreprises nationales.

Le rapport indique donc que "quel que soit le montant de TVA intra-communautaire indiqué par les entreprises, la TVA nette encaissée par les comptables des impôts n'est pas modifiée."

Les limites de validité de ce raisonnement doivent être soulignées.

On ne peut écarter le risque de fraude portant sur la TVA intra-communautaire que pour autant :

- qu'une entreprise n'ait pas d'intérêt à exagérer ses déclarations portant sur ses acquisitions intra-communautaires ;

- ou qu'une entreprise n'ait pas d'intérêt à sous-évaluer ses acquisitions intra-communautaires soit en les dissimulant plus ou moins complètement soit en les travestissant.

Or, un redevable peut avoir intérêt à adopter l'un ou l'autre de ces comportements.

En exagérant ses déclarations d'acquisitions intra-communautaires, un redevable se constitue des droits à déduction fictifs. Il paiera ainsi plus de TVA intra-communautaire qu'il ne devrait mais acquittera moins de TVA nette interne que normalement.

En sous-évaluant ses acquisitions intra-communautaires, le redevable peut :

- soit nourrir un circuit économique occulte, et, dans ce cas, les montants de TVA intra-communautaire et de TVA nette sont réduits à proportion des droits éludés par ce moyen ;

- soit éviter des paiements de TVA non déductibles dans l'hypothèse où, du fait de son activité, de son statut ou de sa qualité d'utilisateur final, les facultés de déduction seraient fermées. Dans cette hypothèse, le montant de la TVA intra-communautaire est seul affecté.

Ces "tentations" correspondent aux trois types de fraude que le passage au nouveau régime de TVA intra-communautaire a rendu plus aisé à réaliser.

1. Les entreprises peuvent effectuer des acquisitions intra-communautaires sans les déclarer

Le montant brut des droits éludés est alors égal à la dissimulation pratiquée. Mais le montant net est plus incertain.

Cette pratique n'a en effet de conséquences financières pour le Trésor que si le chiffre d'affaires de l'entreprise n'est pas correctement déclaré ou dans l'hypothèse où les droits à déduction de l'entreprise seraient inférieurs au

montant de la TVA à laquelle elle serait assujettie sur ses achats intra-communautaires.

2. Les entreprises françaises peuvent déclarer des livraisons intra-communautaires fictives

Le Trésor est lésé à hauteur de la TVA éludée sur des ventes internes ainsi masquées.

3. Des circuits frauduleux plus sophistiqués peuvent être utilisés

Le rapport déposé par le Gouvernement cite par exemple le cas des "carrousel".

"Une entreprise française éphémère (A) peut établir des factures avec TVA vers une autre société française (B) qui à son tour revend les biens, sous forme de livraison intra-communautaire exonérée, à une entreprise (C) située dans un autre Etat-membre. Si l'ensemble du circuit est fictif, l'auteur de la fraude peut en tirer un bénéfice substantiel : en fait, aucune marchandise n'est réellement échangée.

En effet, l'entreprise (A) disparaît rapidement sans reverser la TVA figurant sur les factures qu'elle a émises. En revanche la société (B) demande à l'Etat le remboursement du crédit de TVA constitué grâce à ses achats et livraisons exonérées fictifs".

Dans cette hypothèse, la disparition des contrôles physiques aux frontières ôte la possibilité de contrôler la réalité de l'exportation réelle du bien.

Mais il faut noter qu'elle n'ôte pas celle de contrôler la réalité des prestations fournies par la société française éphémère¹.

Toutefois, si l'entreprise (A) est située à l'étranger, la suppression du contrôle aux frontières favorise la simulation des flux dans les deux sens.

Face à l'amplification des risques de fraudes, il ne semble pas que l'adaptation des opérations de contrôle conduites en la matière ait été jusqu'à présent suffisante.

¹ Cependant, dans la pratique, ce contrôle est malaisé et il semble que le développement des entreprises à courte durée de vie constitue un facteur de fraude de plus en plus répandu

Il convient d'observer que les contrôles effectués en 1994 qui avaient pour la première fois porté sur une année complète d'application du nouveau dispositif de TVA intra-communautaire avaient donné lieu à des rappels d'un montant de 234 millions de francs.

Or, ce montant ne représentait qu'une faible part des droits nets rappelés au titre de la TVA en contrôle fiscal externe (10,4 milliards de francs en 1994), ce qui laissait penser que des progrès dans le contrôle exercé étaient encore nécessaires.

Dans ce domaine, il est d'abord devenu essentiel que la coopération entre Etats européens fonctionne correctement.

Or, il n'est pas sûr que ce soit le cas.

Ainsi, la création du système informatisé de recoupement des acquisitions communautaires ne suffit pas à convaincre de l'efficacité de l'outil.

Celui-ci ne peut être performant que si les fichiers sont partout bien informés et si leur échange est aisé. Or tel ne semble pas être le cas. Les procédures normales d'échange trimestriel des fichiers portent sur des fréquences trop longues. L'absence d'harmonisation des règles de TVA entre Etats-membres gêne la comparabilité des données.

Les instruments de contrôle interne, le droit d'enquête ou les contrôles à la circulation effectués par les services douaniers ne valent eux-mêmes que sous certaines réserves et, en particulier, au premier chef, la disponibilité des agents pour les conduire et les suites qui leur sont données.

La procédure du droit d'enquête a été utilisée 1627 fois par la DGI en 1995 dans le domaine des échanges intra-communautaires et a permis de relever dans environ 976 cas des manquements aux règles de facturation. Le nombre des propositions de vérification qui en ont résulté n'est pas connu.

En ce qui concerne l'action administrative interne, il y a également lieu de souligner la nécessité d'améliorer la coopération entre la DGI et la douane.

Cette nécessité a fondé les dispositions décidées dans le cadre du plan d'action commun à ces deux directions générales du ministère. Il reste à mettre en oeuvre la totalité des dispositifs.

➤ **La fraude fiscale internationale**

La libération des mouvements internationaux de capitaux des biens et des personnes a multiplié les occasions d'échapper aux cadres strictement nationaux.

Les revenus et les facteurs peuvent pour certains se déplacer instantanément et sans même évoquer le développement des paradis fiscaux ce seul phénomène est un défi pour l'efficacité de l'action des administrations fiscales nationales.

La capacité des revenus les plus mobiles à éluder l'imposition risque est porteuse d'effets nocifs pour les finances publiques des Etats, mais aussi pour les revenus moins mobiles auprès desquels il devient tentant de trouver une compensation aux pertes de recettes fiscales subies sur d'autres ressources.

La coopération fiscale internationale doit donc être développée.

Ceci suppose que les règles conventionnelles soient appliquées et qu'à cet effet, l'administration délègue des moyens suffisants et soit vigilante sur les manquements à la règle de réciprocité.

Mais, cela suppose également un fort investissement des services pour proposer les solutions pertinentes aux réalités nouvelles.

Il est par ailleurs souhaitable de mieux utiliser nos dispositifs internes de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales internationales comme l'indique très bien le rapport général de la commission des finances du Sénat sur la loi de finances pour 1997.

C. UNE ÉROSION CONTESTABLE DES MOYENS HUMAINS

Au cours du débat relatif au budget des services financiers pour 1996, le ministre du budget avait indiqué partager l'analyse selon laquelle la rentabilité budgétaire du recrutement à la direction générale des impôts était avérée.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 1995, le coût du contrôle fiscal était évalué à 2,8 milliards de francs alors que le total des droits simples rappelés s'était élevé à 54,3 milliards de francs.

Dans ces conditions, le choix opéré de réduire de 625 unités le nombre des emplois budgétaires de la direction générale apparaît contestable.

Il faut à ce stade rappeler que le taux d'intervention dans les entreprises à chiffre d'affaires élevé¹ – plus de 100 millions de francs pour les entreprises industrielles et commerciales et plus de 40 millions de francs pour les prestataires de services – n'est guère élevé puisqu'il ne dépassait pas 13 % des entreprises concernées en 1993.

En outre, la question de la pertinence du déploiement territorial des moyens se pose dans un contexte où la présence géographique que des services n'apparaît pas entièrement adaptée à l'implantation des fraudes.

¹ Rapport du nombre des vérifications opérées sur le nombre d'entreprises concernées.

CHAPITRE IV

LE RÉSEAU DU TRÉSOR PUBLIC ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. APERÇUS RELATIFS À LA DIRECTION DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (D.C.P.)

La direction de la Comptabilité publique et des services déconcentrés -le réseau du Trésor Public- exercent de nombreuses missions pour l'Etat ou les collectivités et établissements publics locaux.

1. Les missions

Les missions accomplies pour l'Etat sont les suivantes :

Une première mission consiste à recouvrer les **recettes de l'Etat.**

En ce qui concerne les recettes fiscales, le Trésor Public perçoit :

- l'impôt sur le revenu et les autres impôts directs perçus par voie de rôle,
- l'impôt sur les sociétés,
- la taxe sur les salaires,
- les taxes d'urbanisme.

Les recettes fiscales recouvrées pour l'Etat au titre des impôts sur rôle s'élevaient, en 1994, à 338.2 milliards de francs.

En ce qui concerne les produits non-fiscaux, le Trésor Public recouvre essentiellement :

- la redevance de l'audiovisuel,
- les amendes.

Une seconde mission consiste à exécuter les dépenses du budget de l'Etat pour leur quasi-totalité.

Il s'agit d'une mission d'exécution mais aussi de contrôle puisque les comptables paient au vu des mandats des ordonnateurs sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

Une troisième mission consiste à assurer la comptabilité de l'Etat conformément au plan comptable de l'Etat.

Une quatrième mission consiste à participer à la gestion de la dette publique. Au niveau central, la DCP est l'émetteur et le gestionnaire de la dette de l'Etat et publie annuellement le compte de la dette publique. Au niveau local, le réseau du Trésor Public assure une mission de collecte de l'épargne. Il gère un encours de comptes-chèques de 16,8 milliards de francs en 1994.

Les comptables du Trésor se trouvent, par ailleurs, dans une situation de préposés à l'égard de certains organismes comme, par exemple, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Crédit Foncier de France.

- Les missions accomplies pour les collectivités et établissements publics locaux consistent à

- assurer la tenue quotidienne de la comptabilité des organismes décentralisés et élaborer le compte de gestion transcrivant les opérations des ordonnateurs locaux qui est soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes ;

- recouvrer toutes les recettes et d'assurer le paiement de toutes les dépenses des collectivités et établissements publics locaux : 1.400 milliards de francs décaissés en 1994, dont plus de 1.000 pour les collectivités locales ;

- exercer une mission de conseil financier, juridique et technique au profit des collectivités locales.

2. Les moyens

a) Les effectifs

Evolution des effectifs entre 1996 et 1997

| 1996 | 1997 | 1997/1996 |
|--------|--------|-----------|
| 55.008 | 54.577 | - 431 |

La régression tendancielle des effectifs avait été stoppée en 1996 avec la création de 100 emplois qui répondait, selon le ministre, à un souci de titularisation de vacataires.

Les données relatives à la situation de l'emploi dans les services déconcentrés du Trésor indiquaient, en effet, une situation de "suremploi significative".

L'an prochain, les suppressions d'emplois s'élèveraient à 431 unités.

b) L'organisation territoriale de la direction de la Comptabilité publique

L'implantation locale des services déconcentrés de la direction s'agence selon l'organisation pyramidale suivante : 109 Trésoreries générales, 88 recettes des finances, 3.861 Trésoreries. Il faut y ajouter 23 paieries générales à l'étranger et 5 centres de redevance de l'audiovisuel.

On distingue les postes comptables du Trésor public selon qu'ils sont ou non centralisateurs.

Les postes comptables centralisateurs sont les 109 trésoreries générales et les 88 recettes des finances. Ils jouent principalement un rôle d'organisation, d'animation et de contrôle.

Les postes comptables non centralisateurs assurent au réseau du Trésor Public une très forte dissémination sur le territoire -d'entre les trois réseaux comptables des services financiers, le Trésor Public est celui qui dispose du plus grand nombre de postes- qui s'accompagne d'une forte présence locale.

Si l'on ne peut évoquer à son propos une totale homogénéité, certains postes comptables principalement localisés dans des zones urbaines étant spécialisés dans le recouvrement de certains impôts, il n'en reste pas moins que la **polyvalence des missions** est une caractéristique forte de ces administrations déconcentrées.

c) Les autres moyens

La direction de la Comptabilité publique a engagé une politique résolue d'équipement informatique. Le nombre des postes de travail informatisé s'élevait en 1995 à 46.593, à comparer avec le nombre des agents (55.008 emplois).

De nombreuses applications ont été développées pour les besoins du service, les réformes portant sur les obligations budgétaires et comptables des collectivités locales nécessitant la refonte des logiciels utilisés.

Le projet de budget pour 1997 comporte une augmentation très importante des **crédits de fonctionnement** alloués au Trésor public. Ceux-ci sont presque doublés.

Il n'en va pas de même des **crédits d'équipement** dont le montant déjà très bas se replierait encore, passant de 37,4 à 27,3 millions de francs.

3. Quelques commentaires

• **La réduction du nombre des agents** survenant dans un contexte de tensions sur les conditions du recouvrement de l'impôt et de réformes importantes concernant la gestion des dépenses de l'Etat et la comptabilité des collectivités locales **devrait susciter des difficultés**.

Celles-ci seront d'autant plus fortes que le ministère est loin de maîtriser la gestion de son personnel.

Les opérations de restructuration du réseau sont en effet théoriquement suspendues depuis l'entrée en vigueur du moratoire gouvernemental sur les services publics.

Il est cependant à noter que des projets existent pour alléger ces contraintes. Ils reposent, semble-t-il, sur une modification des conditions d'affectation des personnels dans les Trésoreries et sur un projet de révision de la carte des implantations des recettes des finances.

En ce qui concerne le premier dispositif, il s'agit de confier la gestion de deux Trésoreries de petite taille à un même chef de poste. Les objectifs poursuivis et les modalités du dispositif sont décrits ainsi qu'il suit par le ministère :

"Les emplois de catégorie A dégagés par ces mesures seront réaffectés pour partie dans les départements et pour le reste au profit du réseau, dans l'objectif de renforcer l'exercice des missions en matière d'expertise économique et financière et de conseil aux collectivités locales. Ces emplois seront également redéployés dans le domaine des contrôles sur place et dans les trésoreries situées en zone urbaine.

Ce schéma d'organisation devrait concerner à moyen terme près de 300 trésoreries. D'ores et déjà, une quarantaine de postes comptables dans 30

départements ont été déterminés pour une expérimentation prochaine du dispositif".

En ce qui concerne la réforme des recettes des finances, ses modalités seraient les suivantes :

Par ailleurs, la direction a engagé une réforme des Recettes des finances fondée sur la rénovation des missions et sur la révision de la carte de leur implantation.

Des tâches actuellement assurées par la Recette des Finances seront recentrées sur la Trésorerie Générale et les postes comptables de la ville-siège.

C'est le cas de la fonction de centralisation comptable et de tenue de la comptabilité qui sera désormais assurée directement par la seule Trésorerie Générale, compte tenu de l'évolution des techniques et pour accélérer la remontée de l'information comptable.

Le recouvrement des impôts de la ville-résidence de la Recette des Finances, sera confié à un autre poste en résidence.

En contrepartie, l'activité des Recettes des Finances sera recentrée sur le rôle majeur d'animation, d'assistance et de soutien de proximité des postes comptables

Il est par ailleurs envisagé d'opérer une révision de la carte des implantations.

La mise en oeuvre de la révision de la carte des implantations des Recettes des Finances serait étalée sur 4 ans à compter de 1997. Elle aboutirait à la fermeture de 41 postes.

• **L'activité financière des comptables** et certainement un élément non négligeable de l'attrait de la fonction et peut exercer une contribution à la qualité de certains des services rendus.

Toutefois, elle pose de réels problèmes. Ceux-ci naissent moins de la concurrence exercée vis-à-vis des autres réseaux de collecte de l'épargne - le modeste volume de l'épargne géré en témoigne - que des aspects juridiques de cette gestion et, plus encore, de l'ampleur des ressources du réseau consacrées à cette activité.

Il faut donc réfléchir à la poursuite de cette tâche, non prioritaire, au regard de sa compatibilité avec les autres missions des comptables du trésor. Certes, les "retombées" de l'activité de collecte de l'épargne contribuent à la

rémunération des agents et ainsi limitent une charge budgétaire. Mais, il n'est pas optimal d'insérer, au milieu d'activités de service public, une tâche paracommerciale sans évaluer plus finement le temps qu'elle soustrait aux autres missions.

• L'action des services déconcentrés la direction de la comptabilité publique devrait mieux s'articuler avec celles des autres administrations de l'Etat.

Cet objectif s'impose d'abord dans le champ propre des services du ministère des finances. La coexistence de trois administrations de recouvrement doit s'accompagner de dispositifs de rationalisation des interventions lorsque les trois réseaux sont inégalement présents sur le territoire ou encore pour améliorer les relations entre les contribuables et l'administration. La mission de contrôle des comptables publics doit mieux servir les missions de contrôle des autres services du ministère.

Il en va ainsi notamment en matière de marchés publics où une plus grande coopération entre le réseau et les services de la DGCCRF permettrait d'optimiser l'emploi des moyens.

Mais la coopération avec les autres administrations d'Etat doit aussi être développée. L'apport des comptables au contrôle de légalité est potentiellement important. Il doit être mieux systématisé. On doit relever à cet égard l'effort poursuivi par la direction de la comptabilité publique pour développer dans chaque département une cellule "d'animation du réseau" qui aide les comptables à mettre à jour leur information sur les diverses réglementations qu'ils appliquent.

B. LES RELATIONS DU TRÉSOR PUBLIC AVEC LES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

1. Eléments d'appréciation du volume des missions du réseau à destination des collectivités et établissements publics locaux

a) Recouvrement

Dans le cadre de sa **mission de recouvrement** des recettes publiques, le Trésor Public aura recouvré, en 1996, 495,6 milliards de francs de produits au profit des collectivités et groupements de collectivités locales. Il est intéressant d'apprécier le poids relatif de cette activité dans le total des charges liées au recouvrement

La répartition du produit des recettes recouvrées par le réseau du Trésor public par catégories de bénéficiaires était en 1994 la suivante :

Répartition des recouvrements en 1994

| | Part du produit dans le total |
|---|--------------------------------------|
| . Recettes fiscales de l'Etat | 41,3 |
| . Recettes non fiscales de l'Etat | 15,6 |
| . Redevance de l'audiovisuel | 0,8 |
| . Contributions sociales | 0,6 |
| Sous-total | 58,3 |
| . Recettes fiscales des collectivités locales | 22 |
| . Recettes non fiscales des collectivités locales | 19,2 |
| Sous-total | 41,2 |
| . Autres | 0,5 |
| TOTAL | 100 |

La part des recettes recouvrées pour l'Etat est, en produit, sensiblement supérieure à celle des recettes perçues par les collectivités locales.

On ne peut en déduire pour autant que la charge de travail relative résultant des prélèvements revenant aux deux catégories de bénéficiaires de l'activité du Trésor Public pour ce dernier soit le strict reflet de la répartition des produits recouverts.

Le coût administratif relatif des ressources des collectivités locales pour le Trésor Public doit être appréhendé à partir d'autres indicateurs. Il apparaît par exemple que le taux de mensualisation est beaucoup plus élevé dans le cas de l'impôt sur le revenu -recette de l'Etat- avec 50 % des redevables que pour les impositions locales (20 % des redevables de la taxe d'habitation, 10 % pour les redevables des taxes foncières).

De la même manière, le nombre d'articles d'impôts locaux -52407- est très supérieur à celui des articles d'impôt sur le revenu -16187-.

Les variables permettant d'approcher la part relative des coûts de gestion des ressources de l'Etat et des collectivités locales fournissent donc des indications dispersées. Elles laissent cependant penser que les résultats issus de la seule comparaison du niveau de produit recouvert doivent être relevés pour tenir compte des coûts unitaires tenant à la gestion des ressources locales. Toutefois, l'ampleur de cette majoration reste imprécise.

b) Paiements

Le Trésor Public assure le **paiement** des dépenses de l'Etat, des collectivités et établissements publics locaux.

En 1994, les comptables publics ont ainsi payé 2.336 milliards de francs au titre des dépenses de l'Etat et 1.400 milliards de francs de "dépenses locales" (dont 1.000 milliards de francs pour les collectivités locales).

La répartition du volume des paiements assurés par les comptables publics était ainsi la suivante : 62,5 % pour ceux opérés au profit de l'Etat et 37,5 % pour ceux opérés au profit des collectivités locales et établissements publics locaux.

Comme en matière de recouvrement, ces données brutes ne sauraient rendre entièrement compte de la répartition des coûts de gestion entre les paiements pour l'Etat et ceux pour le secteur public local.

Des éléments qualitatifs doivent être pris en considération. Par exemple, le fractionnement des dépenses locales est sans doute plus accusé que celui des dépenses de l'Etat.

Il n'empêche que même ainsi corrigée, il apparaît que la part des charges supportées par le Trésor Public du fait des "dépenses locales" reste inférieure à celle des charges liées aux dépenses de l'Etat.

c) Conseil

En ce qui concerne **la mission de conseil** du Trésor Public, entendue au sens large, elle recouvre des activités d'assistance technique et d'ingénierie financière et juridique. L'appréciation de son volume est évidemment difficile.

La mission paraît d'autant plus développée que la collectivité concernée est de petite taille.

Il est à noter qu'elle s'exerce tant au bénéfice de l'Etat qu'à celui des collectivités locales.

La direction de la Comptabilité publique tient ainsi la comptabilité de l'Etat et en assure le suivi. Elle exerce, de cette façon, pour le compte de l'Etat une mission essentielle pour la gestion de sa trésorerie. Son action de conseil n'est ainsi pas réservée aux collectivités locales même si celles-ci en sont probablement les principales bénéficiaires.

2. Eléments d'appréciation du coût de la mission exercée à destination des collectivités et établissements publics locaux

La direction de la comptabilité publique apprécie la charge induite par chacune de ses missions à travers un recensement quinquennal des opérations effectuées par les postes comptables.

Selon les services, la méthode employée serait la suivante :

"Chacune des opérations inventoriées est valorisée sur la base de la mesure moyenne du temps nécessaire à son exécution. Sur la base de la durée réelle de travail annuelle d'un agent, cette méthodologie conduit à déterminer l'effectif nécessaire à chaque poste comptable pour l'exécution de ses missions.

Cette approche permet d'évaluer le coût global d'une mission, la charge théorique en personnel étant dans cet objectif complétée des coûts d'infrastructure et techniques."

Ainsi le coût de la gestion des collectivités locales assuré par les services déconcentrés du Trésor est évalué dans le budget de programme 1995 : le montant des dépenses correspondantes s'élève à 4.124,5 millions de francs, soit 37,15 % du total des crédits budgétaires des services déconcentrés du Trésor.

Le rapport de M. François Delafosse, remis au Premier ministre au cours du second semestre 1993, comportait une évaluation globale du coût des tâches de gestion liées aux relations du ministère des finances avec les collectivités locales.

Une discordance existe entre l'évaluation du budget de programme et celle mentionnée dans le rapport.

Cet écart témoigne de l'existence d'une marge d'erreur dans l'exercice d'évaluation des coûts pour l'Etat de ses relations avec les collectivités locales.

Celle-ci s'explique en particulier par des problèmes de méthode. L'absence d'une véritable comptabilité analytique en est un. Les difficultés d'évaluation des crédits réels consacrés au Trésor public en sont un autre.

Quelques problèmes de méthode

Pour rendre compte de la proportion du volume des moyens budgétaires et, ainsi, par approximation de l'activité des services concernés mobilisés par la gestion des finances locales une difficulté se présente. Elle vient de l'écart entre les moyens budgétaires alloués par la loi de finances initiale aux services financiers avec les moyens réellement disponibles.

Par exemple, en 1992, les crédits ouverts par la loi de finances initiale s'élevaient à 41,17 milliards de francs. Mais, les crédits réellement disponibles se sont élevés à 55,17 milliards de francs¹ compte tenu des divers mouvements administratifs et, surtout, du rattachement, en gestion, de 10,3 milliards de francs de fonds de concours.

Il existe également un écart important entre les crédits consacrés au Trésor public en loi de finances initiale et les crédits réellement disponibles.

Les crédits du Trésor public en loi de finances initiale s'élevaient à 9,3 milliards de francs.

I. Dépenses de personnel

A - Rémunérations²

| | |
|--|---------|
| Rémunérations principales | 7.285,7 |
| Nouvelle bonification indiciaire | 38,2 |
| Indemnités et allocations diverses | 494,4 |
| Remises diverses | 114 |
| Autres personnels non titulaires | 46,3 |
| Sous-total A | 7.978,6 |

B - Charges sociales

| | |
|--|---------|
| Cotisations sociales - Part de l'Etat | 87,5 |
| Prestations sociales versées par l'Etat ³ | 218,1 |
| Prestations et versements facultatifs ⁴ | 7,5 |
| Sous-total B | 313,1 |
| Sous-total A + B | 8.291,7 |

¹ Il s'agit des crédits budgétaires, c'est-à-dire des moyens qui à un moment ou à un autre sont rattachés à une loi de finances.

² Hors administration centrale

³ Hors charges de pension

⁴ Hors services sociaux divers

II. Dépenses de fonctionnement

| | |
|---|-------|
| Informatique et télématique | 278,4 |
| Matériel et fonctionnement courant | 634,9 |
| Frais de justice et réparations civiles | 1,2 |
| Autres | 37,1 |
| Sous-total II | 951,6 |

III. Dépenses en capital

| | |
|---------------------------------|------|
| Autorisations de paiement | 99,3 |
| Crédits de paiement | 37,4 |

TOTAL I + II + III..... 9.280,7

Ils représentaient 20.3 % du montant des crédits votés dans le cadre du budget des services financiers (45.7 milliards de francs).

Mais, cette estimation n'épuise pas les crédits budgétaires consacrés aux missions assurées par le réseau non plus d'ailleurs qu'elle ne rend entièrement compte des financements alloués à ces missions.

Il faut, en effet, d'une part, ajouter les crédits rattachés en cours de gestion par voie de fonds de concours, d'autre part, ajouter la part des crédits d'administration générale revenant au réseau et, enfin, évoquer les financements extrabudgétaires qui profitent au Trésor Public.

En ce qui concerne les crédits rattachés au Trésor Public par voie de fonds de concours, il n'est pas possible, en l'état, d'en isoler complètement le montant qui revient au Trésor Public.

En effet, les documents budgétaires n'indiquent pas dans tous les cas les services auxquels sont rattachés les fonds reçus par ce truchement.

Les rattachements de fonds de concours au Trésor Public clairement identifiés sont les suivants :

| | |
|---|---------|
| - Indemnités et allocations diverses | 600,9 |
| - Cotisations sociales - Part de l'Etat | 22,5 |
| - Informatique et télématique | 464,1 |
| - Fonctionnement courant | 544,6 |
| Total | 1.632,1 |

A ce chiffre, il convient d'ajouter une partie des fonds de concours "Indemnités pour travaux extraordinaires" qui s'élève à 1.537,5 millions de francs et "Réforme des impôts locaux" dont le montant est évalué pour 1996 à 10,3 millions de francs.

Même si la méthode manque de rigueur, on peut conventionnellement appliquer le pourcentage des crédits initiaux revenant au Trésor Public dans le total des crédits du ministère au reliquat évoqué. **Dans cette hypothèse, le montant des crédits alloués au Trésor Public par fonds de concours s'élèveraient à $1.632,1 + 314,2 = 1.946,3$ millions de francs.**

En ce qui concerne les crédits d'administration générale mobilisés par la direction de la comptabilité publique, une même méthode reviendrait à les évaluer à 2.983,5 millions de francs.

En ce qui concerne enfin les crédits non budgétaires qui, directement rattachés à des comptes divers, ne font l'objet à aucun moment d'inscription budgétaire ils sont inscrits pour la comptabilité publique dans les comptes suivants :

- **Compte n° 466-1711** "Frais de service des comptables du Trésor (gestion courante)" et **compte n° 466-1712** du même intitulé (gestion précédente) : 775 millions de francs¹, dont 465 millions de francs de report du solde bénéficiaire.

- **Compte n° 466-1761** et **n° 466-1762** "Frais de service des comptables du Trésor en Polynésie" : Montant non communiqué.

- **Compte n° 466-21** "Opérations d'encaissement et de répartition de remises et commissions sur emprunts et émissions de correspondants nationaux" : 47 millions de francs.

Au total, les ressources non budgétaires du Trésor Public s'élèveraient "a minima" – hors compte 451, (*voir supra*) – à 357 millions de francs.

Les ressources affectées en 1996 à la direction de la comptabilité publique (administration centrale et services déconcentrés) peuvent ainsi être évaluées à 14,6 milliards de francs (11,7 milliards de francs hors crédits d'administration générale), soit 1,5 fois le montant des crédits initiaux.

¹ Hors versements budgétaires de l'année

Mais, au-delà, des questions de méthode plus fondamentales se posent :

- Il est partiellement discutable d'attribuer aux collectivités locales la responsabilité d'une fraction du coût du réseau du Trésor public.

Il faut en effet considérer que cette prise en charge ne résulte pas d'une sollicitation des collectivités locales pour bénéficier des prestations servies, mais bien, pour l'Etat, de la volonté d'assurer une de ses missions essentielles : la centralisation des trésoreries publiques au sein d'un même réseau et les contrôles de régularité que permet la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Il y a lieu au demeurant d'indiquer que les collectivités locales n'ont pas le choix de leur comptable.

La part substantielle des charges pratiques du réseau comptable assurée au profit des collectivités locales existe indubitablement mais les "imputer" intégralement à celles-ci équivaudrait à dire que l'Etat serait indifférent à la création d'un réseau comptable local indépendant de son autorité, ce qui n'est pas le cas.

- Le prélèvement présenté comme une contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux ne peut être considéré en toute rigueur comme tel.

Si il devait l'être, il faudrait alors qu'il soit calculé en proportion des coûts qu'il serait censé couvrir. Il présenterait alors les caractéristiques d'une redevance. Dans cette hypothèse, force est de reconnaître que le prélèvement susciterait une série d'interrogations légitimes portant sur sa justification de principe – voir supra – sur son montant et sur les transferts entre collectivités locales que supposerait le mode uniforme de son calcul à comparer à des coûts inégaux.

Mais, le prélèvement en question n'étant pas demandé aux collectivités locales mais directement aux contribuables locaux doit être considéré comme une taxe pure et simple à propos de laquelle il n'y a pas réellement lieu de se poser la question d'une quelconque contrepartie directe.

Pour toutes les raisons indiquées plus haut, il est même mal venu de le faire. Dans ces conditions, les modalités actuelles de perception de la taxe prélevée en même temps que les impôts locaux doivent être vues comme une pure commodité. Elles ont cependant pour effet d'exagérer optiquement les impositions locales et d'atténuer à due concurrence la charge ressentie des impôts d'Etat.

C. UN SERVICE PUBLIC AU COEUR DE LOGIQUES DISPARATES

Dans leurs relations avec les collectivités locales, les services du Trésor public sont soumis à des logiques disparates sinon contraires : les comptables publics sont avant tout des agents de l'Etat mais leur mission est partiellement conçue comme une mission d'assistance aux collectivités locales ; les relations des comptables publics avec ces dernières sont à la fois des relations de contrôleurs à contrôlés et des missions de conseillers à conseillers.

De cela peuvent naître un certain nombre d'ambiguïtés.

La fonction de conseil assurée par les comptables en fournit une illustration exemplaire.

Il entre dans les priorités affirmées du ministre de la développer, ce qui justifie les projets qui sont les siens portant sur la réorganisation du réseau et la conduite d'actions de formation au conseil.

Cette mission ne paraît guère susceptible d'être encadrée par des modes d'emploi précis tant dans sa définition de principe que du point de vue des modalités de son exercice.

Le champ du conseil est *a priori* vaste puisqu'il va des indications données en matière d'imputation comptable des opérations des collectivités jusqu'à des suggestions sur leur gestion financière.

A une activité de conseil portant sur des données formelles s'ajoute donc une activité aux limites du conseil d'opportunité.

L'ambiguïté de cette deuxième forme de conseil doit être soulignée.

Elle provient avant tout de ce que la responsabilité ultime des choix pèse sur l'ordonnateur et non pas sur le comptable¹.

Elle résulte aussi des éventuelles frictions que pourraient avoir à supporter les comptables du fait de la juxtaposition de leurs activités de contrôle et de conseil.

¹ A cet égard, en cas de difficultés, il pourrait être tentant pour certains ordonnateurs de s'exonérer et leur responsabilité en imputant aux comptables la responsabilité réelle des choix effectués.

Elle pourrait enfin venir de ce que le comptable est aussi le représentant des intérêts financiers de l'Etat qui ne concordent pas nécessairement avec les intérêts financiers des collectivités locales.

Il est, dans ces conditions, nécessaire de dissiper ces ambiguïtés et de clarifier des questions posées par la concurrence exercée par le réseau à l'égard des autres conseillers naturels des collectivités et par l'existence d'un lien entre la rémunération des comptables et l'exercice de leur fonction de conseil – afin que l'offre du réseau en ce domaine repose sur un engagement de service public sans ambiguïté.

D. UN SERVICE PUBLIC SOUMIS AUX CONTRAINTES DE TÂCHES EN PERPÉTUELLES EXPANSION ET ÉVOLUTION

L'environnement financier et comptable des collectivités locales a connu des modifications substantielles au cours de la période récente. Les règles applicables aux opérations des collectivités locales évoluent elles aussi rapidement, en particulier celles qui concernent les marchés publics.

La capacité des services à répondre à ces changements, bonne dans certaines hypothèses, apparaît assez inégale.

a) Une adaptation convenable à la nouvelle réglementation budgétaire et comptable des communes

La loi du 22 juin 1994 a profondément rénové les règles budgétaires et comptables applicables aux communes. Elle devrait entrer en application à partir du 1er janvier prochain.

L'essentiel des innovations figurant dans la loi concernent principalement :

- l'utilisation de critères par nature ou par fonction dans la présentation, le vote et l'exécution des budgets communaux des grandes communes ;

- l'introduction de façon obligatoire, pour les seules communes de plus de 3.500 habitants, de l'amortissement sur les seuls biens renouvelables et d'un provisionnement portant à la fois sur les garanties d'emprunts accordées et sur les emprunts à remboursement différé¹. Il est à noter toutefois que la

¹ Cette disposition vise à tirer les conséquences du recours de plus en plus fréquent des collectivités au financement apporté par les lignes de crédits permanentes

provision pour remboursement différé des emprunts s'applique à l'ensemble des communes, quelle que soit leur importance démographique.

La réforme se veut globale mais adaptée aux contraintes supposées particulières à certaines communes.

La nouvelle instruction M 14 comporte ainsi **trois niveaux d'application** :

- un système de base pour les communes dont la population est comprise entre 500 et 3.500 habitants.

- des dispositions simplifiées pour les communes de moins de 500 habitants,

- et des développements complémentaires pour les communes de 3.500 habitants et plus.

En outre, **la loi a ménagé des butoirs** afin que soient maîtrisés les effets de la réforme. Ainsi, elle prévoit :

- de limiter à 2 % des recettes fiscales annuelles de l'exercice précédent l'incidence financière éventuelle de la modernisation entreprise et, en particulier, des règles d'amortissement et de provisionnement ;

- de ne faire porter l'amortissement et le provisionnement obligatoires que sur les opérations réalisées à compter du 1er janvier 1996, leur traduction budgétaire n'intervenant qu'à compter de l'exercice 1997, année de la généralisation.

L'aspect essentiel de cette réforme est d'adapter la comptabilité communale aux évolutions des cadres comptables généraux et de renforcer l'approche patrimoniale de la comptabilité des communes en les incitant à prendre en compte les évolutions futures mais certaines affectant leur équilibre financier.

Il s'agit à l'évidence d'un aménagement fondamental qui devrait avoir **un impact fort sur l'image financière des collectivités locales et qui suppose de la part de celles-ci le développement de leur expertise comptable et financière.**

Une tension analogue s'exerce sur le réseau des comptables publics.

La préparation au passage du nouveau régime a suscité diverses initiatives.

• **L'expérimentation :**

En **1993 et 1994**, l'instruction provisoire M 14 a été **expérimentée** par environ 70 collectivités et groupements, dont 25 communes de plus de 10.000 habitants.

En **1995**, près de 400 collectivités, dont la moitié environ de plus de 3.500 habitants, sont entrées dans le champ de l'expérimentation. La liste des communes retenues, a été établie sur la base des propositions faites par les Trésoriers-payeurs généraux et les Préfets.

Le lancement de cette opération a donné lieu à l'organisation en novembre et décembre 1994 de 8 réunions d'information de l'ensemble des acteurs concernés (élus, personnels territoriaux, trésoriers et agents des postes comptables, chefs de CEPL des trésoreries générales et recettes des finances, représentants des services préfectoraux).

Enfin, en **1996**, dernier exercice d'expérimentation, le réseau du Trésor public a été préparé à la généralisation de la M 14 au 1er janvier 1997.

Pour ce faire, il a été décidé que chaque poste comptable du Trésor ayant à sa charge un secteur communal (soit près de 3.500 unités) expérimente cette instruction sur au moins une commune de son ressort.

Ainsi, depuis le 1er janvier 1996, la répartition des communes expérimentatrices est conforme au tableau ci-après :

| Année/Strate | 0 à 3.499 | 3.500 à 9.999 | 10.000 et plus | Total/année |
|-----------------------------|------------------|----------------------|-----------------------|--------------------|
| 1993 | 16 | 0 | 0 | 16 |
| 1994 | 24 | 5 | 16 | 45 |
| 1995 | 205 | 128 | 45 | 378 |
| 1996 | 5.321 | 547 | 227 | 6.095 |
| Total | 5.566 | 680 | 288 | 6.354 |
| Total/Strate | 34.115 | 1.672 | 883 | 36.670 |
| % des communes exp.* | 16,32 % | 40,67 % | 32,62 % | 17,82 % |

* Par rapport au nombre total de communes appartenant à la strate.

• **Le suivi de l'expérimentation :**

La Comptabilité publique a assuré un **suivi de l'expérimentation**.

Un "**comité paritaire de pilotage M 14**" au niveau local, associant les services du Trésor public et les services préfectoraux a été mis en place.

Ce dispositif doit permettre d'assurer un suivi déconcentré de l'expérimentation pour répondre aux besoins des collectivités concernées, de recenser l'ensemble des observations, interrogations et éventuelles difficultés que suscite l'application de cette nouvelle norme et de les porter à la connaissance des administrations centrales afin de préparer l'instruction définitive et, par là-même, l'échéance de 1997, dans les meilleures conditions possibles.

Parallèlement à cette organisation, un **dispositif déconcentré propre au Trésor public** a été mis en place pour préparer l'expérimentation 1996 et la généralisation de la M 14 au 1er janvier 1997.

Ce dispositif s'appuie, au niveau départemental, sur la structure des "**Clubs comptables**" et sur le niveau régional pour assurer une coordination du système.

L'objectif est de centraliser au niveau départemental, puis au niveau régional, l'ensemble des questions accompagnées des réponses qui y auront été apportées au plan local et de celles restées sans réponse.

Une synthèse de cette centralisation doit être adressée à la direction de la Comptabilité publique qui transmet en retour les réponses aux questions en suspens.

• **L'adaptation des logiciels du Trésor** a été conduite en parallèle.

Les postes comptables dotés de micro-ordinateurs, expérimentant depuis 1994 la M 14, bénéficient de la nouvelle application C.L.A.R.A., dans sa version M 14.

Les postes télégérés utilisent l'application traditionnelle R.C.T. qui a fait l'objet d'adaptations lui permettant de suivre le nouveau cadre budgétaire et comptable.

La mise en oeuvre de la M 14 s'accompagne d'une refonte de l'interface informatique entre ordonnateurs et comptables (protocoles INDIGO et OCRE), les nouvelles normes d'échanges répondant en outre mieux aux soucis des ordonnateurs de disposer d'informations précises et mises à jour périodiquement.

• **La formation du réseau M 14** comprend 2 volets principaux :

- une formation aux principes et règles du Plan comptable général qui a été assurée au sein des clubs comptables départementaux.

Tous les postes comptables ont reçu, au cours du premier trimestre 1995 comme documentation de référence, un ouvrage de comptabilité générale, réalisé spécialement dans le cadre de la formation M 14.

- une formation "spécifique" aux procédures M 14 conduite en 1995 et qui devra être poursuivie en 1996.

Le directeur et le président du C.N.F.P.T. ont signé, **le 29 mars 1994, une convention de partenariat** pour la formation à la M 14 des agents commerciaux.

Dans un premier temps, du mois de mars au mois d'août 1995, près de 450 formateurs régionaux, dont 140 issus du réseau, ont été formés par 20 formateurs nationaux (dont 15 appartenant au réseau). Ces formateurs régionaux ont ensuite pour rôle de former à leur tour les agents des collectivités locales, selon les modalités prévues par la convention du 29 mars 1994.

A partir du mois de septembre 1995, les formateurs régionaux du Trésor ont eu un double rôle à tenir :

- d'une part, celui de former les agents des communes conformément aux dispositions de la convention nationale de partenariat.

- d'autre part, celui de former les membres des clubs comptables départementaux.

Par la suite, et dans un premier temps, les clubs comptables départementaux ont formé, au cours du dernier trimestre 1995, les chefs de service C.E.P.L., les chefs de poste et leurs adjoints chargés du secteur communal.

Dans un second temps, ces mêmes clubs comptables auront à former l'ensemble des agents du réseau concernés par l'instruction budgétaire et comptable M 14 au cours de l'exercice 1996.

Par ailleurs, une démarche identique a été engagée à l'égard de l'Association des Maires de France (AMF), pour l'information des élus locaux.

A cet effet, **une convention nationale de partenariat a été signée le 21 mars 1996 entre l'AMF et la direction de la Comptabilité publique :**

elle prévoit notamment la réalisation d'une brochure destinée à sensibiliser les maires aux innovations introduites par la M 14 et aux mesures qu'ils devront prendre lors du passage des instructions M 11 et M 12 à la nouvelle comptabilité.

Cette brochure a été tirée à 60.000 exemplaires dont 5.000 pour le réseau du Trésor public et les autres pour les élus concernés.

Enfin, les Trésoriers-payeurs généraux et les receveurs des finances territorialement concernés auront un rôle majeur à tenir, au cours de l'année 1996, dans la mise en oeuvre de la convention passée avec l'AMF qui leur a été diffusée puisqu'ils se tiendront à la disposition des associations départementales de Maires pour l'organisation de journées d'information à l'instruction budgétaire et comptable M 14 et apporteront un soutien technique aux élus ou aux collectivités qui en feront la demande.

La mobilisation du réseau autour d'un projet bien individualisé doit être saluée. Elle s'est accompagnée d'efforts incontestables et de la mise en place d'instruments, parfois peut-être trop sophistiqués pour les besoins actuels, dont l'efficacité semble, au vu des expérimentations, réelle.

b) Une activité de contrôle sous tension

Les modifications nombreuses de l'encadrement législatif et réglementaire de l'activité des collectivités locales dans le domaine des marchés publics en particulier complique beaucoup l'activité de contrôle des comptes publics.

Le train législatif, que d'ailleurs n'arrive pas toujours à suivre le train réglementaire – ainsi la loi sur la maîtrise d'ouvrage et de travail publics n'a, semble-t-il, pas encore été suivie des décrets nécessaires à son application – impose une adaptation constante des services.

La complexification des règles pose par ailleurs le problème de la capacité d'agents généralistes à en contrôler le respect.

Ce qui est vrai dans le domaine des marchés publics l'est aussi dans de nombreux autres secteurs d'activité des collectivités locales ou s'agissant d'opérations financières importantes parmi lesquelles figurent les services des paies.

Des contrôles sur place exercés par votre rapporteur se dégagent incontestablement l'impression d'un certain débordement des services.

c) Les limites de l'activité de conseil

La sophistication des conditions de gestion financière des collectivités locales suscite de leur part une demande accrue de conseil et la dépendance des collectivités locales par rapport aux comptables publics est, dans ce domaine, très variable. Les petites collectivités reposant davantage sur les comptables que les collectivités plus importantes.

Or, la capacité des petits postes comptables à exercer des missions allant au-delà des tâches d'administration des recettes et des paiements locaux ne va pas de soi.

L'idée de créer des structures locales de soutien de l'activité des comptables dans ce domaine doit être mise à l'étude. Mais elle doit être dans le cadre plus général d'une réflexion sur le sens de cette activité – voir *supra*.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 13 novembre 1996 tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Alain Richard, rapporteur spécial, les crédits des services financiers.

Après l'exposé des principales observations du rapporteur, un large débat s'est ouvert en commission.

M. Jean-Philippe Lachenaud a exprimé des doutes sur la réalité l'effort de maîtrise des personnels engagé, estimant en particulier que les gains de productivité réalisés par l'institut national de la statistique et des études économiques ou encore l'adaptation des tâches des douanes n'avaient probablement pas entièrement été explorés.

M. Emmanuel Hamel a interrogé le rapporteur spécial sur la répartition des baisses d'effectifs des juridictions financières.

M. Paul Loridant a considéré que le développement des missions du ministère de l'économie et des finances affectait gravement la légitimité même du mouvement de réduction des emplois de ce ministère.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a demandé au rapporteur spécial de mener une réflexion sur les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer les travaux d'évaluation des dispositifs budgétaires et leur transmission à la représentation nationale.

M. Christian Poncelet, président, ayant rappelé que la pérennisation du prélèvement de 0,4 %, justifié au moment de son instauration par le coût des travaux d'évaluation des bases d'imposition locales n'avait plus de sens à l'heure où ces travaux sont achevés, s'est demandé si cette mesure rentrait dans la réflexion du rapporteur spécial sur la clarification financière du budget des services financiers.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud**, le rapporteur spécial a considéré qu'une réduction supplémentaire des effectifs du ministère déboucherait sur la question du calibrage des missions confiées à celui-ci et de ses structures, et a déclaré ne pas partager entièrement les analyses de l'orateur concernant l'institut national de la statistique et des études économiques, en raison en particulier de la proximité du recensement, ou la

douane, exposée à une modification de ses missions, fortement consommatrice de moyens humains.

Ayant indiqué à **M. Emmanuel Hamel** que les réductions d'effectifs dans les juridictions financières concerneraient essentiellement leurs personnels administratifs, le rapporteur spécial a partagé le jugement exposé par **M. Paul Loridant**, selon lequel un hiatus existait entre l'essor des missions du ministère et la réduction de ses moyens, tout en soulignant que la représentation nationale était peu à même, du fait des modifications administratives apportées en cours d'année, de juger complètement au stade de l'examen de la loi de finances initiale la portée des mesures proposées.

Puis, il a indiqué à M. Alain Lambert, rapporteur général, son souci de répondre à la réflexion à laquelle celui-ci l'avait invité, et à M. Christian Poncelet, président, que le prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux entrait bien dans le cadre des problèmes posés par les rattachements de fonds de concours, rappelant à ce propos l'illogisme d'une solution aux termes de laquelle une partie de ce prélèvement était considérée comme une recette du budget général, l'autre étant traitée comme un fonds de concours.

La commission a alors adopté les crédits des services financiers.