

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

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 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 13

ÉCONOMIE ET BUDGET

SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Michel MANET

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1994 ...	7
I - EVOLUTION D'ENSEMBLE	7
II - DEUX ASPECTS PARTICULIERS	11
CHAPITRE II : LA POURSUITE DE L'INFORMATISATION DES SERVICES	15
I - LES NOUVELLES TECHNIQUES INFORMATIQUES	15
A. L'ECHANGE DE DONNEES INFORMATISEES : UNE TECHNIQUE EN VOIE DE GENERALISATION	16
B. LES RESEAUX DE TELECOMMUNICATION	17
C. LES REFLEXIONS A PLUS LONG TERME SUR LA VALORISATION DES INNOVATIONS TECHNIQUES	18
II - L'INFORMATISATION DES DIRECTIONS	18
A. LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS	18
B. LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	19
C. LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS ..	20
D. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES	21

	<u>Pages</u>
E. LA DIRECTION DU PERSONNEL ET DES SERVICES GENERAUX	21
F. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES	22
G. LA DIRECTION GENERALE DES RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES	22
III - LE BUDGET DE L'INFORMATIQUE EN 1994	23
CHAPITRE III : LA CONSTRUCTION EUROPEENNE ET SES EFFETS	25
I - UNE NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES	25
A. LE RATTACHEMENT DE LA TVA INTRACOMMUNAUTAIRE A LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS (DGI)	25
B. LE TRANSFERT DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES A LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (DGDDI)	29
II - LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE	34
A. LES FRAUDES COMMERCIALES	34
B. LES TRAFICS DE PRODUITS STUPEFIANTS	37
C. LES FRAUDES LIEES A L'INTERNATIONALISATION DE L'ECONOMIE ET AU DEVELOPPEMENT DES TRANSACTIONS FINANCIERES	39
CHAPITRE IV : LA POURSUITE DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA CONSOMMATION	41
I - L'ADAPTATION EUROPEENNE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES	41
A. L'ADAPTATION PROGRESSIVE A LA MISE EN PLACE DU MARCHÉ UNIQUE	41
B. LA POURSUITE DU PROCESSUS D'ADAPTATION AU MARCHÉ UNIQUE	45

	<u>Pages</u>
II - LE MOUVEMENT CONSUMERISTE	48
A. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)	48
B. LA POLITIQUE DE LA DGCCRF A L'EGARD DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET DES PROFESSIONNELS	49
CONCLUSION	53
DEUXIEME DELIBERATION A L'ASSEMBLEE NATIONALE	55

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'interprétation exacte des moyens effectivement attribués aux administrations financières est toujours délicate en raison de l'importance des fonds de concours qui viennent compléter les crédits budgétaires en cours de gestion.

Sous cette importante réserve, le projet de budget des services financiers pour 1994 est globalement rigoureux, mais présente quelques contrastes.

Par rapport à la situation réelle de 1993, les moyens de fonctionnement des services de l'Etat sont dans l'ensemble plutôt préservés. Ce constat traduit la volonté de poursuivre le plan de modernisation des administrations financières, démarche qui suppose le maintien d'une politique de formation et d'équipement, l'amélioration des conditions de travail des agents et de rénovation des locaux. Or, ce programme reste essentiel au moment où plusieurs Directions importantes du ministère doivent opérer de véritables mutations liées à la construction de l'Europe.

En revanche, un effort de rigueur plus substantiel est demandé aux organismes bénéficiant d'une subvention. Une telle démarche a certes des vertus. Elle peut conduire ses structures à se réorganiser et à rationaliser leurs interventions. Elle les incite également à développer des ressources propres et donc à réaliser des prestations plus proches des préoccupations de leur public. Mais elle connaît également des limites et peut conduire à transférer, sur les utilisateurs, ou d'autres intervenants, le coût d'un service jusqu'alors assumé partiellement par l'Etat.

2. Dans le prolongement de l'action menée au cours des dernières années, la politique d'informatisation reste à l'évidence une priorité pour l'ensemble des Directions du ministère.

Elle se concrétise en premier lieu par l'équipement des services en micro-informatique et le développement de banques de données ou de systèmes experts.

Mais elle s'accompagne également de la mise en place de systèmes d'échanges d'informations, tant interne qu'externe, permettant d'alléger les tâches matérielles, d'accélérer le traitement des données au sein de l'administration et d'offrir aux intervenants extérieurs des supports d'échanges de données informatisées sur une base normative. Cette stratégie doit ainsi permettre d'améliorer les services rendus aux partenaires de ses administrations, tout en facilitant leurs relations avec les entreprises.

3. Cette année encore, le projet de budget est sous-tendu par la réorganisation des services de la Douane et de la Direction générale des impôts.

Au plan des crédits, cette opération se traduit par une revalorisation des moyens matériels destinés à ces deux services, et par le transfert à la Douane d'une partie des emplois budgétaires afférents aux services des contributions indirectes (875 postes sur un total de 2 407 à transférer).

Mais parallèlement, les deux Directions doivent réaliser d'importants efforts d'adaptation et de formation afin d'assurer, dans de bonnes conditions, leurs nouvelles missions dans un espace économique profondément modifié pour l'ouverture du marché européen.

S'agissant de la DGI, la mise en place de la TVA intracommunautaire a nécessité l'élaboration d'un système d'identification des opérateurs et de contrôle des informations, mais aussi de surveillance des nouvelles règles fiscales. Les quelques dysfonctionnements constatés au début de l'année semblent avoir été résolus, et à l'heure actuelle, la suppression des frontières ne paraît pas avoir suscité un développement des fraudes sur la TVA. Compte tenu de l'enjeu budgétaire, ce constat est déjà un succès, même si des progrès restent à accomplir dans le domaine des échanges d'informations entre Etats-membres.

En ce qui concerne la Douane, la disparition des frontières s'est accompagnée d'une réorganisation du dispositif de surveillance, fondée sur un renforcement des unités situées aux frontières extérieures et une amélioration du réseau intérieur. Dans ce nouveau cadre, si l'ampleur des fraudes commerciales ne semble pas avoir connu d'évolution significative, il est en revanche certain que le trafic des stupéfiants a enregistré une progression notable.

Aussi est-il impératif que les complémentarités existant entre les différentes administrations puissent être utilisées pleinement.

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DES CREDITS EN 1994

I - EVOLUTION D'ENSEMBLE

Les crédits prévus pour 1994 au titre des Services financiers s'élèvent à 44,07 milliards de francs, en progression de 2,2 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiale pour 1993, et de 3 % par rapport aux moyens effectivement disponibles après les mesures de régulation budgétaire mises en oeuvre au premier semestre.

(en millions de francs et en %)

	Dotations LFI 1994	Variation en % par rapport à la LFI 1993	Variation en % par rapport à la LFR 1993
Titre III - Moyens des services	43 126,5	+ 2,3	+ 3,1
Titre IV - Interventions publiques	400,4	- 8,3	- 4,0
Total dépenses ordinaires	43.526,9	+ 2,24	+ 3,02
Titre V - Investissements de l'Etat	544,1	- 1,1	+ 0,9
TOTAL GENERAL.	44 071,0	+ 2,2	+ 3,0

Par actions et en crédits de paiement, le budget des services financiers pour 1994 est le suivant :

(en millions de francs)

Actions	Titre III	Titre IV	Titre V	Total
Administration centrale	2 691,74	15,05	122,5	2 829,3
Inspection générale des finances	38,09			38,09
Cour des Comptes et chambres régionales des comptes	469,53		9,89	479,43
Trésor public	8 586,8		41,9	8 628,74
Direction générale des impôts	12 451,42		55,25	12 506,67
Direction générale des douanes et droits indirects	3 743,52	1,38	57,04	3 801,95
Services financiers à l'étranger	72,64			72,64
INSEE	1 432,11	0,33	15,83	1 448,27
Service de l'expansion économique à l'étranger	924,4	327,2	22,5	1 274,11
Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	870,3	56,43	23,14	949,87
Dotations communes	11 845,94		196	12 041,94
Total	43 126,5	400,4	544,09	44 071,03

1. Composante la plus importante des moyens inscrits sur ce fascicule, les crédits du titre III sont en fait les seuls à connaître une évolution positive.

• Ce mouvement traduit le poids des charges de rémunérations (y compris pensions et cotisations sociales). Totalisant 35,44 milliards de francs, soit 82,4 % des crédits du titre III et 80,6 % de l'ensemble du budget, elles augmentent de 2,7 % par rapport aux crédits initiaux de l'année en cours.

Au-delà des ajustements traditionnels, le projet de budget se caractérise, en ce domaine, par :

- l'application stricte de la cinquième tranche du protocole "Durafour" ;

- l'inscription d'une provision pour hausse de rémunération relativement modeste (223 millions de francs) ;

- la suppression nette de 189 emplois (0,1 % de l'effectif du ministère) qui concerne plus particulièrement l'Administration centrale (- 47), le réseau du Trésor public (- 55), l'INSEE (- 24) et le service de l'expansion économique à l'étranger (- 35).

Cette légère décroissance des effectifs recouvre cependant de nombreux mouvements. Ainsi :

- les créations de postes demandées pour améliorer ou renforcer certaines interventions (6 emplois dans les services sociaux et 20 emplois d'agents huissiers du Trésor notamment) sont gagées par des suppressions d'emplois ;

- la réorganisation des compétences entre la DGI et la Douane entraîne le déplacement de 875 emplois.

• Les dépenses d'action sociale mobilisent 635 millions de francs, soit une progression de 3,35 % par rapport aux crédits initiaux de 1993. Cette évolution traduit la consolidation d'une mesure financée en 1993 par le biais des Services Généraux du premier ministre, mais également l'inscription d'une mesure nouvelle de 15,8 millions de francs permettant de régulariser la participation du ministère au fonctionnement des restaurants administratifs, d'assurer le développement des centres de vacances et d'accroître la capacité d'accueil des crèches.

• Les moyens de fonctionnement courants des différentes directions représentent dans l'ensemble 7046 millions de francs. S'ils restent globalement stables par rapport aux dotations initiales de 1993, ils marquent toutefois une progression de 4,7 % par rapport aux crédits restant disponibles après le collectif.

- Ainsi, l'économie de 130 millions de francs réalisée en mai dernier sur le forfait PTT n'a pu être reconduite en 1994.

- De même, les crédits informatique (1.083 millions) reculent certes de 1,6 % par rapport aux dotations initiales de 1993, mais enregistrent une hausse de 5,7 % par rapport à la situation après

collectif. En pratique, 316 millions de francs pourront être consacrés au développement de nouveaux projets.

- Les crédits de matériel représentent à 3.204 millions de francs. S'ils restent stables par rapport aux dotations initiales de 1993, ils progressent toutefois de 2,7 % par rapport à la situation après collectif. Ainsi, la consolidation des économies réalisées en mai 1993 permet de dégager des moyens nouveaux notamment au profit de la Douane (+ 12 millions), du Trésor Public (+ 20,8 millions) et de la DGI (+ 37,2 millions).

- La subvention versée à l'institut national de la Consommation baisse de 11 millions de francs par rapport à la loi de finances pour 1993, confirmant ainsi la mesure prise lors du collectif, tandis qu'apparaît une nouvelle dotation de 28 millions de francs destinée à assurer l'équilibre du budget annexe des Monnaies et Médailles.

Enfin, on notera l'important effort de remise à niveau des frais de réparations civiles (+ 75 %), mesure qui répond aux observations formulées par la Cour des Comptes.

2. Les autres types de dépenses connaissent une évolution beaucoup plus contrastée.

• Les interventions publiques accusent une baisse de 8,3 % (- 4 % par rapport aux crédits disponibles), le projet de budget proposant d'accentuer les économies réalisées dans le cadre du collectif de 1993.

En particulier :

- les subventions destinées aux organismes de promotion de notre commerce extérieur reviennent à 327,2 millions de francs (- 7,4 %). Elles sont analysées dans le cadre du rapport sur le commerce extérieur,

- les crédits d'intervention dans le domaine de la consommation se contractent de 15 % (- 8 % par rapport au collectif) pour s'établir à 56,4 millions de francs. L'économie la plus sensible porte sur l'aide aux organisations de consommateurs.

Dans ce contexte rigoureux, on notera l'inscription d'une dotation nouvelle de 15 millions de francs destinée à financer la

réunion annuelle de la Banque Asiatique de développement, réunion qui doit se tenir à Nice en mai prochain.

• En revanche, le projet de budget préserve les crédits d'investissements des différentes Directions. Si les autorisations de programme baissent de 3,5 % par rapport aux prévisions initiales de 1993 (-1,4 % par rapport au collectif), les crédits de paiement correspondant sont reconduits pour leur montant disponible de l'année en cours. Aussi, sept opérations immobilières importantes pourront être engagées l'an prochain.

II - DEUX ASPECTS PARTICULIERS

1. L'application des mesures d'économies : la révision des services votés

Les économies opérées dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994 sont regroupées sous la rubrique révision des services votés. Elles sont la traduction d'un important effort de rationalisation des dépenses de fonctionnement et d'intervention des administrations financières, dans le cadre des demandes de maîtrise de la dépense publique faites par les pouvoirs publics.

Cela se traduit :

- Sur le titre III, par un montant total de 121,4 millions de francs d'économies (24 millions de francs au titre du personnel et 97,4 millions de francs au titre du fonctionnement).

- Sur le titre IV, par un montant d'économies de 36,4 millions de francs.

Sur le titre V (dépenses d'équipement), l'effort se matérialise par une baisse des demandes d'autorisations de programme de - 3,45 % (- 18,3 millions de francs) et de crédits de paiement de - 1,09 % (- 6 millions de francs).

Concernant le titre III, la révision touche l'ensemble des actions des deux ministères. Elle s'applique à deux types de dépenses :

- les dépenses de personnel notamment, dans le cas du redéploiement des effectifs,

- les dépenses de matériel et fonctionnement courant.

Concernant le titre IV, l'essentiel des économies provient des services d'expansion économique à l'étranger qui y concourent pour un montant de 26,1 millions de francs au titre :

- du comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) : - 6,9 millions de francs,

- de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM) : - 15,2 millions de francs,

- de la participation à des études d'ingénierie : - 4 millions de francs.

De même, les dépenses du chapitre 44-81 "Actions concertées en matière de consommation et aide aux organisations de consommateurs" sont diminuées de 9,99 millions de francs.

Cette révision des services votés vient s'ajouter à celle du titre III relative à la subvention de fonctionnement à l'institut national de la consommation.

2. Les fonds de concours

Le budget des services financiers constaté en loi de règlement présente un écart moyen de 30 % par rapport aux crédits adoptés en loi de finances initiale.

Ces différences s'expliquent par l'abondement opéré en cours d'exercice par le biais des fonds de concours.

Toutefois, les chiffres cités en loi de règlement et dans les documents "verts" des services financiers divergent sensiblement.

Cette différence s'explique par le montant des prélèvements sur recettes.

Le montant total des fonds de concours rattachés au budget des services financiers inscrit en loi de règlement est passé de 6 077 millions de francs en 1985 à 9 011 millions de francs en 1990 et 10 075 en 1991.

Selon une réponse au questionnaire de votre rapporteur, le montant total réel des fonds de concours rattachés au budget des services financiers serait de 4 195 millions de francs en 1985, de

5 553 millions de francs en 1990 et de 6 694 millions de francs en 1991.

En effet, les fonds de concours 1991 sont artificiellement surévalués car ils intègrent des ressources (à hauteur de 904 millions de francs) provenant du prélèvement institué par la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 en vue de financer les charges supplémentaires induites aux services financiers par l'opération de révision des évaluations cadastrales.

Pour 1992, le montant des fonds de concours s'élève à 5,99 milliards de francs. Les arrêtés de novembre 1993 ouvrant des crédits au titre des fonds de concours aux services financiers se montent à 126,3 millions de francs.

Les prélèvements sur recettes ne sont pas considérés par la Cour des comptes comme des fonds de concours.

Les ressources des fonds de concours augmentent de 38 % en 7 ans (de 1985 à 1991), à un rythme légèrement supérieur à celui des crédits budgétaires des services financiers pour la même période (+ 31 %). Ce rythme de hausse est normal car il suit étroitement l'activité économique et financière sur laquelle sont assis la plupart des fonds de concours des services financiers.

S'agissant d'une part importante du budget des services financiers, votre rapporteur, reprenant une observation de la Cour des comptes, souhaite qu'une information soit donnée dès le vote de la loi de finances initiale sur le montant estimatif des fonds de concours pour l'exercice à venir.

CHAPITRE II

LA POURSUITE DE L'INFORMATISATION DES SERVICES

Entamée dès 1980, l'informatisation des services financiers est une pièce essentielle du plan de modernisation du ministère.

Le rapport Chaussat avait constaté au printemps 1990 que "l'informatique de cathédrale" dont s'était doté le ministère ne s'était pas accompagnée d'une modernisation de l'ensemble des méthodes de travail. Elle se plaquait sur des structures qui restaient archaïques.

La poursuite de l'effort entrepris en matière d'informatisation depuis 1991 s'effectue donc en liaison avec la rénovation générale souhaitée par le rapport Chaussat.

Les perspectives d'évolution à court et moyen termes dépendent pour l'essentiel de l'articulation entre la micro-informatique et l'informatique traditionnelle, gérée sur les sites spécialisés. En effet, les micro-ordinateurs seront progressivement insérés dans les architectures informatiques existantes comme niveau de localisation des données et des traitements ou bien comme poste de travail multifonctions accédant aux applications locales et nationales. L'objectif à atteindre dans les prochaines années est de banaliser les architectures client-serveurs.

I - LES NOUVELLES TECHNIQUES INFORMATIQUES

De nombreuses d'actions sont entreprises pour améliorer les liaisons afin de mieux communiquer l'information tant en interne qu'avec l'extérieur. Cette modernisation s'appuie sur différentes techniques :

- transfert d'informations sur supports magnétiques ou par fil,
- accès direct via les réseaux de télécommunications à des bases de données nationales ou réparties,
- mise à disposition d'informations sur des serveurs dédiés,
- mise en place de messageries pour le public et les services,
- utilisation des Echanges de données informatisées (EDI) dans les services et avec leurs correspondants externes.

A. L'ECHANGE DE DONNEES INFORMATISEES : UNE TECHNIQUE EN VOIE DE GENERALISATION

L'administration des finances a déjà fortement investi dans ce domaine avec le développement du projet TEDECO.

En effet, ce projet est à la base d'une réflexion stratégique interministérielle en matière d'EDI (Echanges de données informatisées).

L'objectif est de rationaliser le développement des EDI administratifs grâce à une intégration à la fois interne (échanges entre administrations) et externe (échanges entre les agents économiques et le secteur public) en favorisant la diffusion d'un protocole d'EDI normalisé. Une structure adaptée de type GIE a été créée en août 1992 pour assurer la promotion et le développement de TEDECO. Le GIE-TEDECO regroupe l'Etat et trois industriels, FRANCE TELECOM-TRANSPAC, BULL et CAP-SESA.

Les pouvoirs publics permettent ainsi à tout usager de disposer d'un protocole unique pour ses échanges institutionnels de données avec ses différents interlocuteurs.

Afin d'encourager le développement de ce "guichet unique", la COSIFORM (Commission de simplification des formalités) a émis, en février 1993, une recommandation demandant à toutes les administrations d'offrir dans un délai d'un an un accès selon ce protocole. Cette recommandation s'étend sans contrainte de temps à l'ensemble des organismes publics sous tutelle.

Le développement en cours d'une offre complète de produits d'EDI intégrant ce protocole permettra, grâce à une meilleure intégration de l'EDI au sein des différents applicatifs à la source des échanges de données, d'améliorer le service rendu aux partenaires de l'administration (en premier lieu les collectivités locales) et de faciliter les relations avec les entreprises (tout particulièrement les PME/PMI).

B. LES RESEAUX DE TELECOMMUNICATION

Les données disponibles de l'étude en cours sur les télécommunications et les services associés permettent de répondre à plusieurs interrogations et d'envisager rationnellement plusieurs scénarii d'évolution.

La première réponse apportée porte sur la séparation à moyen terme de la voix et des données, compte tenu d'un trafic téléphonique interne relativement faible au plan national, ce qui conduit à envisager des schémas d'évolution distincts pour la téléphonie et pour les transmissions informatiques.

En matière de téléphonie, l'adhésion d'un certain nombre d'établissements, appartenant à toutes les directions et répartis sur le territoire métropolitain, à une tarification de type grand compte permettrait de bénéficier d'un avantage tarifaire, sous réserve de conduire une politique d'adaptation ou de renouvellement des autocommutateurs concernés pour répondre aux contraintes techniques associés à l'offre TRANSGROUPE de FRANCE TELECOM.

En matière de transmission de données, un bilan coût/avantage/risque permettra de comparer une solution d'intégration de plusieurs réseaux au maintien de la situation actuelle où chaque grande direction bénéficie déjà d'une infrastructure existante en constante optimisation.

Un regard sur les nouveaux services à valeur ajoutée complètera cette réflexion dans une perspective d'amélioration de la productivité grâce à une meilleure communication entre les services et avec les administrés.

C. LES REFLEXIONS A PLUS LONG TERME SUR LA VALORISATION DES INNOVATIONS TECHNOLOGIQUES

L'un des thèmes de recherche identifié par le Conseil de prospective et d'évaluation porte sur les innovations technologiques, essentiellement informatiques et télématiques, ainsi que sur les moyens d'optimiser leur usage.

Le Conseil s'est notamment intéressé à la notion de "veille technologique", c'est-à-dire au dispositif mis en place pour assurer une connaissance rapide des nouvelles technologies susceptibles de faciliter le travail des services.

Le secrétariat du Conseil a donc procédé à une consultation des directions pour connaître les applications qu'elles avaient mises en oeuvre au cours des dernières années, et a lancé un appel d'offres pour mener une étude sur trois d'entre elles (1). L'objectif est d'avoir une première évaluation du dispositif mis en place par les directions et d'en tirer d'éventuelles propositions d'améliorations à caractère plus général.

II - L'INFORMATISATION DES DIRECTIONS

La politique d'informatisation suivie par les directions des ministères de l'économie et du budget s'inscrit dans la poursuite et la consolidation des actions engagées ultérieurement tout en respectant les orientations inscrites dans les schémas directeurs.

A. LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

La Direction Générale des Impôts a défini dans l'actualisation de son schéma directeur des systèmes cibles, où l'intégration des données apparaît comme un moyen indispensable à la bonne gestion de la cohérence des données, celle-ci pouvant

1. Il s'agit : du système de dédouanement informatique SOFI de la Direction des douanes et des droits indirects, de l'application 36-17 Sirène développée par l'INSEE permettant la consultation par minitel des principales informations sur la raison sociale des entreprises, et du système TDFC de la Direction générale des impôts, mécanisme de transferts informatiques de fichiers pour les données fiscales et comptables des entreprises.

également être assurée de manière fiable et souple par communication des informations entre systèmes informatiques.

Ce choix d'architecture conduit à la définition d'une cible conceptuelle comprenant deux pôles principaux :

- la base des redevables, scindée en deux parties étroitement liées : redevables personnels d'un côté et redevables professionnels de l'autre,

- la base de données immobilière, regroupant, d'une part les données littérales et fiscales du domaine immobilier et, d'autre part, les données juridiques de ce même domaine.

Les bases identifiées dans la cible conceptuelle ne seront pas physiquement intégrées dans les centres régionaux d'informatique, mais réparties dans les sites locaux. Les plans opérationnels d'action pour les trois ans à venir visent davantage l'amélioration des liaisons entre les fichiers existants que l'intégration des données dans des sur-ensembles plus vastes.

Ainsi, pour 1994, sont notamment prévues :

- l'amélioration des liaisons entre les fichiers de fiscalité professionnelle MEDOC (gestion de la TVA dans les recettes des impôts) et AMIS (gestion des entreprises dans les inspections de fiscalité professionnelle) pour que les mises à jour effectuées à partir de l'une ou l'autre des applications soient immédiatement intégrées dans le fichier des entreprises ;

- l'amélioration des liaisons entre les domaines fiscal (application FIP) et foncier (application MAJIC2) de telle façon que les dernières adresses connues à l'impôt sur le revenu puissent être utilisées pour l'adressage des avis de taxes foncières.

B. LA DIRECTION DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

La Direction de la Comptabilité Publique entame des développements d'architectures de type client/serveur pour permettre de rapprocher et de faire converger les applications fonctionnant en télégestion autour de grands systèmes et celles développées spécifiquement sur micro-ordinateurs. En premier lieu, ce type d'action concerne la comptabilité du secteur local pour offrir un niveau de prestations identiques à tous les utilisateurs.

Le nouveau projet de "convergence" repose sur les principes suivants :

- l'essentiel des traitements et des données sera déporté au niveau local dans le poste comptable pour donner le maximum d'autonomie aux utilisateurs,

- la partie locale de l'application fonctionnera sur micro-ordinateurs gérés en réseau,

- le site central assurera des fonctions d'arrière plan et de liaison vers l'extérieur,

- l'articulation site central-site local sera prise en charge par un protocole de transfert.

La même architecture client/serveur sera utilisée pour la nouvelle application Amende.

De plus, cette direction est en voie d'achever l'intégration des échanges sur supports magnétiques de l'ensemble des données fournies par les gestionnaires en matière de paye des agents de l'Etat.

C. LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS

À la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, l'intégration interne se réalise au fur et à mesure de la couverture par l'informatique des fonctions de la Douane. Elle se traduit pour l'essentiel par l'échange d'informations permettant la mise à niveau des bases réparties dans les différents services. Quelques domaines sont à citer :

- la gestion : communication entre le système centralisé de gestion (SIGRID) et les systèmes sur micro-ordinateurs des directions régionales,

- la comptabilité : généralisation de l'automatisation de la comptabilité des recettes (dédouanement et contributions indirectes) et centralisation des résultats,

- l'intégration des systèmes de lutte contre la fraude.

D. L'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES

Pour l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, l'évolution technologique des micro-ordinateurs les rend maintenant capable de supporter sans peine des traitements statistiques qui étaient réservés aux ordinateurs centraux. A titre d'exemple, le traitement d'enquête de bout en bout, depuis la conception jusqu'à la publication, à l'aide du logiciel SAS et des logiciels de bureautique est maintenant du domaine du possible et fait actuellement l'objet d'expériences sur les enquêtes auprès des ménages. Dans le même esprit, se développent actuellement des techniques de traitement coopératif entre ordinateurs centraux hétérogènes accessibles depuis des applications sur micro-ordinateur.

E. LA DIRECTION DU PERSONNEL ET DES SERVICES GENERAUX

La Direction du Personnel et des Services Généraux participe à divers projets interdirectionnels, notamment dans les domaines des télécommunications, de la messagerie et conduit, en collaboration avec la Cour des Comptes et la Direction de la Comptabilité Publique, une étude sur la modernisation de la transmission et de l'archivage des pièces justificatives des dépenses de l'Etat.

De plus, le projet GENTIANE, interne à l'Administration centrale, est en cours de développement. Il consiste à mettre en place auprès des gestionnaires de personnels et des gestionnaires des moyens, des outils de gestion décentralisés reliés aux systèmes centraux.

Enfin, il en va de même du schéma directeur de sécurité lancé en 1993 qui concerne l'ensemble des services de l'Administration centrale.

F. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes qui envisage d'intégrer diverses applications indépendantes en fédérant les données sur les entreprises observées et en les examinant au regard de données externes provenant du fichier SIRENE de l'INSEE et probablement du fichier des importateurs de la DGDDI.

Le nouveau système d'information, qui est en phase d'étude préalable en 1993, offrira en outre progressivement à partir de 1994 des tableaux de bord pour aider au pilotage des activités ainsi qu'un accès à la documentation nécessaire qu'elle soit juridique ou socio-économique.

G. LA DIRECTION DES RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

La Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) a engagé avec le Centre Français du Commerce Extérieur (CFCE) un projet commun d'intégration de leurs systèmes informatiques visant à transmettre, en temps réel et sans rupture de charge, l'information collectée dans les Postes d'Expansion Economique (PEE).

La priorité accordée par le DREE et le CFCE à l'intégration de leur système d'information s'inscrit dans le droit fil des réflexions qui ont conduit à confirmer, dans le cadre de la Charte nationale de l'exportation, le CFCE dans sa mission fondamentale de "Centrale d'information sur les marchés extérieurs".

Les liens opérationnels avec les Postes d'Expansion Economique ont été resserrés d'une part en introduisant un système homogène de facturation des services aux entreprises, d'autre part en remodelant les relations d'interdépendance qui unissent le CFCE aux PEE. Schématiquement, ce programme vise à mettre en place dans l'ensemble du réseau une panoplie complète d'applications informatiques homogènes ainsi qu'une messagerie internationale permettant aux différents opérateurs de s'échanger notamment les informations gérées par leurs applications.

Le calendrier de réalisation prévoit de tester les applications informatiques en grandeur réelle en septembre 1993, tant en France qu'à l'étranger dans les PEE de Londres et Cologne. L'extension à quelques PEE doit, quant à elle, pouvoir intervenir au 1er semestre 1994.

Les crédits demandés dans le cadre du projet de loi de finances 1994 permettront aux services de poursuivre la politique d'informatisation définie ci-dessus.

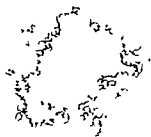
III - LE BUDGET DE L'INFORMATIQUE EN 1994

Les dépenses informatiques sont inscrites aux chapitres 34-95 et 34-96 (pour ce qui concerne les juridictions financières).

Les moyens informatiques continuent la progression amorcée il y a 10 ans et s'élèvent à 1 109 millions de francs, ce qui signifie une hausse de 5,6 % par rapport aux crédits du collectif budgétaire de printemps (1 050 millions de francs), mais une diminution de 1,6 % par rapport à la loi de finances initiale.

Ce taux ne reflète cependant pas les moyens réels dont devraient disposer les services. En effet -et c'est la méthode de détermination des crédits informatiques qui a été retenue pour tous les ministères- si l'on prend comme base le maintien de l'existant -c'est-à-dire la reconduction à l'identique en 1994 des matériels et des applications actuellement en service- cette mesure nouvelle budgétaire de 59 millions de francs correspond en fait à 324 millions de francs de vraies mesures nouvelles fonctionnelles, soit une progression de 41,3 %.

Les dépenses d'investissement appréciées en autorisations de programme enregistrent une baisse de 1,5 %, qui fait suite aux dotations importantes consacrées depuis 1989 aux investissements. Les crédits de paiement, après avoir connu une augmentation de plus de 19 % en 1993 par rapport à 1992, en légère hausse de 1 %, permettront de faire face aux programmes de résorption des "points noirs" engagés antérieurement.



CHAPITRE III

LA CONSTRUCTION EUROPEENNE ET SES EFFETS

Afin de prévoir les conséquences de la suppression des frontières fiscales et de l'ouverture du marché européen, le ministère de l'économie et celui du budget avaient demandé à M. Consigny, inspecteur général des finances, de proposer une nouvelle répartition des compétences entre administrations financières.

Cette nouvelle répartition a été arrêtée après avis du Comité technique paritaire ministériel (CTPM) du 12 décembre 1991.

Principalement la nouvelle répartition des tâches au 1er janvier 1993 confie le recouvrement de la TVA intra-communautaire, perçue comme en régime intérieur, à la direction générale des impôts tandis que le secteur des contributions indirectes est confié à la douane.

I - UNE NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES

A. LE RATTACHEMENT DE LA TVA INTRACOMMUNAUTAIRE A LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS (DGI)

La suppression des formalités de dédouanement et des contrôles aux frontières de la CEE à compter du 1er janvier 1993 a conduit à une nouvelle répartition des tâches entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Depuis cette date, la DGI est compétente pour la gestion, le recouvrement et le contrôle de la TVA sur les opérations intracommunautaires.

Les principaux aspects de l'opération conduisant au rattachement de la TVA intracommunautaire à la DGI à compter du 1er janvier 1993 ont été les suivants :

1. Les aspects législatifs

La loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 (JO du 19 juillet 1992) a transposé en droit interne le nouveau régime issu de la 6ème directive modifiée du 16 décembre 1991 (régime transitoire).

Ce texte a porté à la fois sur les dispositions de fond, les obligations des contribuables, les sanctions et l'aménagement des procédures de contrôle. Il a été complété par des mesures réglementaires sur plusieurs points.

2. La gestion et le recouvrement

La DGI a mis en place au cours de l'année 1992 les outils nécessaires à la gestion de l'assiette et du recouvrement de la TVA intracommunautaire.

a) Attribution d'un numéro individuel d'identification européen

Un numéro individuel d'identification TVA a été communiqué à tous les assujettis redevables dans la première quinzaine du mois de septembre 1992.

b) Aménagement des déclarations périodiques de TVA

Depuis le 1er janvier 1993, la TVA intracommunautaire est payée dans les mêmes conditions que la taxe interne auprès des services de la Direction générale des impôts (recette des impôts).

Sa mise en place ne modifie ni le régime d'imposition des redevables ni la périodicité de dépôt des déclarations de TVA.

La déclaration CA3 utilisée par les entreprises relevant du régime réel normal a été largement simplifiée.

Elle se présente désormais en un seul feuillet qui comprend les trois éléments suivants relatifs à la taxation des échanges de biens à l'intérieur de la CEE :

- le montant total des livraisons intracommunautaires exonérées ;

- le montant des acquisitions intracommunautaires taxables ;

- le montant de la taxe exigible sur les acquisitions intracommunautaires.

La déclaration CA4 à servir par les entreprises relevant du régime simplifié d'imposition ne comporte également qu'un feuillet. Il n'est fait mention sur cette déclaration que de l'existence d'acquisitions et/ou de livraisons intracommunautaires. Les montants de ces opérations seront déclarés en une seule fois sur la déclaration de régularisation annuelle.

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

3. Le contrôle et la recherche

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

A cette fin, des outils juridiques, méthodologiques et techniques ont été mis à la disposition des services.

a) La mise en place d'une nouvelle procédure : le droit d'enquête

Créée par la loi du 17 juillet 1992, cette procédure organise le contrôle des règles de facturation prévues par la 6ème directive modifiée (art. 22-3 repris à l'article 289 du CGI). Elle permet

notamment à l'administration de s'assurer de la comptabilisation par l'entreprise de factures correspondant à l'acquisition d'un bien auprès d'un autre Etat membre.

Ces enquêtes peuvent être mises en oeuvre par les services de recherche de la DGI sans restriction et, pour le contrôle de la facturation des opérations intracommunautaires par ceux de la DGDDI.

L'ensemble des services chargés de la mise en oeuvre de cette nouvelle procédure ont bénéficié d'actions de formation spécifiques.

Au 30 juin 1993, un millier de contrôles de facturation avaient été engagés, sans qu'on puisse distinguer ceux portant sur les seules opérations intracommunautaires.

b) Collaboration entre la DGI et la DGDDI

L'abolition des frontières fiscales à l'intérieur de la Communauté a eu pour effet de supprimer la plupart des formalités et des contrôles liés aux échanges intracommunautaires de biens. Afin de continuer à assurer la surveillance du respect des règles fiscales concernant la TVA et l'établissement des statistiques du commerce extérieur, un régime transitoire de perception de la TVA intracommunautaire a été élaboré.

En France, il comporte l'obligation pour les opérateurs, dans le cadre d'échanges intracommunautaires, de déposer périodiquement, auprès de la Douane, une déclaration d'échanges de biens retraçant leurs acquisitions et livraisons intracommunautaires (DEB).

Pour le traitement de cette déclaration, un service commun Douane/DGI est créé. Il se compose de trois unités :

- une cellule d'assistance administrative TVA qui assure la fonction du bureau central de liaison prévue par le règlement n° 218/92 du 27 janvier 1992 ;

- un observatoire des échanges intracommunautaires chargé d'analyser les risques de fraude à la TVA intracommunautaire ;

- un plateau technique chargé de la gestion de la base de données des ventes françaises à destination des autres Etats membres.

Une instruction aux services a organisé la coordination au niveau local de la mise en oeuvre des contrôles de facturation afin d'éviter notamment des interventions redondantes dans les entreprises.

c) L'utilisation des bases de données intracommunautaires

Dans le cadre du Marché unique entre les Etats membres de la CEE, le règlement du Conseil CEE n° 218/92 du 27 janvier 1992 concernant la coopération administrative dans le domaine de la TVA a instauré un système commun d'échange d'informations sur les transactions intracommunautaires.

Le dispositif VIES (VAT Information Exchange System) mis en place par la Commission permet un échange automatique d'informations pouvant être consultées en temps quasi réel. Il concerne deux domaines :

- la base des numéros des assujettis TVA, dont la constitution devait être effective au 1er janvier 1993 (cf. art. 6 du règlement n° 218/92) ;

- la base de recoupement des opérations intracommunautaires (cf. art. 4 du règlement n° 218/92), qui devait être opérationnelle au 1er juillet 1993.

B. LE TRANSFERT DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES A LA DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS (DGDDI)

Les aspects essentiels de l'opération conduisant au transfert des contributions indirectes à la DGDDI ont été les suivants :

1. Les aspects législatifs et réglementaires

Deux séries de textes ont été adoptées.

Les lois n° 92-677 du 17 juillet 1992, n° 92-1476 du 31 décembre 1992 et n° 92-1376 du 30 décembre 1992 avaient pour

objet de transposer en droit français les directives européennes en matière d'accises.

Les modalités du transfert des compétences de la DGI à la DGDDI en matière de contributions indirectes et de réglementations assimilées ont été fixées par décrets (notamment décret n° 92-1431 du 30 décembre 1992).

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

Par exception, les agents des impôts restent seuls compétents pour l'application des dispositions de l'article 290 quater du Code général des impôts et du 2e du II de l'article 298 bis du même code. Ils restent également compétents pour l'application des dispositions du III de l'article 298 bis du même code.

2. La nouvelle carte douanière

La nouvelle carte douanière, entérinée par les comités techniques paritaires centraux du 23 avril et du 28 octobre 1992, apparaît désormais fondée principalement sur le trafic avec les pays tiers et sur les caractéristiques propres à chaque direction.

En métropole, le nombre de bureaux (antennes incluses) passe donc de 375 à 274 à la fin de l'année 1992.

3. La réorganisation du service de la surveillance

En 1989, une réflexion a été engagée. Celle-ci a conduit à la mise en place d'un nouveau dispositif préparant l'échéance de 1993. Au cours de l'année 1992, un ajustement de ce dispositif est intervenu de façon à adapter sans heurt l'organisation du service de surveillance au nouvel environnement économique créé par l'entrée en vigueur du grand marché intérieur.

A cet effet, les structures statiques aux frontières intracommunautaires ont été supprimées. Le réseau des unités mobiles a été restructuré. A l'intérieur du territoire, le maillage des

unités d'intervention a été amélioré et leur potentiel augmenté. Aux frontières extérieures, les moyens humains et matériels ont été renforcés, notamment pour les aéroports et le dispositif aéromaritime. Enfin, le dispositif de contrôle de la liaison fixe trans-Manche a été mis en place et devrait être opérationnel à la fin de 1993.

Dans le domaine du contrôle de l'immigration, la douane et la police nationale ont récemment engagé une expérience de complémentarité de leurs services. Dans ce cadre, le contrôle des personnes est opéré par la douane aux points de passage où la police de l'air et des frontières (PAF) n'est pas présente. Ces deux services coordonnent, dans les intervalles, les interventions de leurs unités mobiles. Cette complémentarité douane/PAF devrait être étendue à l'ensemble des frontières intra et extra communautaires en 1993.

4. Les mesures de redéploiement

L'ensemble des mesures de réorganisation décrites ci-dessus entraînent le redéploiement de 2 935 emplois. En 1992, 1 925 mutations ont été prononcées, soit 65,5 % du redéploiement nécessaire. Depuis le 1er janvier 1993, 575 mutations et 62 détachements ont été prononcés.

5. Les nouveaux moyens juridiques

La loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 a tiré les conséquences de la suppression des formalités douanières dans les échanges avec les autres Etats membres de marchandises ayant le statut communautaire, à compter du 1er janvier 1993, en limitant le champ d'application du code des douanes aux échanges extracommunautaires. Elle autorise cependant la douane à mettre en oeuvre certains pouvoirs de contrôle à l'égard des marchandises communautaires sensibles soumises à un commerce réglementé.

Par ailleurs, la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 maintient l'applicabilité de certaines dispositions contentieuses du code des douanes sur certaines marchandises circulant à l'intérieur de la Communauté.

6. Les nouvelles méthodes de travail

a) Les nouvelles procédures

La réalisation du marché unique et la nécessaire adaptation des méthodes de dédouanement à l'évolution des échanges internationaux ont conduit la douane à proposer aux opérateurs de nouvelles procédures de dédouanement qui privilégient la rapidité des formalités adaptées à la réalité du Marché unique et à la réglementation communautaire relative aux échanges avec les pays tiers.

La douane a également poursuivi les efforts entrepris en matière d'informatisation des procédures en supprimant la gestion papier tout en préservant le contrôle inopiné par le service.

b) Le développement des techniques d'audit et d'analyse du risque

L'achèvement du marché unique et la redéfinition de l'implantation de ses services ont conduit la douane à reconsidérer les modalités du dédouanement à domicile, à créer de nouvelles procédures et à réorienter sensiblement l'action des services de visite en s'inspirant du concept de l'audit.

L'objectif de l'intervention d'audit est de procurer au service une meilleure connaissance de l'entreprise requérante, notamment de ses lacunes éventuelles d'organisation et des risques que son activité peut engendrer.

c) La généralisation de l'informatisation

La douane a entrepris en 1992 un effort sans précédent pour l'informatisation de ses bureaux. Alors qu'au début de l'année 1992, seuls 110 bureaux possédaient une comptabilité reliée au système de traitement automatique des opérations de dédouanement (Système d'Ordinateurs pour le Traitement du Frêt International : SOFI), tous les bureaux de douane sont désormais rattachés au réseau comptable SOFI.

7. L'intégration des contributions indirectes

L'article 108 de la loi n° 92-677 du 17 juillet 1992 a eu pour objet de transférer la compétence de la direction générale des impôts à la direction générale des douanes et droits indirects, en ce qui concerne la recherche, la constatation et la poursuite des infractions à la réglementation des contributions indirectes.

Le décret n° 92-1431 du 30 décembre 1992 a fixé les modalités de transfert de compétence de la direction générale des impôts à la douane en matière d'assiette, de contrôle, de recouvrement et de contentieux des contributions indirectes et réglementations assimilées.

Au cours de l'année écoulée, les principes d'organisation relatifs à l'intégration des contributions indirectes ont été définis en étroite concertation avec les organisations syndicales (3 comité technique paritaire central et plusieurs groupes de travail).

Dans le souci de maintenir un maillage important du territoire, il a été décidé que les tâches "contributions indirectes" pourraient s'effectuer dans tous les lieux d'implantation douanière. De ce fait, le réseau "contributions indirectes" compte :

- 274 offices douaniers 209 bureaux et 65 antennes) ;
- 620 recettes locales ;
- 222 services d'assiette transférés et situés hors du siège d'un bureau de douane ou d'une recette locale ;
- 77 services spécialisés (viticulture, cognac et armagnac).

C'est ainsi que près de 1 200 sites exercent des tâches "contributions indirectes" en 1993.

En plus des 2 407 emplois transférés par la DGI, un important effort en termes de personnels a été réalisé par la douane pour renforcer les structures des directions les plus concernées par cette nouvelle mission : création de 6 divisions, redéploiement des cadres de l'administration générale et implantation de plus d'une centaine d'emplois nouveaux spécialement affectés aux contributions indirectes.

La douane a entrepris un important effort de formation du personnel aux contributions indirectes et d'information à l'attention

des professionnels pour décrire les conditions d'exercice de la continuité du service public dans ce secteur.

Enfin, la direction générale des douanes et droits indirects s'applique à développer sensiblement les moyens informatisés de gestion de ce secteur.

8. Les contrôles TVA

La douane interviendra conjointement avec la DGI pour exercer le contrôle du respect des règles fiscales portant sur la TVA, conformément aux nouvelles dispositions de la loi 92-677 du 17 juillet 1992 qui instaure une nouvelle procédure d'investigation différente des autres procédures de contrôle fiscal : le contrôle de facturation.

II - LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Les conséquences de la suppression des formalités aux frontières intracommunautaires quant au développement éventuel de trafics frauduleux peuvent être analysées en deux secteurs, celui des fraudes commerciales d'une part, celui des trafics de produits stupéfiants d'autre part. Enfin un éclairage particulier peut être donné sur les fraudes liées à l'internationalisation de l'économie et au développement des transactions financières.

A. LES FRAUDES COMMERCIALES

Il est prématuré de porter globalement une appréciation sur l'évolution des fraudes dans le secteur des opérations commerciales au travers de l'analyse des contentieux pris en compte depuis le début de l'année 1993.

En effet, compte tenu du décalage de deux à trois mois entre la constatation et la prise en compte statistique, la comparaison des données du 1er semestre 1992 avec celle du 1er semestre 1993 n'est pas significative. Une telle analyse ne pourra être valablement effectuée qu'au 1er trimestre 1994.

Ainsi, sous réserve de cette situation, les chiffres pour les 1er semestre 92 et 1er semestre 93 sont les suivants :

- nombre d'affaires 92 :	22 653
" " " 93 :	8 314
- montant de droits et taxes compromis 92 :	589,0 MF
" " " " 93 :	112,2 MF

Ce qui laisserait supposer une diminution considérable des trafics frauduleux constatés (- 63 % en nombre d'affaires et - 81 % en montants en jeu).

Une autre approche plus conforme à la réalité, parce que plus immédiate, consiste à comparer le nombre d'affaires "marquantes" constatées et signalées à la Direction générale dès leur constatation par les services dès que, dans le secteur des ressources propres, les droits en jeu sont supérieurs à 10 000 écus et à 4 000 écus dans le secteur du FEOGA garantie.

On s'aperçoit alors d'une relative stabilité, voire d'une augmentation des constatations de fraudes commerciales, à la fois dans le secteur des produits agricoles et dans celui des produits industriels.

Ainsi :

- au titre des ressources propres (droits de douanes, droits antidumping, prélèvements, MCM (montant compensatoire monétaire), cas > 10 000 écus) 78 cas ont été signalés au 1er semestre 92 contre 92 cas au 1er semestre 93 dont :

produits agricoles 92 :	10 cas et 3,2 MF de ressources propres compromises
" " " 93 :	12 cas et 3,9 MF de ressources propres compromises
produits industriels 92 :	68 cas et 21 MF de ressources propres compromises
" " " 93 :	80 cas et 46 MF de ressources propres compromises

- au titre des dépenses du FEOGA (restitutions versées à l'exportation) (cas > 4 000 écus) 12 cas ont été signalés au 1er

semestre 92 contre 7 au 1er semestre 93 mettant en jeu respectivement des restitutions de 1,7 MF en 92 et 2,7 MF en 93.

De même, le nombre de cas de fraudes importantes qui pourraient concerner d'autres Etats membres de la communauté et signalés par les Etats membres à la Commission des Communautés dans le cadre du Règlement 1468/81 du 19 mai 1981 relatif à l'assistance administrative mutuelle a peu varié.

1er semestre 92 : 17 cas produits agricoles et 25 cas produits industriels

1er semestre 93 : 13 cas produits agricoles et 54 cas produits industriels

Bien qu'il soit difficile de tirer des conclusions définitives sur l'évolution des fraudes dans ces secteurs depuis le 1er janvier 1993, il convient de souligner qu'il existe un certain nombre de constantes quant aux risques de fraude, notamment liées :

- au développement d'accords préférentiels conclus par la Commission des Communautés avec les pays tiers en voie de développement et notamment avec les pays de l'Est qui génèrent des fraudes très importantes sur l'origine dans les secteurs très variés comme le textile, les matériels grand public, le secteur de la pêche, des fruits... Les fraudes dans ce domaine s'intègrent dans des filières de fraudes organisées au niveau international et nécessitent une action commune des Etats membres et de la Commission sur la base des constatations faites dans chaque Etat membre,

- aux décisions prises par la Commission pour lutter contre les actions de dumping par l'instauration de droits antidumping élevés ; les fraudes dans ce domaine portent sur l'origine, la valeur ou l'espèce déclarée,

- au développement de circuits tournants sur des produits bénéficiaires de restitutions réintroduits frauduleusement dans la Communauté après exportation (secteur du sucre) ou de produits tiers importés frauduleusement dans la CEE et acquérant fictivement l'origine communautaire : secteur de l'huile d'olive, viande bovine, volaillés, produits laitiers, et qui peuvent alors bénéficier d'aides intérieures diverses ou être exportés sur pays tiers avec restitutions.

B. LES TRAFICS DE PRODUITS STUPEFIANTS

En revanche, il semble possible d'affirmer, sur la base des quantités de drogue saisies par la douane française, que la suppression des frontières intracommunautaires s'est effectivement accompagnée d'un développement important des trafics frauduleux de produits stupéfiants.

En effet, alors qu'au 1er semestre 92, 8,1 tonnes de drogues avaient été saisies, ce sont plus de 10,5 tonnes de drogues qui ont été saisies au 1er semestre 93, soit une progression globale de + 30 %.

Cette hausse est particulièrement significative, en ce qui concerne les drogues suivantes :

- près de 50 % pour l'héroïne,
- près de 40 % pour la résine de cannabis,
- plus de 1030 % pour les amphétamines.

Pour ce qui est de l'ecstasy, la hausse est de 445 %. En revanche, le LSD enregistre une baisse de 86,5 % en raison d'une saisie record de 100 000 doses réalisée en 1992. Si l'on ne tient pas compte de cette affaire, le LSD serait en progression de 123 %.

La cocaïne est en baisse de - 16 % mais une affaire réalisée en juillet fait passer le taux à plus de 100 %.

S'agissant des quantités globales interceptées, elles ont été opérées au 1er semestre 93 pour :

- * 57,4 % en zone frontière intracommunautaire,
- * 18,7 % en zone frontière pays tiers,
- * 23,9 % à l'intérieur du territoire.

Par zone frontière, l'évolution des quantités globales de stupéfiants saisis (hors LSD et ecstasy) au 1er semestre 93 par rapport au 1er semestre 92 s'analyse comme suit :

- + 43 % en zone frontière intracommunautaire,
- + 2,2 % en zone frontière pays tiers,
- + 23,9 % à l'intérieur du territoire.

Ainsi ces résultats font apparaître que si le renforcement de la surveillance des frontières extérieures de la Communauté dans les ports, dans les aéroports et au large des côtes conduit à une augmentation des saisies en zone frontière extracommunautaire, l'essentiel des constatations a lieu en zone frontière intracommunautaire ou à l'intérieur du territoire (81,3 %) avec une progression très nette (+ 69,9 %) de ce type de constatations.

Ces chiffres traduisent une augmentation très nette du trafic de produits stupéfiants intracommunautaire d'une part, avec des quantités moyennes de drogues saisies par affaire beaucoup plus importantes, d'autre part avec des circuits de trafic de plus en plus caractérisés :

- héroïne et cannabis (et dans une moindre mesure cocaïne) en provenance des Pays-Bas,
- cocaïne et résine de cannabis en provenance d'Espagne,
- drogues synthétiques en provenance de Belgique et des Pays-Bas.

Ces résultats traduisent également l'adaptation réussie des méthodes de travail des agents des douanes au nouveau contexte européen :

- contrôles mobiles en arrière des frontières intracommunautaires et à l'intérieur du territoire mieux programmés,
- ciblage de plus en plus précis des moyens de transport et des voyageurs contrôlés,
- recherche de la fraude privilégiant la collecte, l'échange et la transmission d'informations sur les trafics,
- coopération internationale renforcée.

C. LES FRAUDES LIÉES À L'INTERNATIONALISATION DE L'ÉCONOMIE ET AU DÉVELOPPEMENT DES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

Au cours des années 1980, la France a complété et renforcé son dispositif de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale internationale (articles 57, 238 A, 209 B, 155 A du CGI).

Face aux risques accrus, les contribuables mettent en oeuvre des montages juridiques ou financiers de plus en plus complexes.

Ainsi, si les procédés traditionnels perdurent (manipulations des prix de transfert, délocalisation de paiements de charges ou de services rendus en France, fraude à la domiciliation) de nouvelles techniques sont apparues.

Elles s'appuient d'une part sur l'évolution de la notion de paradis fiscal, et d'autre part sur l'utilisation des assymétries de législations nationales au travers des conventions fiscales et internationales.

1. Evolution de la notion de paradis fiscal

L'utilisation des paradis fiscaux dans les stratégies fiscales internationales a évolué.

Ainsi, pour contourner les législations anti-paradis fiscaux, on note fréquemment l'interposition de sociétés relais dans des pays à fiscalité normale disposant à la fois de relations privilégiées avec le territoire en question et conventionnelles avec la France.

2. Utilisation d'assymétries entre législations nationales au travers des conventions fiscales

Les milieux d'affaires particulièrement avertis tirent avantage des faiblesses des législations nationales ou de leurs

contradictions tout en se plaçant sous la protection des conventions internationales.

L'utilisation abusive de crédits d'impôts étrangers illustre la combinaison avantageuse de législations fiscales différentes avec des dispositions conventionnelles favorables permettant à un contribuable de bénéficier de crédits d'impôt supérieurs à la retenue à la source effectivement supportée à l'étranger.

D'autres montages surtout financiers visent à modifier la qualification des revenus ou des opérations en fonction des législations des pays et des conventions en raison des différences de traitement fiscal des dividendes et des intérêts (produits dérivés d'actions, emprunts perpétuels couvrant en fait des emprunts à durée déterminée...).

La sophistication des montages qui couvrent plusieurs souverainetés fiscales complique la lutte des services contre l'évasion fiscale internationale en raison des difficultés d'accès aux informations qui en découlent, notamment en l'absence d'accords de coopération avec les Etats concernés.

L'évolution des techniques de communication qui facilitent et accélèrent l'exécution des transactions constitue, elle aussi, un facteur aggravant pour le contrôle dont l'intervention est décalée dans le temps.

CHAPITRE IV

LA POURSUITE DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA CONSOMMATION

I- L'ADAPTATION EUROPEENNE DE LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

L'ouverture du marché unique a été un enjeu prioritaire pour la réflexion et l'action de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), aussi bien au sein des instances européennes que dans le cadre des contrôles qu'elle effectue sur le territoire français.

A. L'ADAPTATION PROGRESSIVE A LA MISE EN PLACE DU MARCHE UNIQUE

1. L'intensification des contrôles

a) Les contrôles de conformité aux règles de qualité et de sécurité

La DGCCRF a consacré des moyens accrus au contrôle de la conformité des produits. Ainsi, en 1992, elle a réalisé 222 103 interventions contre 203 905 en 1991, soit une hausse d'environ 10 %.

L'administration a débord privilégié les contrôles à la source, c'est-à-dire pour l'essentiel les interventions au stade de la fabrication, de l'importation ou encore de l'entreposage.

Les investigations ont également été approfondies sous la forme de contrôles dits "en entreprise", dont l'objectif est plus de déceler les causes de dysfonctionnement éventuel et d'apprécier la capacité des entreprises à se conformer à la réglementation que de relever des infractions ponctuelles.

La DGCCRF a également conclu des conventions dans le secteur des fruits et légumes frais afin d'inciter les professionnels à se conformer à leurs obligations d'auto-contrôle.

b) Le contrôle des produits contrefaits

Les produits contrefaits sont devenus un véritable fléau. Leur importance n'a cessé de croître sur le marché communautaire bien avant le 1er janvier 1993.

En France, le développement de ce phénomène a été de moindre ampleur que dans d'autres Etats membres. Ceci en grande partie due aux efforts déployés au cours de la période récente pour lutter contre la contrefaçon de marque. L'efficacité des interventions des dernières années s'explique elle-même par l'expérience acquise de longue date.

Une collaboration étroite entre les services d'enquête et les titulaires de marque a par ailleurs été développée. Ainsi, des échanges fructueux ont été formalisés dans le cadre d'un Comité technique paritaire dans lequel sont représentés les professionnels de l'industrie du luxe mais également du jouet de l'industrie mécanique, pour ne citer que quelques exemples.

2. La modernisation des laboratoires

L'équipement des laboratoires en matériel très sophistiqué et la mise en place de nouvelles méthodes d'analyse ont sensiblement renforcé les performances des laboratoires.

Des sommes importantes, en augmentation régulière au cours de dernières années, ont été consacrées à ces investissements : 19 millions de francs en 1992, contre 12 millions en 1989.

A titre d'exemple, la résonance magnétique nucléaire et la spectrométrie de masse isotopique permettent de détecter efficacement certaines fraudes dans le secteur viticole. De même, l'utilisation de la méthode d'électrofocalisation de certaines protéines est très efficace pour déceler les fraudes sur les espèces de poissons.

3. La coopération administrative

La coopération administrative est nécessaire à une bonne protection des consommateurs et des entreprises. Elle a été développée aux niveaux national et international.

a) La coopération avec les autres administrations nationales

La DGCCRF a intensifié ses relations avec divers autres services administratifs dont les missions et les actions, en matière de qualité et de sécurité notamment, sont complémentaires des siennes.

Elle a ainsi conclu des protocoles d'accord avec la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI), la Direction de Sports, la Direction Générale des Stratégies Industrielles (DGSI) et la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) pour ne citer que les plus récents.

Ces accords ont porté notamment sur des échanges d'informations, sur la détection des infractions et les suites à leur réserver, sur la programmation et la coordination des enquêtes.

b) La coopération administrative internationale

La coopération administrative entre les Etats membres de la Communauté est en partie gérée par la Commission. Tel est le cas par exemple du système d'alerte rapide dont la DGCCRF est le point de contact en France. Ce système permet à tous les Etats membres d'être informés dès que l'un d'eux découvre un produit constituant une menace sérieuse et immédiate pour la santé et la sécurité des consommateurs.

La DGCCRF a par ailleurs entendu développer la coopération au-delà de nos engagements communautaires, en mettant notamment l'accent sur la coopération transfrontalière.

Celle-ci est déjà ancienne. Mais, dans l'esprit des travaux du groupe Sutherland, elle a connu un nouvel élan en 1992 avec sa formalisation par circulaire et la conclusion récente de conventions bilatérales avec la Belgique, les Pays-Bas et l'Espagne (d'autres conventions sont en cours de conclusion).

4. La décentralisation des procédures contentieuses

La DGCCRF participe activement aux réflexions sur les structures et les conditions de fonctionnement de l'Europe des prochaines années. En 1992, ces réflexions ont eu lieu notamment au sein du groupe Sutherland et ont porté principalement sur l'application du principe de subsidiarité.

Dans ce cadre, la DGCCRF s'est attachée à mettre en œuvre la décentralisation des procédures de concurrence : c'est ce que prévoit la loi du 11 décembre 1992 qui ajoute un article 56 bis à l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

Ce nouveau texte permet désormais l'application du principe de subsidiarité dans le domaine des ententes et des abus de positions dominantes en facilitant le renvoi aux autorités françaises de concurrence des dossiers communautaires qui concernent essentiellement un marché national et ne nécessitent pas d'enquêtes sur le territoire d'autres pays.

Le Conseil de la Concurrence et le ministre de l'Economie disposent, chacun en ce qui les concerne, des mêmes pouvoirs pour appliquer les articles 85 et 86 du Traité de Rome que pour appliquer les dispositions nationales dans les mêmes domaines (articles 7 et 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986).

5. La formation des agents

Un contrôle efficace de la conformité des produits passe par une bonne formation des agents qui en sont chargés.

Il s'agit d'une des préoccupations de la Commission. Le projet de directive du Conseil relative à des mesures additionnelles concernant le contrôle des denrées alimentaires prévoit notamment que ces agents doivent avoir des qualifications techniques et administratives suffisantes.

Sans attendre l'adoption de cette directive, les deux centres de formation de la DGCCRF ont sensiblement augmenté les moyens consacrés à la formation technique et juridique en matière de qualité et de sécurité. Cette formation a également porté sur les

méthodes d'enquête et les procédures d'audit (en 1992, 180 agents ont été formés à la technique d'audit). Elle a aussi concerné tous les agents, y compris l'encadrement. Enfin, la dimension européenne a été prise en compte de façon systématique.

B. LA POURSUITE DU PROCESSUS D'ADAPTATION AU MARCHE UNIQUE

Les efforts déjà engagés doivent être poursuivis. Ils s'articulent autour des axes suivants :

1. Vérifier l'efficacité et l'équivalence des contrôles sur l'ensemble du territoire

Des précautions doivent être prises pour éviter que des marchandises non conformes ne pénètrent le marché national en passant par les frontières d'Etats membres qui ne consacraient pas aux contrôles de conformité les mêmes moyens que la France.

Dans le cadre de la coopération administrative, une amélioration de la comparabilité des activités de contrôle de chacun des Etats membres devrait renforcer l'efficacité de l'ensemble du réseau de contrôle communautaire et valoriser les efforts déployés par chacun des Etats membres. Loin de remettre en cause le principe de confiance mutuelle entre administrations nationales, cette plus grande transparence est de nature à l'affermir.

A titre d'exemple, une amélioration des statistiques des enquêtes sur les denrées alimentaires devrait permettre à la Commission, qui est destinataire de ces informations, de mieux apprécier les efforts respectifs des différents Etats membres en matière de contrôle de conformité. L'objectif est d'essayer d'améliorer l'efficacité des maillons les plus faibles du réseau de corps de contrôle des Etats membres.

2. Renforcer la réglementation nationale

a) Saisie des produits portant le marquage CE

Le signe CE apposé par les fabricants sur leurs produits atteste de la conformité des derniers aux exigences essentielles en matière de sécurité et de protection de la santé prévues par les directives dite "nouvelle approche".

Ce signe est apposé sous la responsabilité du producteur ou de l'importateur et la preuve de la non-conformité pèse sur les services de contrôle officiels.

En l'état actuel de la réglementation, la suspension de la commercialisation d'un produit portant le marquage CE ne peut être envisagée qu'en cas de danger pour la santé ou la sécurité des consommateurs.

Le projet de loi instituant diverses mesures de lutte contre la concurrence déloyale prévoit d'habiliter les agents de la DGCCRF à retenir la marchandise chaque fois qu'elle porte indûment le marquage CE, et à exiger la mise en conformité.

b) Exigence de la preuve d'un contrôle de conformité de certaines catégories de produits importés

Les importateurs, on l'a vu, sont tenus de vérifier la conformité de leurs produits avant de les mettre sur le marché, et de justifier la réalisation de ces contrôles. Cette obligation cependant n'est pas elle-même sanctionnée pénalement.

Or, certains secteurs d'activité se caractérisent par un taux élevé d'infractions pour les produits importés (ce qui prouve que les contrôles à la charge des importateurs ne sont pas toujours réalisés) alors que les entreprises françaises se conforment mieux à la réglementation.

Dans un premier temps, ces secteurs seront recensés. Ensuite, pour chacun d'entre eux pourrait être envisagée l'adoption de "guides de bonnes pratiques", voire d'une réglementation imposant des contrôles et des éléments de preuve déterminés, sous peine de sanctions pénales.

c) La contrefaçon

Les réflexions engagées par la DGCCRF, avec la collaboration active de toutes les parties concernées par le problème des contrefaçons (administration, organisations professionnelles, organisations de consommateurs et juristes), ont mis en évidence l'utilité de renforcer les pouvoirs d'investigation des agents de la DGCCRF.

Lorsqu'ils constatent des contrefaçons, ils peuvent au mieux consigner la marchandise, pendant un délai maximal de 30 jours ; en revanche, ils n'ont pas le pouvoir de saisie, qui est pourtant nécessaire pour éviter une dissémination de la marchandise.

En outre, ils ne peuvent en principe intervenir qu'en cas de contrefaçon de marque, à l'exclusion de tout autre contrefaçon.

Le projet de loi cité prévoit une extension de ces pouvoirs : possibilité de saisie et habilitation en matière de dessins, de modèles et de brevets.

3. Renforcer le contrôle des produits importés

La suppression des frontières intracommunautaires accentue la nécessité de renforcer le contrôle du respect de la réglementation en vigueur par les producteurs des pays tiers. Leurs produits doivent par ailleurs être contrôlés avec autant de soin que ceux qui sont fabriqués sur le territoire national. Ils ont en effet vocation à circuler sur l'ensemble du territoire communautaire. Les contrôles devront être plus intensifs dans les secteurs où l'expérience a mis en évidence des taux de non-conformité anormalement élevés.

Dans le but de renforcer l'efficacité de son action à l'égard des produits importés, la DGCCRF va procéder à une enquête de repérage systématique des principaux importateurs et des circuits d'importation. Cette enquête, qui visera également à apprécier les efforts déployés par les importateurs pour maîtriser la qualité et à les inciter à le faire, permettra dans un deuxième temps de mieux cibler les contrôles d'application de la réglementation.

4. S'assurer de la fiabilité des certificats de conformité des produits importés

Les autorités françaises font preuve d'une grande rigueur lorsqu'ils habilitent un laboratoire à procéder à des essais. En conséquence, elles attendent les mêmes exigences de la part des autres Etats membres.

Il convient de noter également que les laboratoires installés dans les pays tiers peuvent demander à la Commission européenne la reconnaissance de leur équivalence aux laboratoires européens qui ont été habilités à effectuer des essais pour l'application des directives "nouvelle approche". Bien entendu les autorités françaises veilleront à ce que les critères d'appréciation soient aussi stricts que ceux que la France s'impose pour ses propres laboratoires.

L'objectif ici est double : non seulement éviter des détournements de clientèle en faveur des entreprises qui ne se conforment pas aux exigences essentielles définies par les directives européennes, mais aussi éviter des pertes d'activité des laboratoires français au profit d'établissements insuffisamment qualifiés.

II - LE MOUVEMENT CONSUMERISTE

A. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)

Les crédits inscrits au titre de l'Institut national de la consommation au budget des services financiers se monte à 34 millions de francs en 1994. Ces crédits sont inscrits au chapitre 36-10, article 30 et correspondent à la subvention de fonctionnement de l'INC.

Par rapport à 1993, ces crédits diminuent de 11 millions de francs, soit - 24,4 %, au titre de la révision des services votés.

La subvention de l'Etat a été ramenée de 50,3 millions de francs en 1992 à 45 millions en 1993 dans la loi de finances initiale. L'aide effective des pouvoirs publics a été ramenée à 37 millions de francs dans la loi de finances rectificative 1993. La politique de diversification des ressources propres porte donc progressivement ses fruits puisque, alors que jusqu'en 1985 plus de la moitié des recettes

provenait de recettes publiques, celles-ci ne représenteront plus que 22,70 % en 1993.

Cette diminution du niveau de la subvention s'inscrit dans la logique de la transformation de l'Institut en Etablissement public à caractère industriel et commercial qui implique une moindre dépendance, notamment financière, vis-à-vis de l'Etat.

Pour 1992 et grâce à l'augmentation des ventes des revues, le montant total des recettes propres s'est accru de 11 % (après une augmentation de 30 % en 1991).

En 1992, l'INC a dégagé un résultat bénéficiaire de 11,6 millions de francs (15,8 millions de francs en 1991).

Cette bonne santé financière est notamment le résultat de la modernisation de la revue "50 millions de consommateurs" et du développement des services télématiques.

En effet, dans un secteur marqué par la récession, la progression des ventes moyennes en kiosque, de 1991 à 1992, a été la plus forte de la presse française. La moyenne des ventes mensuelles est passée de 226 800 en 1991 à 272 000 (dont 160 000 en kiosque et 112 000 abonnements).

L'INC a étalé diffusé 5 numéros hors-série en 1992 (114 000 exemplaires en kiosque en moyenne) et 5 numéros pratiques (118 000 ventes en kiosque en moyenne).

Le service télématique de l'INC s'est considérablement développé. Il offre désormais 8 500 écrans minitels disponibles sur 36.15 INC et 36.15 50 MILLIONS. En 1992, ils ont enregistré 411 877 interrogations.

B. LA POLITIQUE DE LA DGCCRF A L'EGARD DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET DES PROFESSIONNELS

1. Le soutien financier aux associations

Le budget des services financiers pour 1994 enregistre une diminution de près de 10 millions de francs au chapitre 44-81 "Actions concertées en matière de consommation et aide aux organisations de consommateurs".

C'est ainsi que les crédits passent de 66,42 millions de francs en 1993 à 56,43 millions de francs en 1994 (- 17,7 %).

Encore convient-il de distinguer :

- l'article 10 "actions concertées et aides aux organisations nationales de consommateurs" dont les crédits passent de 38,32 millions de francs à 30,32 millions de francs (- 20,1 %),

- l'article 20 "actions concertées d'intérêt local" dont les crédits passent de 28,1 millions de francs à 28,11 millions de francs (- 7 %).

Votre rapporteur observe que le montant des subventions attribuées aux associations de consommateurs avaient déjà été diminué en loi de finances rectificative de 5,5 millions de francs. La diminution par rapport au collectif est ainsi limitée à - 8,1 %.

Le soutien financier au mouvement consommateur comporte deux grands volets, d'une part l'aide au fonctionnement des organisations nationales de consommateurs et des Centres Techniques Régionaux de la Consommation, qui regroupent les associations locales de consommateurs, et d'autre part, le financement d'actions spécifiques. Ces projets ponctuels sont susceptibles de recevoir un financement, s'ils s'inscrivent dans le cadre des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics, notamment la sécurité domestique et la prévention des accidents domestiques, la prévention des situations de surendettement et la formation du jeune consommateur.

Une plus grande transparence a été mise en oeuvre dans la répartition des subventions. Les dotations de fonctionnement aux organisations nationales de consommateurs sont attribuées en fonction de l'activité réelle de l'organisation, sur la base des critères objectifs suivants :

- participation aux travaux du Centre National de la Consommation et à l'Institut National de la Consommation,

- publication de revues,

- implantation locale et activité des associations dans les départements. Ce critère reflète la volonté du gouvernement de prendre en compte et de développer les actions locales de proximité, par lesquelles les associations assurent un service direct au consommateur (tenue de permanences, aide au règlement des litiges).

Les associations bénéficient également de l'assistance technique offerte par l'Institut National de la Consommation (INC).

En effet, la réforme du 4 mai 1990 a permis de réaffirmer son rôle de centre collectif de ressources techniques et d'expression du mouvement consommateur. De plus, les associations se sont vues reconnaître un rôle majeur dans les organes dirigeants de l'Institut.

Par ailleurs, les modalités de contrôle de l'utilisation des subventions ont été renforcées, conformément à la circulaire du ministère du Budget 1 B n° 142 du 1er février 1988 relative aux associations bénéficiaires de financements publics. Le contrôle porte particulièrement sur l'identification de l'association et de ses responsables, son personnel salarié, ses ressources propres et son implantation sur le territoire.

Le gouvernement souhaite favoriser l'accès des consommateurs à l'information et particulièrement l'information télévisée. Les associations de consommateurs, membres des Centres Techniques Régionaux de la Consommation diffusent des émissions télévisées d'information sur les antennes de France 3, conformément au cahier des charges de la chaîne. Le Gouvernement est attaché à la programmation de ces émissions dans un créneau d'audience favorable. Il souhaite contribuer à améliorer leur qualité, par un effort de formation.

2. Développer la concertation avec les professionnels

L'axe essentiel de la politique du Gouvernement en matière de consommation est de développer un dialogue entre consommateurs et professionnels. La pièce maîtresse de cette orientation est constituée par le Conseil National de la Consommation (CNC) composé d'un collège consommateurs et d'un collège professionnels, qui institutionnalise un dialogue direct entre les deux parties. L'Etat n'intervient en matière de consommation, sur le plan réglementaire ou législatif, qu'après un débat avec tous les partenaires concernés permettant d'échanger publiquement leurs arguments.

Ce dispositif favorise la recherche de solutions contractuelles évitant ainsi de recourir à la réglementation édictée par l'Etat. Ceci présente l'avantage de la souplesse et du volontariat par rapport à l'intervention régaliennne.

Les mêmes principes ont conduit à organiser la concertation au plan local, par l'instauration en 1987 des Comités Départementaux de la Consommation afin de traiter des questions

plus locales et de décentraliser le débat sur les dossiers de consommation.

En outre, des représentants des consommateurs participent à de nombreuses instances particulières de réflexion et de décision tels le Conseil National du Cédit, le Conseil National des Assurances, la Commission Nationale d'Urbanisme Commercial, la Commission de la sécurité des Consommateurs.

Pour 1994, le CNC sera le cadre d'une réflexion approfondie sur la politique de protection physique et juridique des consommateurs. Leurs représentants seront encouragés à y jouer un rôle actif.

CONCLUSION

L'ouverture européenne constitue en 1994 comme en 1993 le défi majeur de l'administration des finances.

La poursuite de ces modifications jusqu'ici réalisées avec succès dépend à la fois de la modernisation du ministère de l'économie et de celui du budget, de la motivation de ses personnels et de la transcription financière de ces contraintes dans le budget.

Votre rapporteur restera particulièrement attentif, au cours de l'année 1994, aux résultats de cette évolution indispensable.

**DEUXIEME DELIBERATION A
L'ASSEMBLEE NATIONALE**

Lors de la deuxième délibération du projet de loi de finances le jeudi 18 novembre 1993, l'Assemblée nationale a majoré de 2,9 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement le chapitre 57-90 article 30 - Equipement des services - Trésor public du budget des services financiers.

Réunie le 13 octobre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé, sur proposition de M. Michel Manet, rapporteur spécial, de proposer au Sénat d'adopter des crédits du budget des services financiers pour 1994.