

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1974.

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 1975, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. YVON COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 9

Economie et finances.

II. — SERVICES FINANCIERS

Rapporteur spécial : M. Auguste AMIC.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Pierre Prost, Louis Talamoni, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscardy-Monsservin, Jacques Boyer-Andrivet, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yves Durand, Marcel Fortier, André Fosset, Roger Gaudon, Gustave Héon, Paul Jargot, Michel Kistler, Robert Lacoste, Georges Lombard, Josy-Auguste Moinet, René Monory, Miles Odette Pagani, Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1180 et annexes, 1230 (tomes I à III et annexe 13), 1235 (tome X) et in-8° 169.

Sénat : 98 (1974-1975).

Lois de finances. — Economie et des Finances (Ministère de l') - Services financiers.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
CHAPITRE I^{er}. — Dépenses ordinaires	7
CHAPITRE II. — Dépenses en capital	29
CHAPITRE III. — Le commerce extérieur	33
Observations de la Commission	39

INTRODUCTION

Le projet de budget des Services financiers pour 1975, présenté par le Gouvernement, s'élève, au titre des dépenses ordinaires, à 6 622 millions de francs, soit une augmentation de 15,9 % par rapport aux crédits votés en 1974.

En ce qui concerne les dépenses en capital, le montant des autorisations de programme s'élève à 179,1 millions de francs, en augmentation de 10,1 % sur l'année précédente et les crédits de paiement à 180,5 millions de francs, en diminution de 3,5 % sur le budget 1974.

*
* *

Les moyens nouveaux mis à la disposition du budget des Services financiers pour 1975 ont été déterminés en fonction des grandes orientations retenues pour l'accomplissement des missions relevant de l'autorité du Ministère des Finances. Ils sont répartis, pour l'essentiel, entre deux types d'action : la réorganisation des services et le développement de la mécanisation.

Dans chaque service, ces actions s'analysent ainsi :

— Pour les *services fiscaux*, le budget 1975 doit permettre la poursuite du programme de réorganisation des centres des impôts (I. F. A. C.) par l'implantation envisagée de 85 centres nouveaux. En fin d'année, la réforme devrait donc être réalisée à plus de 80 % et être achevée pour la fin 1977.

L'effort de mécanisation sera poursuivi en vue de la constitution d'une documentation foncière automatisée et la simplification des déclarations de revenus.

— Les *services extérieurs du Trésor* offriront en 1975 aux contribuables de 75 départements la faculté de payer mensuellement l'impôt sur le revenu. En outre, le plan d'équipement électronique prévoit de prendre en charge la liquidation des traitements des fonctionnaires civils, des pensions et le recouvrement de 40 millions d'articles de rôle sera poursuivi.

A la fin de 1974, les 26 centres du Trésor assureront la paie de 1 150 fonctionnaires, la liquidation des arrérages de plus de deux millions de pensions, le recouvrement de 24 millions de rôle.

— En 1975, les *services douaniers* devront disposer de moyens nouveaux pour satisfaire aux besoins liés à l'ouverture de nouveaux

points de passage aux frontières (Gambenheim, voie rapide Sedan—Bouillon, autoroute Arlon—Longwy...) et au fonctionnement de nouveaux centres d'activité (Lyon-Satolas, C. R. D. de Sarrebruck, Dunkerque, Thionville, Metz...).

— Le *service de l'expansion économique à l'étranger* devra procéder au renforcement de son dispositif de soutien au commerce extérieur afin d'être à même de participer efficacement à l'amélioration de nos échanges extérieurs. Il bénéficiera :

— d'un renforcement des effectifs contractuels en postes à l'étranger ;

— d'une augmentation de la subvention allouée au centre français du commerce extérieur ;

— d'une majoration de la subvention versée au comité permanent des foires qui réorientera son action vers les salons spécialisés.

— L'*Institut national de la statistique et des études économiques* aura pour tâche importante, outre certains travaux sur les fichiers nationaux, la réalisation du recensement de la population qui aura lieu en Métropole en 1975.

— Enfin, les *services de la concurrence et des prix* poursuivront, notamment par le canal de l'*Institut national de la consommation*, la politique d'aide aux consommateurs pour faire de ceux-ci des partenaires informés et organisés de la vie économique. L'efficacité du régime de programmation des prix sera assurée notamment par un contrôle renforcé et approfondi auprès des entreprises soumises à ce régime.

L'ensemble de ces actions nécessite des moyens nouveaux supplémentaires dont le coût s'élève à 133 millions pour les dépenses ordinaires. Ces mesures nouvelles seront réparties principalement à hauteur de 75 millions de francs pour les dépenses de personnel, 46 millions de francs pour les moyens en matériels, y compris l'informatique.

Les dépenses en capital autorisées en 1975 s'élèveront à 179,1 millions de francs d'autorisations de programme, soit une majoration de 10,1 % par rapport aux dotations de 1974. Elles permettront de poursuivre le programme d'équipement des services financiers, notamment pour les travaux de rénovation du cadastre et l'installation des services de nos régies financières qui reçoivent 66 % des autorisations de programme.

Tel se présente dans ses grandes lignes le projet de budget
des services financiers pour 1975 :

NATURE DES DEPENSES	CREDITS votés pour 1974.	CREDITS PREVUS POUR 1975			DIFFERENCE entre 1974 et 1975.
		Services votés.	Mesures nouvelles. (En francs.)	Total.	
Dépenses ordinaires.					
Titre III. — Moyens des services.					
Première partie. — Personnel. —					
Rémunérations d'activité.....	4 135 934 046	4 798 643 517	+ 64 634 406	4 863 277 923	+ 727 343 877
Troisième partie. — Personnel en activité et en retraite. —					
Charges sociales.....	353 465 220	387 657 760	+ 10 745 053	398 402 813	+ 44 937 593
Quatrième partie. — Matériel et fonctionnement des services....					
Cinquième partie. — Travaux d'entretien	1 050 668 426	1 122 095 235	+ 45 333 556	1 167 428 791	+ 116 760 365
Sixième partie. — Subventions de fonctionnement	14 395 600	15 195 600	+ 30 000	15 225 600	+ 830 000
Septième partie. — Dépenses diverses	16 693 585	17 241 703	+ 2 758 000	19 999 703	+ 3 306 118
	41 789 857	44 296 933	+ 1 045 551	45 342 484	+ 3 552 627
Totaux pour le titre III.....	5 612 946 734	6 385 130 748	+ 124 546 566	6 509 677 314	+ 896 730 580
Titre IV. — Interventions publiques.					
Première partie. — Interventions politiques et administratives....					
	35 155	»	»	»	— 35 155
Deuxième partie. — Action internationale					
	Mémoire.	Mémoire.	»	Mémoire.	»
Troisième partie. — Action éducative et culturelle.....					
	408 570	408 570	»	408 570	»
Quatrième partie. — Action économique. — Encouragements et interventions					
	101 754 192	103 754 192	+ 8 556 000	112 310 192	+ 10 556 000
Sixième partie. — Action sociale. — Assistance et solidarité.....					
	Mémoire.	Mémoire.	»	Mémoire.	»
Totaux pour le titre IV.....	102 197 917	104 162 762	+ 8 556 000	112 718 762	+ 10 520 845
Totaux pour les dépenses ordinaires	5 715 144 651	6 489 293 510	+ 133 102 556	6 622 396 076	+ 907 251 425
Dépenses en capital.					
Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.					
Crédits de paiement.....	187 156 000	126 400 000	54 100 000	180 500 000	— 6 656 000
Autorisations de programme.....	162 660 000	»	16 490 000	179 150 000	+ 16 490 000

*

* *

Nous examinerons d'abord les dépenses ordinaires qui représentent plus de 97 % des crédits inscrits à ce budget. Après une brève étude des dépenses en capital, nous évoquerons dans une dernière partie les problèmes posés, dans la conjoncture économique actuelle, par le commerce extérieur.

*

* *

CHAPITRE PREMIER

LES DEPENSES ORDINAIRES

L'ensemble des dépenses ordinaires inscrites au budget 1975 pour les services financiers s'analyse par nature de mesures comme suit :

	CREDITS votés pour 1974.	CREDITS PREVUS POUR 1975			DIFFERENCE 1974-1975.
		Mesures acquises.	Mesures nouvelles.	Total.	
		(En millions de francs.)			(En pour- centage.)
Titre III. — Moyens des services....	5 612,9	+ 772,2	+ 124,5	6 509,6	+ 16
Titre IV. — Interventions publiques.	102,2	+ 1,9	+ 8,6	112,7	+ 10,3
Total	5 715,1	+ 774,1	+ 133,1	6 622,3	+ 15,9

L'examen de ce tableau révèle l'importance des services votés qui représentent plus de 98 % du montant des dépenses ordinaires proposées pour 1975. Les mesures nouvelles (2 %) ne servent, pour la plupart, qu'à traduire la poursuite d'actions antérieures.

Les mesures acquises, près de six fois supérieures aux mesures nouvelles, sont liées pour la plus grande part soit aux relèvements généraux des traitements, salaires et prestations sociales précédemment intervenus, soit à l'incidence en année pleine de mesures prises en faveur de certaines catégories d'agents de la Fonction publique, et notamment l'application des décrets du 28 février 1973 portant révision du classement indiciaire des corps de catégorie B et du 29 février 1971 relatif à la situation des fonctionnaires affectés au traitement de l'information.

Les mesures nouvelles s'élèvent, pour leur part, à 133 millions de francs contre 205 millions de francs l'année précédente, ce qui traduit une volonté de limiter autant que faire se peut l'augmentation des dépenses de ce département. Nous examinerons d'une manière détaillée, pour chaque secteur du ministère, ces mesures.

A. — L'Administration centrale.

Signalons, tout d'abord, que sur un total de 220 emplois créés, 126 ne sont que des transformations sans incidence financière importante et destinés à la mise en place de nouveaux corps et de nouveaux grades dans diverses fonctions en application de textes réglementaires. Les quatre-vingt-quatorze autres créations d'emplois sont gagées partiellement par la suppression de seize emplois divers.

Les créations d'emplois proprement dites portent essentiellement sur :

— cinquante-quatre postes de personnel technique et d'exploitation destinés à la mise en œuvre des moyens installés dans le nouvel immeuble de Malakoff où sont regroupés les services centraux de l'I. N. S. E. E. et de l'École nationale de la statistique et de l'Administration économique ;

— sept postes destinés à renforcer le bureau d'études et de réalisations techniques et du service des transmissions ;

— quatre postes pour permettre de renforcer le Secrétariat et le personnel spécialisé de la Commission centrale des marchés ;

— un poste de traducteur pour satisfaire aux besoins croissants du service de traduction et un emploi de trésorier principal en qualité d'agent comptable de la Loterie nationale ;

— enfin, neuf postes, dont un de très haut niveau, pour permettre la prise en charge de neuf agents contractuels affectés précédemment au Secrétariat général pour la Communauté et les Affaires africaines et malgache.

A nouveau, la subvention de la Commission des opérations de bourse est majorée de 1,75 million, soit 19,2 % contre 15,4 % l'année précédente. Cette mesure nouvelle est justifiée par la création de deux emplois dont un de chargé de mission et par l'accroissement des tâches de la Commission.

La diversité des missions qui lui sont confiées implique la formation de cellules spécialisées qui se créent au fur et à mesure que la Commission approfondit son travail d'investigation et d'infor-

mation du public. Cette dernière mission est d'autant plus importante que la protection de l'épargne dans une période économique difficile nécessite une surveillance plus grande des opérations qui se déroulent sur le marché.

*

* *

L'examen du budget de l'Administration centrale permet d'attirer l'attention du Gouvernement sur le problème posé par l'*effectif des Administrateurs civils* en fonctions au Ministère des Finances.

Il apparaît, en effet, d'après les éléments d'information qui m'ont été communiqués que, à de rares exceptions près, ce corps de fonctionnaires connaît depuis 1967 un déficit constant. Pour la seule année 1974, alors que le nombre des entrées s'élève à 39, le nombre des sorties sera au moins de 61. Ce qui laisse donc apparaître un solde négatif de 22.

Il y a lieu de se demander quelle est l'origine de ces sorties et notamment si leur importance n'est pas essentiellement due au fait des détachements dans d'autres administrations, établissements publics ou entreprises nationalisées.

En réalité, après avoir fait le décompte de ces 61 départs on est amené à constater la situation suivante :

- 10 nominations aux emplois de sous-directeur ;
- 9 nominations à d'autres emplois dans le Ministère ;
- 14 départs au titre de la mobilité ;
- 11 détachements ;
- 3 mises en disponibilité ;
- 1 démission ;
- 11 mises à la retraite ;
- et 2 décès.

Ainsi se trouve posé le problème de l'encadrement de l'Administration centrale. La conséquence en est qu'à l'occasion de promotions à une fonction supérieure ou de départs en retraite, il n'est pas toujours possible de pourvoir aux postes vacants. Un certain nombre de postes reste sans titulaire amenant

des difficultés dans le fonctionnement des services et l'Administration centrale est amenée à faire remplir des fonctions d'administrateurs par de simples attachés.

La raison de ces difficultés d'affectation ne tient pas à une sorte de manque d'attrait pour la fonction, mais une insuffisance d'agents fournis par l'E. N. A. Il semble même qu'il y ait chaque année une sorte de lutte entre les ministères pour se voir attribuer le plus grand nombre possible d'élèves de cet établissement.

Sans vouloir ici prendre parti pour ou contre cette école, encore serait-il souhaitable qu'elle puisse former un nombre suffisant d'élèves afin d'éviter que notre Administration souffre d'une pénurie de personnel compétent ou suffisamment formé ce qui, à la longue, ne serait pas sans conséquence sur l'administration du pays.

En revanche, il ne semble pas qu'il y ait de problèmes particuliers en ce qui concerne le recrutement des auxiliaires. Selon les renseignements que nous avons pu obtenir, le Ministère des Finances emploierait 14 000 auxiliaires sur un ensemble de 150 000 emplois au total. Certes, nous sommes loin des chiffres concernant d'autres ministères, mais l'intégration progressive de ces auxiliaires est néanmoins un problème qui doit être suivi. Cela paraît en tout cas être la préoccupation de l'Administration qui prévoit la titularisation après quatre ans d'auxiliariat et la possibilité de passer un concours d'admission dès la deuxième année.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de noter que la plupart des auxiliaires temporaires qui ont été recrutés lors de la révision de l'assiette de la contribution sur les propriétés bâties ont conservé leur emploi mais affectés à de nouvelles fonctions. Ils seront intégrés dans la Fonction publique dans les mêmes conditions que celles indiquées ci-dessus pour les autres auxiliaires.

Quant au reclassement du personnel de l'Informatique, il paraît s'être réalisé sans difficulté particulière.

Le problème se pose d'une manière un peu différente en ce qui concerne le personnel du Service de la Redevance placé sous l'autorité du Ministère des Finances par la loi du 7 août 1974. Il s'agit du sort de 1 500 personnes provenant de recrutements différents. Les unes étaient des fonctionnaires qui avaient conservé leur statut et qui reviennent dans l'Administration avec les mêmes

conditions de rémunération ; d'autres avaient été recrutées directement par le Service de la Redevance et leur intégration pose un problème de salaire car leurs appointements sont supérieurs de 30 % environ à celui d'un agent de grade équivalent dans la Fonction publique. Pour ceux-ci, il a été convenu une période transitoire durant laquelle leur rémunération sera gelée jusqu'à ce qu'elle ait été rejointe par celle qu'ils obtiendront de la Fonction publique.

Enfin, une troisième catégorie d'agents, au nombre de 321, avait été recrutée à titre temporaire sous le couvert d'une société de fourniture de main-d'œuvre. Ils auront la position d'auxiliaire, l'intégration se fera sous forme de création d'un corps parallèle.

B. — L'Inspection générale des Finances.

Une seule mesure est inscrite au titre de l'Inspection pour tenir compte de la situation réelle des personnels et adapter la pyramide des emplois. Compte tenu de la situation actuelle des effectifs, la mesure peut être gagée sur les disponibilités du chapitre intéressé.

Un décret du 14 mars 1973 a donné un nouveau statut particulier au corps de l'Inspection générale des Finances. Pour l'essentiel, il reprend des dispositions antérieures contenues dans le statut de 1947 et divers textes ultérieurs. Plus particulièrement, deux nouvelles dispositions ont été introduites :

— l'une relative aux conditions dans lesquelles doit être satisfaite l'obligation de mobilité prévue par le décret du 30 juin 1972 relatif à l'emploi des fonctionnaires recrutés par l'Ecole nationale d'administration ;

— l'autre établissant, à titre permanent, un « tout extérieur » de nomination dans le corps de l'Inspection générale des Finances.

Cette dernière mesure a fait l'objet d'une première application en 1974 par la nomination d'une jeune femme en qualité d'Inspecteur des Finances. Ce recrutement au tour extérieur pourrait être d'un inspecteur par an jusqu'en 1978.

**C. — La Cour des Comptes
et la Commission de vérification des comptes
des entreprises publiques.**

Les mesures prévues pour 1975 sont de faible importance :

- transformation de quatre emplois administratifs (0,02 million de francs) ;
- ajustement de divers crédits de fonctionnement (0,35 million de francs).

D. — Les Services extérieurs du Trésor.

Dans les mesures nouvelles concernant les Services extérieurs du Trésor, deux groupes de mesures sont à distinguer particulièrement :

- d'une part, celles destinées à renforcer les moyens des services (22 millions de francs) ;
- d'autre part, celles liées au développement de l'infrastructure électronique (7 millions de francs).

I. — Au titre de la première catégorie de mesures, 461 emplois nouveaux sont créés. Ils visent trois objectifs :

- à pallier les insuffisances d'effectifs constatées dans les Services extérieurs du Trésor affectant tant les postes des zones urbaines et suburbaines en expansion que certains postes ruraux qui doivent gérer un nombre important d'organismes et établissements publics locaux.

Les difficultés rencontrées procèdent notamment de l'augmentation du nombre d'articles des rôles ainsi que de la mobilité croissante des contribuables ;

- à faire face aux surcharges fréquemment observées dans certains postes municipaux gérant des collectivités et établissements publics locaux et des communautés urbaines dont les activités et les interventions, notamment en matière d'équipements, sont en forte expansion.

Les postes hospitaliers connaissent des difficultés consécutives aux délais de liquidation des créances et, de manière plus générale, à la transformation et à la modernisation des techniques hospitalières (rotation plus rapide des malades, augmentation du nombre de lits, diversification des soins, création et développement de l'activité en cliniques ouvertes).

Les insuffisances d'effectifs dans les postes ruraux tiennent à l'alourdissement des charges qu'apporte l'accroissement du nombre des gestions consécutif à la création de nouvelles structures locales : établissements publics, syndicats et régies spécialisées (services de cantines scolaires, de ramassages scolaires, stationnement payant, activités de loisirs...), syndicats à vocation multiple.

II. — Au titre de la seconde catégorie de mesures : 120 emplois sont créés pour tenir compte du développement de l'infrastructure électronique des Services du Trésor et de la prise en charge d'un volume supplémentaire d'opérations.

Le plan d'équipement en moyens électroniques des Services extérieurs du Trésor, mis en œuvre à partir de 1966 se poursuit. Il prévoit la constitution d'un réseau métropolitain de centres à compétence pluridépartementale ou régionale qui doivent assurer à terme :

- la liquidation de la paie de 1 200 000 fonctionnaires civils de l'Etat ;
- la liquidation de 2 500 000 pensions ;
- le recouvrement d'environ 40 millions d'articles de rôle.

Ce programme initial a dû être développé notamment pour assurer la mensualisation du paiement de l'impôt sur le revenu et l'exploitation de la nouvelle nomenclature budgétaire.

A la fin de 1974, les centres des Services extérieurs du Trésor seront au nombre de vingt-cinq, auxquels s'ajoute le centre fonctionnant auprès de la Trésorerie générale pour l'Etranger à Nantes. Ils assureront la paie de 1.150.000 fonctionnaires, la liquidation des arrérages de plus de deux millions de pensions, le recouvrement de vingt-quatre millions d'articles de rôle dans quatre-vingt-huit départements.

En 1975, le système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu sera offert aux contribuables de soixante-quinze départements.

Les premiers résultats permettent d'escompter qu'environ 1 900 000 contribuables, soit environ 20 % des assujettis à l'impôt sur le revenu dans les départements en cause, paieront l'an prochain cet impôt par mensualités.

Par ailleurs, il faut souligner deux mesures n'ayant aucune incidence financière :

1° La création d'un poste comptable centralisateur qui recevra les attributions de l'ancienne Agence comptable du Trésor et celles afférentes à l'ancienne Agence comptable de la Dette publique.

Les moyens mis à la disposition du nouveau poste comptable centralisateur proviennent intégralement des anciens postes comptables fusionnés. Aucun moyen supplémentaire n'est nécessaire.

2° La prise en charge par le Ministère de l'Economie et des Finances du Service de la Redevance pour droit d'usage des postes récepteurs de radiodiffusion et de télévision.

L'article 20 de la loi du 7 août 1974 relative à la radiodiffusion et à la télévision française prévoit que « la redevance est recouvrée par l'Etat ».

A compter du 1^{er} janvier 1975, la responsabilité de la gestion du Service de la Redevance sera assumée par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Le reclassement des fonctionnaires et agents statutaires à temps complet du Service de la Redevance interviendra dans les conditions fixées par l'article 29 de la loi précitée. Un décret précisera les conditions dans lesquelles il sera procédé aux intégrations dans les corps de fonctionnaires de l'Etat ou d'autres établissements. Il a été rendu compte des différents aspects du problème lors de l'examen des mesures concernant l'Administration centrale.

Une Agence comptable du Service de la Redevance est créée et compte sept emplois inscrits dans le budget de 1975. Elle sera chargée essentiellement de la centralisation des opérations de recouvrement, de répartition et de dépenses à retracer sur le compte d'affectation spéciale dont l'ouverture est proposée par l'article 30 de la présente loi de finances.

Il y a lieu d'observer que le Service de la Redevance compte 1 179 agents fonctionnaires et statutaires de l'ancien Office et sept agents titulaires chargés de l'Agence comptable, soit un

effectif total de 1 186 agents. L'ensemble des rémunérations et frais de fonctionnement s'élève à 148,8 millions de francs, soit 7,3 % du montant total des redevances mises en recouvrement pour 1974. Ces frais seront financés par prélèvement sur le produit de la redevance et feront l'objet, chaque année, d'un rattachement par voie de fonds de concours au budget des Services financiers, chapitre 37-98 (nouveau).

Compte tenu de la faible productivité de ce Service comparée à celle des Services extérieurs du Trésor, il y aurait peut-être lieu de profiter de la réforme en cours pour faire assurer la prise en charge totale par les Services extérieurs du recouvrement de la redevance.

Les autres mesures nouvelles sont destinées à abonder des dotations relatives des dépenses de personnel et de fonctionnement ne justifiant aucune observation particulière.

*
* *

Votre rapporteur a eu son attention attirée par le coût du service (ensemble des rémunérations et frais de fonctionnement) qui représente 7,30 % du montant de la redevance. Il vous rappelle que le coût de l'assiette et du recouvrement par la D. G. I., pour les impôts dont elle assure le recouvrement, est de 1,22 % pour l'ensemble des impôts et de 1,25 % pour les seuls impôts de l'Etat. Or le recouvrement de la redevance est extrêmement simple puisqu'il n'y a aucun calcul d'assiette à effectuer et que l'établissement des formules de recouvrement est fait par ordinateur. On objectera certes qu'il s'agit d'une multitude de petites sommes pour lesquelles les frais de poursuites et de contentieux sont importants. Cela ne saurait en tout cas justifier cette différence.

Un très gros effort doit être fait en matière de contrôle, à l'égard notamment des postes récepteurs non déclarés dont le nombre reste important et du fait que la réglementation de l'imposition par foyer n'est pas toujours bien comprise.

Au plan général de la Comptabilité publique, un effort a été fait pour améliorer les conditions de fonctionnement des services. La Comptabilité publique engagera en 1974 le début des travaux de la nouvelle Trésorerie générale de Marseille dont le coût prévisionnel est de 32 millions de francs. Je n'ai pas pu obtenir jusqu'à

présent des précisions sur la façon dont le coût de ces travaux a été évalué mais il va sans dire que l'opportunité de cette réalisation ne saurait être mise en cause.

En cette matière, comme dans d'autres domaines, il est à craindre que l'Administration, compte tenu du peu de crédits dont elle dispose en définitive, soit tentée d'avoir recours au soutien des collectivités locales. Il s'agit de faire comprendre, notamment dans les petites communes, que le maintien d'une perception, ou toute création, ne peut se faire avec les seuls moyens de l'Etat.

Nous risquons de voir apparaître bientôt la politique de la « main forcée ». J'ajoute qu'il n'est pas question de mettre en œuvre un plan de fermeture des perceptions ; tout au plus quelques suppressions pourraient être effectuées dans des cas extrêmes. Le principe du maintien d'au moins une perception par canton n'est pas remis en cause. Un effort de création de postes comptables dans les villes a également été entrepris.

E. — La Direction générale des Impôts.

Les crédits supplémentaires demandés au titre de la Direction générale des Impôts sont destinés :

I. — A poursuivre la réorganisation des services de base et à renforcer les moyens du contrôle fiscal ;

II. — A développer la mécanisation de l'ensemble des services ;

III. — A renforcer les moyens en personnel et en matériel nécessaires pour faire face à l'accroissement du trafic fiscal.

I. — La *réorganisation des services* doit se poursuivre dans différents secteurs des services fiscaux. Elle est accompagnée d'une redistribution des tâches et des responsabilités entre les différentes catégories d'agents.

A la fin de 1975, seront en place :

543 centres des impôts sur 783 ;

1 293 recettes locales à compétence élargie sur environ 1 700 ;

105 recettes locales spécialisées.

En outre, le régime particulier d'exécution des procédures foncières prévu par le décret n° 67-568 du 12 juillet 1967 sera mis en œuvre dans 45 départements à la fin de l'année.

Les effectifs touchés par les diverses mesures de réorganisation à la date du 31 décembre 1974 s'élèveront approximativement à 51 500 emplois de toutes catégories.

Par ailleurs, l'harmonisation des circonscriptions territoriales des bureaux du Cadastre et de ceux des Hypothèques, désormais achevée, permettra à l'Administration de poursuivre la mise en œuvre de sa politique de regroupement de ces services dans le souci d'une meilleure efficacité au bénéfice des usagers ; au 31 décembre 1974, 252 bureaux du Cadastre sur 331 seront installés au siège des bureaux des Hypothèques.

Bien entendu, les problèmes immobiliers constituent encore un obstacle à l'achèvement rapide de la réorganisation qui, du fait des regroupements opérés, nécessite des superficies nettement plus importantes que celles actuellement disponibles.

Compte tenu de la répartition des missions entre les différentes catégories d'agents, la réorganisation des services et le renforcement du contrôle fiscal rendent nécessaire la création de 513 emplois nouveaux : 63 relevant de la catégorie A, 200 de la catégorie B et 250 des catégories C et D.

II. — Dans le même temps, la puissance de traitement des centres mécanographiques doit être développée, notamment pour permettre la *mécanisation* des contributions locales et la constitution d'une documentation foncière automatisée. La mise en œuvre de ces moyens nécessite la création de 150 emplois nouveaux essentiellement de catégorie B (43 emplois), C et D (100 emplois). En outre, la location de 4 ordinateurs et 100 encadreurs doit être assurée ; elle doit aboutir à terme à une réduction des travaux à la tâche qui gagera partiellement le coût de ce service dès 1976.

III. — Indépendamment de l'ensemble des moyens nouveaux mis en œuvre tout à la fois pour accroître les gains en productivité et mieux appréhender l'ensemble du domaine fiscal, l'accroissement du *trafic fiscal* rend indispensable un renforcement de l'encadrement et la création de 142 emplois nouveaux.

Différentes mesures intéressant la situation des personnels ou l'ajustement de certaines dotations aux besoins réels sont proposées. Bien que d'un montant total non négligeable (10 millions de francs), elles ne justifient aucune observation de fond importante.

*

* *

Ainsi, pour la Direction générale des Impôts se posent les problèmes du personnel, du fonctionnement des services, des centres d'impôts et des recettes locales.

Sur le premier point, il nous est demandé de créer un certain nombre d'emplois nouveaux, notamment 513 pour la réorganisation du service et le renforcement du contrôle fiscal. Je dois à la vérité dire que, compte tenu des tâches de plus en plus importantes qui sont attribuées à ce service et de l'accroissement du trafic fiscal, le nombre des créations d'emplois demandées demeure modeste.

Le renforcement du contrôle exige un personnel plus nombreux et compétent. Cette compétence est d'autant plus nécessaire que la législation fiscale est en perpétuel changement et exige un effort d'adaptation continu. Une chose est de voter la loi, une autre est de l'assimiler et d'être en mesure de la faire respecter.

Ainsi, il est à peu près certain que la mise en application de nouvelles règles d'assiette en 1974 pour les impôts directs locaux va créer un contentieux très important, ne serait-ce que dans la phase de ce qui est appelé le contentieux gracieux. Combien il est regrettable de voir que ces agents qui ont une tâche particulièrement ingrate travaillent souvent dans des conditions matérielles difficiles par suite de manque de crédits de fonctionnement : documentation qu'ils doivent se procurer eux-mêmes, crédits d'essence et de téléphone insuffisants, etc.

Il faut rendre hommage à ces agents qui, dans des conditions matérielles difficiles, accomplissent leur tâche avec une honnêteté scrupuleuse (malgré hélas quelques bavures) compte tenu des sollicitations dont ils sont souvent l'objet.

En ce qui concerne les Centres des Impôts, la mise en place qui avait été arrêtée se poursuit régulièrement avec toutefois un ralentissement que j'avais signalé comme inévitable l'année dernière. L'Administration estime toutefois être en mesure d'achever cette mise en place en 1977, mais il convient de rester prudent sur cette perspective, compte tenu des difficultés rencontrées dans le domaine immobilier.

L'équipement proprement dit se poursuit à la fois par l'acquisition de matériel nouveau et par l'augmentation des capacités du matériel en service. Je signale notamment qu'il est envisagé d'installer à Pontoise un ordinateur central qui enregistrera toutes les données propres à chaque Centre des Impôts (projet Médofisc).

La réalisation de ce projet permettrait de constituer un fichier fiscal unique pour tous les redevables, ce qui n'est pas le cas jusqu'à présent. C'est grâce à cette mécanisation poussée qu'ont pu être établis à temps les rôles supplémentaires afférents à la majoration exceptionnelle de l'impôt sur le revenu décidée par la loi de finances rectificative de juillet 1974.

Je vous rappelle l'émotion qu'avait provoquée dans les départements ruraux la mise en application du plan de suppression des recettes locales qui avait été retenu par l'Administration. Ce mouvement de protestation avait amené M. le Secrétaire d'Etat à s'engager devant le Sénat à suspendre la poursuite de l'application de ce plan et je dois dire que cette promesse a été tenue. Depuis, je suis persuadé que l'Administration s'est rendue compte qu'elle était allée trop loin et qu'un mouvement inverse s'est dessiné, comme je l'avais demandé l'année dernière.

Mais le Sénat aimerait connaître où en est ce plan de réorganisation dont on nous a dit qu'il avait été mis à l'étude. Il aimerait savoir si le principe d'au moins une recette par canton, valable pour les perceptions, a été retenu et s'il ne serait pas souhaitable d'envisager une formule plus souple que le maintien d'un agent permanent dans les régions où l'activité ne le justifie pas à longueur d'année.

F. — La Direction générale des Douanes et droits indirects.

Le budget précédent avait permis la mise en place des moyens en personnel et en matériel nécessaires au Service des Douanes de l'aéroport Charles-de-Gaulle et au lancement de l'exploitation du système d'ordinateur pour le fret international aérien (S. O. F. I. A.).

Pour 1975, il est demandé simplement un renforcement des effectifs et une adaptation des emplois pour satisfaire aux tâches croissantes liées à l'augmentation du trafic et à la création de nouveaux postes. Pour ce faire, 160 créations de postes et 270 transformations d'emplois sont proposées (6,1 millions de francs).

*
* *

L'examen des crédits de la Direction générale des Douanes ne paraît de prime abord, poser aucun problème compte tenu du peu d'importance des mesures nouvelles qui nous sont proposées.

Mais peut-être serait-il bon de réexaminer le rôle du Service des Douanes, qui paraît passer à l'arrière-plan des préoccupations du Ministère des Finances. Il a cru sans doute, en effet, à une certaine époque que ce Service avait perdu de son utilité et de son attrait du fait de la mise en place du Marché commun et de l'allègement apparent apporté au régime douanier par la réglementation communautaire.

Or, il apparaît à l'expérience que si la nature des services rendus s'est trouvée modifiée, le rôle du Service des Douanes n'a pas diminué pour autant et qu'au contraire il s'est même accru. Il s'est développé dès l'instant où la politique économique française s'est tournée vers l'extérieur, où le volume de nos échanges a augmenté dans des proportions considérables. Il s'est amplifié également parce que loin de se simplifier, les problèmes de vérification sont devenus d'une complexité croissante, et voire déroutante. Enfin il s'est élargi également parce que la nature de l'intervention elle-même a changé. Il consistait, il n'y a pas très longtemps encore, en un service rendu aux frontières. Il s'agit maintenant d'une intervention plus élaborée et plus sophistiquée qui nous entraîne loin de l'image traditionnelle que nous gardons du douanier.

Le tarif des douanes s'est enrichi de classifications nouvelles.

Les droits de douane mêmes sont remplacés en matière agricole par des notions nouvelles de prélèvement et de restitution puis, tout récemment, de montant compensatoire. La réglementation s'est alourdie du fait des accords d'association passés avec des Etats ne faisant pas partie de la Communauté. Enfin, l'Administration des Douanes est amenée à intervenir d'une manière plus efficace dans des domaines traditionnels pour elle, tels que le contrôle de la sortie des produits pétroliers et la réglementation des changes en matière commerciale, ou pour la perception de taxes qui ne paraissent pas de son ressort, telle la taxe à l'essieu. De même, il est indispensable de procéder à un redéploiement des postes de contrôle ou de dédouanement à l'intérieur des frontières, plus particulièrement sur les aérodromes, dans les gares routières et, d'une manière générale, dans les grandes agglomérations.

Or, tous ces changements se sont réalisés avec pratiquement le même effectif de personnel puisque l'Administration des

Douanes, qui disposait d'environ 18 000 agents en 1970, a vu ses effectifs grossir très modérément et en tout cas pas en proportion des tâches nouvelles qui lui ont été confiées.

C'est ainsi que les personnels affectés aux nouveaux centres ouverts à l'intérieur de l'hexagone ont été prélevés sur les postes frontières qui paraissent actuellement dégarnis, notamment aux frontières Nord et Est.

Or, si le contrôle aux frontières ne présente plus le même intérêt que dans le passé, il reste néanmoins utile et même indispensable dans la mesure où il permet de surveiller et de combattre un certain nombre de trafics portant par exemple sur les stupéfiants. Les Services des Douanes doivent à ce sujet être félicités pour les résultats qu'ils ont obtenus sur les trafics d'armes, d'objets volés, de marchandises non déclarées, souvent de grande valeur.

Il est évident que l'on ne peut continuer à demander davantage à un service qui atteint largement les limites de ses possibilités sans qu'un renfort appréciable lui soit apporté.

Un effort doit être entrepris également dans le domaine de la modernisation et de l'équipement du Service. Par la force des choses, la tâche à laquelle se livrent la plupart des agents est une tâche purement matérielle qui consiste, très souvent, à vérifier la conformité formelle de la masse de documents qui passent entre leurs mains. Le temps consacré à ce travail ne permet pas aux agents de se consacrer à leur véritable mission qui est celle de s'assurer de la conformité des documents avec la réalité des faits.

Sans vouloir exagérer les choses, il est à craindre que des fraudes importantes s'effectuent chaque jour à nos frontières et qui sont difficiles à déceler pour les raisons indiquées précédemment.

Sur le plan de l'équipement proprement dit, le projet SOFIA constitue la première opération informatique importante de la douane, avec celle relative à l'établissement des statistiques du commerce extérieur.

Dans ce domaine, le Service des Douanes s'est laissé dépasser par d'autres régies beaucoup mieux équipées que lui. Certes, le problème est plus difficile puisqu'il faut que les ordinateurs travaillent en temps réel, et les modifications fréquentes apportées aux tarifs obligent à remettre constamment en mémoire les données.

Il semble même que, en matière agricole, la législation soit si mouvante que l'informatique paraît devoir être inefficace. Toujours est-il que la mise en route d'un ordinateur disposant de terminaux, tout au moins dans les grands centres de dédouanement, apporterait aux agents un moyen de contrôle très appréciable.

La tâche de cette Administration est considérable et l'expérience prouve que loin de diminuer le rôle des douanes ne fait que se développer.

Les recettes acquises par le Service s'élevaient à 10 milliards en 1968, elles sont estimées à 52 milliards pour 1974. Il importe donc de donner à ce Service les moyens de faire face à l'importance de la tâche à laquelle il est confronté.

G. — Le Service de l'expansion économique à l'étranger.

I. — Les principales mesures nouvelles ont pour objet le renforcement des postes d'expansion économique à l'étranger et d'abonder des sommes nécessaires les dotations destinées à la rémunération des agents à l'étranger et aux moyens matériels mis à leur disposition.

Pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par le plan de relance des exportations, certains postes d'expansion économique à l'étranger devront être renforcés. Il est envisagé le recrutement de 50 agents contractuels français et de 25 agents auxiliaires étrangers. De même, le développement de nos échanges se traduit par des responsabilités accrues des agents en poste et justifie une amélioration du niveau hiérarchique de certains emplois (trois emplois transformés : + 7,4 millions de francs).

Pour tenir compte de l'augmentation générale des rémunérations et des hausses de salaires et de prix observées dans certains pays, les crédits de fonctionnement doivent être accrus en conséquence (+ 5,9 millions de francs).

II. — Au titre de l'expansion économique à l'étranger, plusieurs dotations nouvelles d'intervention sont prévues.

Il est proposé d'accroître de 7 millions de francs la subvention du Centre français du commerce extérieur (C. F. C. E.). Cette mesure est justifiée par l'augmentation des charges de personnel et des dépenses de fonctionnement.

D'autre part, il est prévu de réserver une dotation nouvelle supplémentaire de 1,5 million de francs pour la participation aux foires et à l'organisation de manifestations économiques à l'étranger, notamment pour permettre d'accroître la participation des firmes françaises aux salons spécialisés.

Un examen plus attentif des problèmes du commerce extérieur est effectué dans la troisième partie de ce rapport.

H. — La Direction générale de la concurrence et des prix.

Les mesures nouvelles intéressant cette Direction générale concernent pour l'essentiel :

I. — Un renforcement des moyens en personnel par la création de 90 emplois des catégories « A », « B » et « C ». Ces créations d'emplois sont nécessaires pour donner des moyens adaptés à la Direction générale de la concurrence et des prix dans l'accomplissement de ses missions.

Les agents de catégorie A sont destinés :

1° Au renforcement du dispositif de surveillance des entreprises de production. Les moyens existant à cet égard sont insuffisants pour assurer un pourcentage minimum de vérification des entreprises industrielles. Le développement de la politique contractuelle devant entraîner une extension des activités de contrôle, il paraît indispensable d'accroître les possibilités d'action dans ce domaine ;

2° Au développement des activités en matière de contrôle de la concurrence (recherche des ententes, répression de certaines pratiques individuelles, application de la loi d'orientation du commerce).

Quant aux agents des catégories B et C (adjoint de contrôle), ils interviendront dans le domaine de la surveillance des prix et de la publicité des prix au stade du détail et dans le secteur des prestations de services.

Enfin, des emplois d'agent technique de bureau sont demandés pour doter progressivement les Services extérieurs des moyens en dactylographie indispensables à leurs besoins.

II. — Il faut noter aussi l'ajustement des crédits destinés aux émissions de « Consommateurs-information » afin d'améliorer l'information des consommateurs (+ 0,2 million de francs).

De même, il est demandé l'augmentation de la subvention allouée à l'Institut national de la consommation (+ 1,2 million de francs) pour tenir compte de la croissance des frais de fonctionnement liée au développement des actions d'information, des actions techniques (notamment des essais comparatifs) et des études économiques et juridiques. Il est notamment prévu d'amplifier le développement de la revue « 50 millions de consommateurs » et de mieux faire connaître au grand public les activités de l'Institut national de la consommation.

III. — Dans le domaine des interventions publiques, il est proposé d'augmenter de 50 000 F la dotation consacrée à l'aide aux organisations de consommateurs.

*
* *

En ce qui concerne le service de la Direction générale de la concurrence et des prix, votre rapporteur ne peut que répéter les observations qu'il avait formulées l'année dernière au sujet du rôle insuffisant à ses yeux de l'activité exercée par l'Institut national de la consommation, encore que son moyen d'expression « 50 millions de consommateurs » soit d'une excellente facture. On peut regretter que sa diffusion ne soit pas plus importante, de même que ses possibilités d'information sur antenne soient trop limitées.

Cette observation est d'autant plus valable à ses yeux que parallèlement les consommateurs subissent « un matraquage publicitaire » qui n'est pas sans effet. La pénétration du public devrait se faire davantage par les organismes de consommateurs dont le développement doit être encouragé.

Il lui paraît difficile de passer sous silence à l'occasion de ce budget, l'opération « coup de frein sur les prix » engagée par le Gouvernement entre le 2 septembre 1974 et le 30 novembre 1974.

I. — L'Institut national de la statistique et des études économiques.

Les mesures nouvelles proposées par l'I. N. S. E. E. au titre de 1975 qui s'élèvent à 12,2 millions de francs contre 26,6 millions de francs l'année précédente. Elles ont pratiquement toutes le

caractère d'ajustement de dotations pour tenir compte de l'évolution des rémunérations et des coûts. Le coût des créations et transformations d'emplois est gagé par les disponibilités des chapitres concernés.

L'accroissement des tâches, l'ouverture d'un service régional en Corse ainsi que les besoins nécessaires aux enquêtes et à la gestion des grands fichiers nécessitent une augmentation de crédits de 9,1 millions de francs.

*
* *

A l'occasion de l'examen de ces crédits, votre rapporteur a été amené à s'intéresser à l'établissement des fichiers établis par l'I. N. S. E. E. Ils sont au nombre de trois : le fichier électoral d'abord qui ne nécessite pas de commentaire ; le nouveau répertoire interadministratif dit « Sirène » à partir duquel est donné le numéro d'entreprises et qui tient à jour pour chacune d'entre elles des renseignements d'identification ; enfin le Répertoire national des personnes désigné sous le nom de « Safari ».

Le répertoire « Sirène » doit être établi en association avec la Sécurité sociale, les greffes des Tribunaux de Commerce, les Chambres des Métiers et la Direction générale des Impôts. Il a pour objet la simplification des rapports entre les entreprises et l'Administration, et n'est pas destiné à l'enregistrement de faits ayant trait à la vie familiale. C'est la raison pour laquelle les entrepreneurs individuels n'y sont pas immatriculés avec les mêmes numéros que dans le Répertoire national des personnes.

Ce dernier, désigné sous le nom de « Safari », enregistre sur bandes magnétiques une série de renseignements sommaires d'état civil sur chaque individu, mais n'y figurent ni l'adresse ni la situation de famille de l'intéressé. Ce répertoire a été établi dans le but de communiquer un numéro national d'identité sur chaque individu à toutes les administrations qui en éprouvent le besoin (Sécurité sociale, S. N. C. F., Education nationale, Défense nationale, D. G. I., Ministère de l'Intérieur (permis de conduire).

Il est un élément de commodité pour les Administrations dans la mesure où il établit un numéro d'identification unique pour chaque individu et évite ainsi des erreurs d'état civil. Ce répertoire n'est pas destiné à regrouper les informations des grands fichiers administratifs qui gardent, sous la responsabilité des autorités qui les détiennent, leurs rôles spécifiques.

Néanmoins il ne serait pas impossible d'établir une intercommunication entre ces divers fichiers dès lors qu'une clef commune d'utilisation serait établie. Il serait ainsi possible de recueillir sur un même document toutes les informations, de quelque ordre qu'elles soient, se rapportant à un même individu. Cette possibilité n'est pas à exclure *a priori* car la note qui a été transmise par l'I. N. S. E. E. au rapporteur indique ce qui suit : « Les facilités offertes par l'informatique pourraient laisser craindre que les administrations soient tentées de rapprocher abusivement certains fichiers. C'est pour garantir les citoyens contre le risque d'atteinte aux libertés individuelles qui pourrait en résulter que le Gouvernement a mis à l'étude les procédures et règles institutionnelles destinées à délimiter l'emploi de ces instruments. Telle est la mission de la commission « informatique et libertés » qui vient d'être créée auprès du Garde des Sceaux. »

Votre rapporteur ne peut que s'inquiéter du fait que pour éviter l'utilisation des documents à caractère confidentiel on en soit réduit à l'établissement de règles et de procédures qui pourraient toujours être transgressées par un Gouvernement qui en manifesterait la volonté d'autant que la tentation en serait grande.

Les spécialistes de l'I. N. S. E. E. répondent qu'il serait toujours possible aux différents ministères de regrouper les sources de renseignements sans avoir recours obligatoirement au répertoire « Safari ». C'est une question de temps et d'argent mais le résultat est assuré. En fait il semble que malgré les obstacles qui pourront être placés sur cette voie, un jour viendra où l'individu, de sa naissance à sa mort, sera fiché dans ses plus petits détails.

L'I. N. S. E. E. va être chargée en 1975 d'effectuer le recensement national, tâche à laquelle cet organisme s'est préparé depuis deux ans. Pour ce faire, il sera amené à recruter un certain nombre d'agents recenseurs et le collectif devra prévoir à cet effet un crédit de 136 millions.

La collecte des renseignements ne subira pas de grandes modifications par rapport à 1968. C'est dans le domaine de l'exploitation des informations recueillies que des innovations seront apportées.

Au milieu de l'année 1976, l'I.N.S.E.E. pense être en mesure de fournir des renseignements statistiques par sondage sur 1/5 des déclarations. L'Institut entend cette fois procéder à l'exploitation totale des données recensées et en faire bénéficier les communes : situation de l'emploi, migration entre les deux recensements, déplacement vers le lieu de travail, niveau d'éducation, structure et équipement de logements, etc.

Peut-être est-il nécessaire d'ajouter que la loi fait interdiction d'utiliser ces renseignements statistiques pour des besoins fiscaux, ce qui laisse espérer une plus grande sincérité dans les déclarations.

J. — Le Service des laboratoires.

Une seule mesure d'ajustement aux besoins pour le matériel et le fonctionnement de ce service est inscrite au budget 1975 (130 000 F).

CHAPITRE II

LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses d'équipement des services financiers sont groupées sous quatre chapitres. Les crédits inscrits sur trois chapitres sont destinés presque exclusivement à pourvoir à l'installation immobilière des services et des agents des services extérieurs du département, tant en France qu'à l'étranger. Un chapitre retrace les dépenses à engager pour l'équipement du cadastre.

A. — Achats et aménagement d'immeubles pour le Service de l'expansion économique à l'étranger.

Les dotations sont destinées à financer l'acquisition de logements de fonction pour les conseillers et attachés commerciaux en poste dans certains pays où le coût des loyers est anormalement élevé par rapport au prix des immeubles.

Dans ces pays, les propriétaires réclament deux ans, voire plus, de loyers d'avance. Le service serait amené à verser aux propriétaires étrangers des locaux qu'il utilise des loyers dont le montant est sensiblement plus élevé que l'amortissement rationnel des capitaux nécessaires à la réalisation d'un programme immobilier cohérent.

Sont en projet des acquisitions ou des constructions à : Oslo, Djeddah, Yaoundé, Séoul, Tokyo, Islamabad et Luanda.

Pour 1975, les autorisations de programme s'élèvent à 1,5 million de francs et les crédits de paiement à 1,5 million de francs.

B. — Equipement de la coopération technique.

Une dotation de 1 million de francs en autorisations de programme est inscrite au titre de la coopération technique pour permettre la création de centres de documentation technique par l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (A. C. T. I. M.).

C. — Equipement des services financiers.

Les autorisations de programme prévues à ce titre sont de 147,6 millions de francs et les crédits de paiement de 150 millions de francs ; les unes comme les autres sont en augmentation sur le précédent exercice.

Ces dotations ont essentiellement pour objet l'acquisition ou la construction d'immeubles destinés à l'installation locale des différents services extérieurs du Ministère des Finances et, particulièrement, ceux du Trésor, de la Direction générale des Impôts, de la Direction générale des Douanes et de l'I. N. S. E. E. ainsi que pour le Service des laboratoires.

*
* *

L'Administration centrale, dont les services sont dispersés dans quelque 35 immeubles situés dans Paris, souhaiterait regrouper la plus grande partie d'entre eux dans un seul édifice. Elle envisage de s'installer dans de nouveaux bâtiments à construire quai Branly, sur l'emplacement actuel des locaux qui abritent encore les services des affaires économiques et que vient de quitter l'I. N. S. E. E. dont l'installation à Malakoff est en cours d'achèvement.

Un regroupement apparaît donc souhaitable à la condition que les travaux, qui pourraient débuter en 1976, s'intègrent dans un plan architectural harmonieux.

De toute façon, il n'est pas question de quitter le Palais du Louvre, non que les locaux y soient véritablement fonctionnels mais le prestige qui s'attache à la rue de Rivoli semble plus fort que l'attrait du confort.

D. — Travaux d'équipement du cadastre.

A ce titre, sont prévues des dotations s'élevant, au total, à 29 millions de francs pour les autorisations de programme et 26 millions de francs pour les crédits de paiement.

a) ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX DE RÉNOVATION DU CADASTRE

Sur les 37 683 (1) communes et les 54 485 (1) hectares du territoire métropolitain, les travaux de rénovation étaient, au 1^{er} janvier 1974, entièrement terminés et utilisés, notamment aux fins fiscales et de publicité foncière, dans 36 719 communes couvrant la superficie de 53 061 620 hectares.

En l'état actuel des prévisions, viendront s'ajouter :

— au 1^{er} janvier 1975 : 227 communes d'une superficie de 467 520 hectares ;

— au 1^{er} janvier 1976 : 219 communes d'une superficie de 425 960 hectares.

b) TRAVAUX DE REMEMBREMENT

Au 1^{er} janvier 1974, sur 9 917 418 hectares d'opérations engagées, 8 485 436 hectares étaient terminés, les travaux d'incorporation des remembrements dans les documents cadastraux portant sur 8 730 235 hectares.

Le département escompte incorporer dans les documents cadastraux les résultats du remembrement pour environ 400 000 hectares en 1975.

c) TRAVAUX DE REMANIEMENT

Compte tenu de la date de promulgation du texte autorisant ces travaux (18 juillet 1974), le remaniement cadastral n'a pas reçu de commencement d'exécution en 1974. Il sera entrepris dès 1975 dans la limite des crédits disponibles.

(1) Nouveaux nombres résultant des fusions de communes et des régularisations.

CHAPITRE III

LE COMMERCE EXTERIEUR

En examinant les crédits des Services financiers, votre rapporteur a été amené, lors de l'étude des moyens des services de l'expansion économique à l'étranger, à aborder le problème de notre commerce extérieur.

Il s'agit là d'un sujet dont on a peut-être sous-estimé jusqu'à présent l'importance relative, mais que des événements récents ont mis plus particulièrement en relief. En fait, le commerce extérieur mériterait un long développement et justifierait de la part de votre commission un rapport particulier.

Alors que pendant très longtemps notre commerce extérieur avait été déficitaire, des efforts avaient été entrepris récemment dans ce domaine et commençaient à porter leurs fruits, puisque le bilan de nos échanges extérieurs commençait à être favorable.

Cette tendance a été brutalement contrariée par un certain nombre de hausses sur les produits importés (matières premières, produits énergétiques) dont la brutalité sinon la probabilité a surpris les autorités et le Pays. Aussi le déficit de notre commerce extérieur qui en résulte est-il devenu un des points critiques de notre économie au même titre que la hausse des prix et le dérèglement du marché des changes. Equilibrer la balance des paiements est donc devenu un impératif. Il suppose bien évidemment que les courants d'échanges soient sinon renversés du moins améliorés. Pour cela, il nous faut soit diminuer les importations, soit augmenter les exportations.

La diminution des importations peut être certes considérée comme une méthode malthusienne mais, dans la conjoncture actuelle, c'est l'efficacité à court terme que nous devons rechercher. La difficulté tient au fait que nous ne pouvons, à court et moyen terme du moins, trouver des substituts à la plupart des produits que nous importons.

Dans nos importations, en effet, figurent trois points noirs : les produits énergétiques, les matières premières et les biens d'équipement.

Sur les deux premiers postes au moins, nous sommes totalement tributaires du marché mondial n'ayant que peu de charbon et de gaz, pas de perspective pétrolière à moyen terme et notre sous-sol étant dépourvu de richesses minières.

En ce qui concerne le pétrole, qui représente 14 % de nos importations, la limitation à 51 millions de francs de nos importations pétrolières pour 1975 suppose que le prix de ce produit demeure relativement stable si nous ne voulons pas supporter de répercussions au stade de la production.

Les principales utilisations de pétrole sont en effet le chauffage des particuliers et l'usage industriel. Le chauffage des particuliers ne pourra pas dans l'immédiat être réduit beaucoup plus qu'il ne l'aura été cet hiver. Ce sera donc notre industrie qui devra supporter le choc de la forte réduction de nos importations, toutes les autres mesures n'ayant qu'un effet psychologique.

Pour ce qui est des matières premières, 12 % de nos importations, la tendance à la baisse qui s'est manifestée constitue une nouvelle rassurante encore qu'il ne faille pas se faire beaucoup d'illusion sur la durée de ce répit.

Plus délicat est le problème de nos biens d'équipement. Nous sommes pris en effet dans le choix difficile soit de freiner nos acquisitions et de freiner du même coup notre production dans des domaines où des goulots d'étranglement subsistent et nous risquons de perdre notre compétitivité, soit de nous endetter pour leur acquisition.

Votre rapporteur regrette l'incapacité permanente de notre industrie à pouvoir fabriquer suffisamment de biens d'équipement, qui représentent encore actuellement 24 % de nos importations. Et pour les autres produits, on peut se demander si tout l'effort est fait pour que nous produisions en France à des prix compétitifs les biens demandés. Une production nationale mieux orientée pourrait permettre dans certains cas d'éviter le recours à des achats extérieurs. Nous manquons d'un organisme incitateur pour orienter la production vers la satisfaction des véritables besoins du marché intérieur.

Le problème de nos exportations mériterait un examen très approfondi portant sur les objectifs de notre politique d'exportations et sur les mesures financières d'accompagnement qui ont été

mises en place, notamment en matière d'assurance, et sur notre implantation commerciale à l'étranger au titre de la Direction des relations économiques extérieures.

Il ne paraît pas possible de nous livrer dans ce rapport à un examen exhaustif de tous ces points. Nous essaierons simplement d'en dégager quelques aspects qui nous paraissent essentiels.

Si nous examinons nos résultats d'exportations, à la fois quant à la nature des produits et quant à leur destination géographique, il est certain qu'elles concernent essentiellement les biens de consommation. Ceux-ci arrivent en tête : 25,40 %, suivis de près désormais par les biens d'équipement : 24 %, les demi-produits : 20 % et les produits agro-alimentaires : 19 %. Or, la demande de biens de consommation a tendance à s'effriter dès lors que la conjoncture économique est mauvaise dans la plupart des autres pays et, dans le même temps, nous assistons à une demande de biens d'équipement à laquelle il nous sera peut-être difficile de répondre et dans des domaines où nous sommes concurrentiels (centrales nucléaires, transports, travaux publics, recherche pétrolière, off shore).

Le redéploiement géographique doit nous amener progressivement à nous orienter vers les pays détenteurs de devises fortes, et notamment vers les pays producteurs de pétrole avec qui des contacts fort intéressants ont été pris mais chez lesquels une concurrence acharnée se développe entre les différents pays industrialisés. Cela suppose que soit mise en place une série de mesures d'accompagnement d'ordre financier, commercial et technique.

Sur le plan financier, il semble que les mesures déjà prises correspondent aux nécessités. Le désencadrement des prêts à long et moyen terme, les taux consentis à nos exportateurs (entre 6 et 6,50 % par efforts combinés de la Banque de France et du Trésor et des banques du secteur public) nous placent dans une situation convenable par rapport à nos concurrents. Le court terme demeure financé au taux du marché avec une croissance d'encours de 22 % qui paraît suffisante, la totalité du risque étant supportée par la C. O. F. A. C. E.

Des concours à hauteur de 4 milliards ont été ouverts jusqu'au 30 décembre 1975, pour faciliter l'exportation. Deux milliards de crédits d'investissement peuvent d'ores et déjà être octroyés.

L'ensemble des risques à l'exportation paraissent désormais couverts, risques commerciaux proprement dit, risques de changes,

risques économiques (hausse des prix de revient pour les marchés non indexés), comme le risque politique. A cet égard, il semble que le Gouvernement français veuille s'engager plus avant dans les risques propres à certains marchés en l'absence de sûreté suffisante en engageant sa garantie à concurrence de 90 %, 10 % restant à la charge de la C.O. F. A. C. E.

Le soutien commercial de l'exportation a fait l'objet de critiques, notamment au sein de notre commission. Il est reproché aux services de l'expansion économique à l'étranger de ne pas avoir la souplesse, ni le dynamisme ou la formation des services commerciaux du secteur privé. Il est injuste de dire que la D. R. E. E. n'a pas parfaitement conscience de ce problème.

Elle demande à ses agents à l'étranger d'être désormais autre chose que des « boîtes à lettres » ou des teneurs de fichiers. La D. R. E. E. est consciente de la nécessité de faciliter les contacts, de s'assurer de la compétence et de la solvabilité des entreprises, de réaliser des études de marché, de rechercher les créneaux exploitables et d'apporter son concours dans le « suivi » des opérations.

Pour ce faire, elle s'oriente dans l'engagement de contractuels, soit étrangers, soit français sortant d'écoles commerciales. Ces contractuels échappent aux contraintes de la fonction publique. Un effort important doit être accompli dans cette voie. Il faut savoir que notre personnel à l'étranger s'élève à 1 200 dont un tiers d'étrangers. Ce chiffre paraît relativement faible mais la D. R. E. E. estime qu'il n'est pas nécessaire que ces effectifs soient largement accrus, toutefois un renforcement du personnel lui paraît indispensable.

Lorsqu'on essaie d'examiner maintenant la structure de nos échanges, nous devons remarquer que nos exportations manquent de diversification quant à leur destination géographique.

C'est bien sûr la C. E. E. qui vient en tête, pour l'année 1973, avec 55,7 % de nos exportations, dont 20 % vers la seule République fédérale d'Allemagne, 11 % vers l'Italie, autant vers le Bénélux, et 6 % vers la Grande-Bretagne. Le pourcentage décroît ensuite très rapidement. S'il est de 5 % pour la Suisse et de 4,7 % pour les Etats-Unis, il devient marginal pour la plupart des autres pays : U. R. S. S. 1,6 %, Afrique du Nord 3,8 %, Moyen-Orient 2,2 %, Amérique Latine 2,5 %, Japon 1,2 %.

Dès lors, l'avenir de nos échanges est en grande partie lié à la qualité de nos rapports avec les pays voisins, et notamment avec l'Allemagne fédérale. A cet égard nous ne pouvons qu'être inquiets de la dégradation très nette de la couverture de nos échanges vis-à-vis de ce pays et du ralentissement de son activité économique. Alors que le solde déficitaire s'était élevé en 1972 à 2 403 millions, il est passé à 6 766 millions en 1973 et à 6 137 millions pour les six premiers mois de 1974.

Ce déséquilibre s'observe dans tous les domaines, mais surtout en matière de biens de consommation où il est le plus net, ainsi que pour les produits finis et les biens d'équipement, à l'exception des équipements électriques.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le mark reste la monnaie la plus forte sur le marché des changes.

Certes, nos échanges avec ce pays sont, à l'heure actuelle, au plus bas et le redémarrage de l'activité allemande prévu pour 1975 devrait nous permettre de développer à nouveau nos exportations.

Quels que soient les efforts tentés parfois avec succès, il n'en demeure pas moins que, depuis le début de l'année, nous enregistrons mois après mois un déficit de notre balance commerciale sans que des perspectives d'amélioration apparaissent.

A cet égard, il est difficile de partager l'optimisme du Gouvernement qui envisage l'équilibre du commerce extérieur pour la fin de 1975. Pari téméraire car, en fait, les termes de nos échanges nous échappent pour une grande part. Ainsi, les prévisions optimistes que pouvaient laisser prévoir les résultats du mois de septembre, paraissent anéanties par les résultats d'octobre, soit un déficit corrigé des variations saisonnières de 2 milliards de francs, assurant un taux de couverture de 90 %, en net retrait sur celui du mois de septembre.

En cette matière, il importe peu d'être optimiste ou pessimiste, ni de se fixer des objectifs à moyen terme dont on n'est pas en mesure d'assurer le succès.

Il faut dès à présent mettre tout en œuvre pour atteindre l'objectif fixé, mais en étant conscient que plusieurs éléments qui concourent à ce succès échappent à notre volonté. Il n'y a d'autre solution qu'un combat quotidien pour ne laisser échapper aucune de nos possibilités d'exportations et s'assurer d'avoir fait le maximum dans le domaine qui dépend de nous.

Pour cela, il est indispensable d'abord d'essayer d'inculquer aux producteurs français un esprit exportateur qu'ils n'ont pas encore suffisamment acquis. Il reste en effet encore des domaines importants où nos exportations pourraient se développer efficacement.

Ainsi, en matière alimentaire, des succès nouveaux ont été remportés sur les marchés étrangers, soit pour nos exportations traditionnelles telles que les céréales, les produits laitiers, les vins, mais aussi pour des produits nouveaux tels que les pommes. Pour ce dernier produit, de pays importateur nous sommes devenus le premier exportateur du monde. Un même succès pourrait être obtenu dans de nombreux secteurs industriels et artisanaux qu'il conviendrait de développer.

Mais ce qu'il manque également, c'est un organisme qui, sur le plan industriel, jouerait le rôle que le F. O. R. M. A. joue en matière agricole à travers un établissement tel que la S. O. P. E. X. A., c'est-à-dire un organe chargé de provoquer et de conduire l'initiative dans la recherche des marchés, la formation des groupements de producteurs, le lancement d'opérations promotionnelles, enfin le « suivi » d'une politique commerciale à l'étranger. On sent plus encore qu'il manque à un échelon plus élevé un organisme qui dégagerait dans toutes les branches et dans toutes les directions, les grandes orientations de notre politique d'échange avec l'extérieur.

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen de ces crédits par votre Commission des Finances, un large débat a suivi l'exposé du rapporteur spécial. Sont intervenus notamment le Président et le Rapporteur général ainsi que MM. Blin, Yves Durand, Lombard, Moinet, Monory et Tournan.

Plusieurs commissaires ont fait part de leurs préoccupations quant au projet de suppression de certaines recettes locales et de bureaux auxiliaires. Ils se sont inquiétés des conséquences possibles du développement et du perfectionnement des fichiers et répertoires tenus par l'I. N. S. E. E. Enfin, ils ont examiné plus particulièrement les projets d'équipements immobiliers du département.

Lors de l'examen des problèmes particuliers du commerce extérieur, M. Blin a regretté l'absence en France de « sociétés de commercialisation », spécialisées dans la prospection des marchés étrangers et la diffusion des produits nationaux. Il a évoqué les méthodes intéressantes de promotions des exportations employées par le Japon, la Suède et la République fédérale d'Allemagne.

M. Durand a souligné combien il était important d'assurer le « suivi du marché » pour maintenir des courants d'exportation permanents. Cette présence pourrait être renforcée par le développement d'équipements commerciaux, voire de production sur le plan local. M. Coudé du Foresto a fait observer, à ce propos, la faiblesse de nos services après-vente à l'étranger par comparaison au développement des implantations à l'étranger des industriels allemands par exemple.

Au terme de ce débat, la commission a retenu la proposition de son président de procéder à l'audition du Secrétaire d'Etat au Commerce extérieur au cours de la prochaine intersession.

*

* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget des services financiers.