

N° 62

# SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au proces-verbal de la séance du 21 novembre 1983

## 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 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur

*Rapporteur général*

TOME III

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

ANNEXE N° 46

**COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR**

*Rapporteur spécial* : M. Christian PONCELET

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montaigne, Jacques Descoeurs, Deshayes, Tony Laroche, Jean Cluzeau, vice-présidents ; M. Modeste Leguenez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Bin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bondaeu, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Deifau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marco Fortier, André Fosset, Jean François, Pierre Ganio, Henri Gaultier, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Michel Maurice Bokanowski, José Moynet, René Monory, Jacques Mossier, Bernard Penarin, Jean François Pintat, Christian P. James, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Bayoum, Maurice Schumann, Henri Torre, André Georges Vassin.

Voir les numéros

Assemblée Nationale (177 legs) : 1726 et annexes 1735 (annexe n° 1) (tome III) et In-8° 458

Sénat : 611983 (1)

Loi de Finances : Comptes spéciaux du Trésor

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION.</b>	5
<b>II. EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER :</b>	
<b>NATURE, OBJET ET CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX DU TRESOR DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984</b> .....	11
<i>I. Nature et objet des comptes spéciaux</i> .....	12
<i>II. Les différentes catégories de comptes spéciaux</i> .....	14
<b>CHAPITRE II :</b>	
<b>LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE</b> .....	17
<i>I. Généralités</i> .....	17
<i>II. Le compte « emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat</i> .....	18
<i>III. Le Fonds forestier national</i> .....	20
<b>CHAPITRE III :</b>	
<b>LES COMPTES DE COMMERCE</b> .....	23
<i>I. Objet et règles de fonctionnement</i> .....	23
<i>II. Le compte « gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat</i> .....	24
<i>III. L'Union des groupements d'achats publics</i> .....	26

<b>CHAPITRE IV :</b>	
<b>LES COMPTES D'AVANCES</b> .....	31
<i>I. Généralités</i> .....	31
<i>II. Le compte : « Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes et divers organismes</i> .....	
<b>CHAPITRE V :</b>	
<b>LES COMPTES DE PRETS : le F.D.E.S.</b> .....	33
<b>DISPOSITIONS SPECIALES</b> .....	37
<b>AMENDEMENTS</b> .....	45
<b>ANNEXE</b> .....	47

## I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. La diminution des dotations du F.D.E.S. se poursuit même si elle est moins marquée qu'en 1983. Cela est la conséquence de la débudgétisation de ce compte qui consiste à substituer aux ressources apportées par le Trésor des ressources empruntées par les établissements de prêts à long terme sur les marchés financiers français et étrangers.

Cette ponction ainsi opérée sur les marchés financiers diminue d'autant les possibilités de financement des entreprises privées.

Or, parallèlement, le montant de la dotation en prêts du F.D.E.S. prévue en faveur de l'industrie privée, diminue de 700 millions à 490 millions de francs (- 30 %).

Par ailleurs, cette politique de débudgétisation nuit à la transparence de la politique de financement du secteur public.

2°. La forte augmentation du compte « Gestion de titres de sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat » (+ 7,6 milliards de francs, soit une augmentation de 155 %) traduit le coût pour les finances publiques des souscriptions aux augmentations de capital des sociétés publiques, ainsi que des participations de l'Etat dans des sociétés existantes ou en voie de création. En effet, les recettes « propres » ne représentent qu'un faible montant des recettes de ce compte qui sont constituées pour l'essentiel par des dotations budgétaires inscrites au chapitre 54-90 du budget des charges communes. Ainsi, en 1982, ces recettes propres (cessions de droits ou d'actions) représentaient 0,9 % des recettes totales seulement.

3 . L'insuffisance des réformes apportées au fonctionnement de l'Union des groupements d'achat publics après les observations formulées par la Cour des Comptes et qui a conduit votre Rapporteur à proposer à la Commission, à l'article 52 du projet de loi de finances, un amendement tendant à supprimer l'autorisation de découvert, de 20 millions de francs en mesures nouvelles, prévue pour l'U.G.A.P.

## II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 20 octobre 1983, sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous, président**, la Commission des Finances a procédé à l'examen du fascicule des comptes spéciaux du Trésor pour 1984 sur le rapport de **M. Christian Poncelet, rapporteur spécial**.

Elle a enregistré avec satisfaction la nouvelle réduction du nombre des comptes spéciaux du Trésor, mais elle a manifesté, à propos de la clôture du compte de « construction de casernements », son inquiétude que les collectivités locales puissent être désormais sollicitées pour la construction de casernes.

A une question de **M. Pintat** qui s'interrogeait sur le rôle exact du compte 903-54 « Avances sur le montant des impositions revenant aux collectivités locales » et notamment demandait si le financement des transferts opérés aux collectivités locales transitait par ce compte, le Rapporteur spécial a répondu que ce compte n'était pas directement lié à ces transferts. Les avances de trésorerie aux collectivités s'exerçant plutôt – a-t-on précisé – par le biais du compte 903-53 « Avances aux collectivités publiques et établissements publics ». Néanmoins, il a convenu que l'on pouvait s'interroger sur l'insuffisance des évaluations de dépenses inscrites au compte 903-54 dans la mesure où ce dernier s'est toujours, depuis 1978, soldé en exécution par un découvert.

**M. Descours-Desacres** a déclaré qu'il approuvait l'amendement proposé par le Rapporteur spécial de réduction de l'autorisation de découverts accordée à l'U.G.A.P. dans la mesure où ces découverts sont une incitation à la mauvaise gestion.

A cet égard, **M. Edouard Bonnefous, Président**, a insisté sur le fait qu'il importait que les conclusions de la Cour des Comptes soient suivies d'effet.

Votre Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des articles 48 à 61 inclus du projet de loi de finances ainsi que l'adoption de l'amendement au paragraphe II de l'article 52 tendant à supprimer l'autorisation de découverts de 20 millions de francs nouvellement accordée à l'U.G.A.P.

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le fascicule des comptes spéciaux du Trésor regroupe près de 20 % du total des crédits du budget général. C'est dire l'importance de ce fascicule.

Pour 1984, les quatre catégories de comptes spéciaux qui font l'objet de prévisions budgétaires représentent 195,7 milliards de francs.

Le nombre des comptes spéciaux diminue cette année d'une unité par rapport à 1983. Quatre comptes sont clos, deux comptes d'avances sont regroupés. Un nouveau compte d'affectation spéciale est créé.

Après avoir rappelé la nature et les missions des comptes spéciaux du Trésor, votre Rapporteur a décidé cette année d'examiner certains comptes d'affectation spéciale, de commerce, d'avances et de prêts, en choisissant au sein de cette catégorie ceux qui lui paraissent mériter plus particulièrement l'attention.

## CHAPITRE PREMIER

### NATURE, OBJET ET CATEGORIES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1984

La création des comptes spéciaux a eu pour but de regrouper des opérations échappant dans une très large mesure aux règles juridiques applicables au budget général, notamment aux règles de non-affectation, d'annualité, et même de contrôle.

Les comptes spéciaux sont ouverts dans les écritures du Trésor pour retracer certaines opérations hors du cadre du budget général. Ils ont longtemps constitué une catégorie marginale, marquée d'une sorte de réprobation implicite, des comptes financiers de l'Etat. Selon que l'accent était placé sur le souci de l'affectation de recettes à certaines dépenses, ou sur l'inconvénient de voir exécuter des opérations de l'Etat hors du cadre et du contrôle budgétaire, les comptes spéciaux ont proliféré, ou, au contraire, ont fait l'objet de suppressions nombreuses. Ils se sont multipliés surtout dans les périodes exceptionnelles (guerres, occupation, périodes de reconstruction). Périodiquement, ils ont été l'objet de réformes visant soit à en diminuer le nombre (création d'un service d'apurement des comptes spéciaux en 1923), soit à organiser le contrôle de leurs opérations (réformes de la comptabilité publique en 1934-1936 et en 1959-1962).

Les griefs retenus contre la pratique des comptes spéciaux relèvent surtout l'infraction aux règles budgétaires traditionnelles (universalité, non-affectation). Les critiques souvent formulées par les commissions des Finances du Parlement et par la Cour des Comptes, devaient se faire plus sévères avec la multiplication des comptes spéciaux au lendemain de la deuxième guerre (près de 400 en 1947 contre 76 en 1938 et 28 en 1913). De tels comptes finissaient par nuire à la clarté de la situation



financière, et soustrayaient au contrôle budgétaire une masse importante d'opérations de l'Etat. On peut affirmer que la création ou la suppression de comptes spéciaux constitue un bon indicateur de la saine gestion des finances publiques.

## I.- NATURE ET OBJET DES COMPTES SPECIAUX

Il s'agit de comptes ouverts dans les écritures du Trésor, pour retracer des dépenses et des recettes exécutées, en dehors du budget, par les services d'Etat qui ne sont dotés ni de la personnalité civile, ni de l'autonomie financière. Cette définition confère aux comptes spéciaux deux caractéristiques essentielles :

*a) Les opérations des comptes spéciaux sont effectuées en dehors du budget de l'Etat :*

Le souci peu avouable d'échapper au contrôle du Parlement et du ministre des Finances ou de soustraire certaines opérations du cadre normal, pour éviter de peser sur l'équilibre budgétaire, ont pu parfois déterminer l'ouverture de certains comptes. Mais la volonté d'éviter l'application des règles budgétaires peut aisément se justifier par des motifs valables et, en premier lieu, par la préoccupation d'assurer plus de souplesse à certaines opérations publiques qui s'accommodent mal des servitudes budgétaires et des procédures rigides que ces dernières comportent, par le souci, surtout, de permettre l'affectation de recettes à certaines dépenses dans les cas où l'exige l'interdépendance naturelle entre ces recettes et ces dépenses.

La création des comptes spéciaux répond en effet à l'une des trois considérations suivantes :

1. Certains comptes ont pour objet de dégager les résultats d'une catégorie déterminée d'opérations ou de limiter une catégorie de dépenses aux ressources spécialement créées pour y pourvoir.

En écartant les règles de l'annualité et de la non-affectation, on entend isoler ces opérations, en assurer l'équilibre particulier, qui n'est pas nécessairement annuel, ou encore établir les résultats d'un service public assuré par l'Etat. A la première préoccupation répond la création des comptes retraçant des dépenses financées à l'aide de ressources spéciales (Fonds forestier national, créé en 1946), à la seconde, les comptes qui enregistrent des dépenses et des recettes corrélatives, liées par des relations de cause à effet : comptes d'achat et de vente de produits, comptes d'exploitation de services (ex. U.G.A.P., Documentation française, redevance radio-télévision).

2. D'autres comptes ont été créés pour décharger le budget général de certaines dépenses à qui leur nature ou leur importance confère un caractère exceptionnel (Fonds de concours des victimes de sinistres et calamités), ou détermine des difficultés d'évaluation ; dans ce dernier cas, la mise hors budget permet d'éviter des prévisions aléatoires et de s'affranchir du caractère limitatif des autorisations budgétaires.

De ce souci sont nés certains comptes de commerce : « fabrication d'armement » ou « lancement de matériels aéronautiques ».

3. A la différence des comptes des deux catégories précédentes, qui donnent à leurs opérations une imputation définitive, d'autres comptes spéciaux ont été ouverts pour enregistrer provisoirement des opérations qui ne sont pas venues à terme et qui, après achèvement et ventilation, donnent lieu à une autre imputation, soit au Budget, soit au profit d'autres collectivités ou de tiers. Ils se rapprochent des comptes d'ordre : ce sont en somme des comptes « de passage ». Parmi eux, on citera : le F.D.E.S., et en général les comptes de prêts et avances, le compte de gestion de titre des sociétés d'économie mixte appartenant à l'Etat.

*b) Les opérations des comptes spéciaux sont faites directement par l'Etat en son nom propre.*

Elles sont donc exécutées comme celles du Budget par les ministres. Alors que leur première caractéristique les distingue des budgets annexes,

celles-ci les oppose aux budgets autonomes (établissements et offices dotés d'une personnalité distincte de celle de l'Etat).

Comme la création d'un « office », l'ouverture d'un compte spécial permet d'isoler les résultats financiers de certaines opérations et soustrait celles-ci à l'autorisation et au contrôle parlementaires. Mais elle évite l'institution d'un établissement autonome doté de ses propres organes de gestion et d'une comptabilité distincte, unie au Trésor par le seul lien d'un compte courant de « correspondant », ce qui accentue son caractère de « démembrement de l'Etat ».

Les opérations des comptes spéciaux sont au contraire décrites dans les écritures des comptes directs du Trésor et retracées dans les documents comptables d'ensemble des opérations du Trésor, notamment dans la « situation résumée » mensuelle.

Mais comme les offices dont on nous annonce aujourd'hui d'autres créations dans le domaine agricole, l'ouverture d'un compte spécial est la solution de facilité aux problèmes de financement de certaines opérations.

## II. LES DIFFERENTES CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX

Les comptes spéciaux autorisés dans la loi de finances pour 1984 sont au nombre de 52 (contre 53 en 1983) répartis entre les six catégories suivantes (cette classification est celle qui a été retenue par la loi organique de 1959 dans son article 23) :

- comptes d'affectation spéciale : 14 comptes,
- comptes de commerce : 14 comptes,
- compte de règlement avec les gouvernements étrangers : 7 comptes,

- comptes de prêts : 8 comptes,
- comptes d'avances : 5 comptes,
- comptes d'opérations monétaires : 4 comptes.

Ces diverses catégories de comptes, qui représentent autant de solutions répondant au souci de l'affectation, peuvent être ventilées en trois groupes, selon qu'il s'agit de simples démembrements du Budget, d'opérations de nature monétaire ou de comptes de crédit.

Au premier groupe figurent les comptes de commerce et les comptes d'affectation spéciale, dont les opérations – de nature spécifiquement budgétaires – comportent des recettes et des dépenses définitives qu'on a voulu rapprocher en raison de leur nature (compte de commerce) ou pour répondre à une volonté d'affectation voulue par la loi (comptes d'affectation spéciale).

Un deuxième groupe de comptes spéciaux réunit les comptes de relations monétaires, dont les uns – ceux de la troisième catégorie : comptes de règlement avec les gouvernements étrangers – dérivent des « opérations faites en application d'accords internationaux approuvés par la loi » –, les autres – ceux de la quatrième catégorie : comptes d'opérations monétaires – enregistrant des opérations de caractère monétaire.

Le deuxième groupe de comptes ne sera pas examiné dans le cadre du présent rapport.

Un troisième groupe enfin réunit les comptes de crédit ayant pour objet de retracer les opérations temporaires qui rendent le Trésor créancier : avances à court terme, et prêts à moyen et long terme.

## CHAPITRE II

### LES COMPTES D'AFFECTATION SPECIALE

#### I. GENERALITES

Les comptes d'affectation spéciale « retracent des opérations qui, par suite d'une disposition de la loi de finances, prise sur l'initiative du Gouvernement, sont financés au moyen de ressources particulières » (art. 25 de la loi organique de 1959). Le principe posé par la loi de 1948 est de traiter ces comptes, qui enregistrent des affectations imposées par la loi, comme des budgets annexes ; tenus par exercice, ils doivent être présentés en équilibre et ne comporter des dépenses qu'autant qu'ils disposent d'un solde créditeur. Ils donnent lieu à l'établissement d'un résultat. S'il y a excédent de recettes, le montant en est transporté au Budget (cas du Fonds national des adductions d'eau) ou imputé aux découverts du Trésor autorisés par la loi de règlement.

Ces comptes se répartissent eux-mêmes en deux catégories : ceux qui disposent de recettes spécialement destinées à financer certaines dépenses et ceux qui ont pour objet de dégager le produit net de certaines opérations.

Parmi les premiers (comptes d'affectation spéciale proprement dits) on trouve les comptes qui retracent l'encaissement de recettes parafiscales et leur emploi à certaines dépenses budgétaires. Il s'agit de taxes professionnelles ou de cotisations de solidarité, dont le produit est utilisé dans l'intérêt de ces professions ou de ces cotisants (par exemple : modernisation du réseau des débits de tabac).

D'autres comptes, classés également dans la rubrique des comptes d'affectation spéciale, isolent les opérations de services qui ont pour

objet d'encaisser des recettes, mais ne versent au Budget que la différence entre ces recettes brutes et les dépenses entraînées par leur réalisation (F.N.D.A.E.-F.N.D.-Sport).

Pour l'ensemble des comptes d'affectation spéciale, les autorisations de dépenses sont conditionnelles : elles ne sont valables qu'autant que les prévisions de recettes se réalisent. Si les recettes effectives dépassent les évaluations initiales, les dépenses peuvent être majorées par arrêté du Ministre des Finances, dans la limite de cet excédent de recettes ; enfin, ils peuvent, pour 10 d'entre eux, donner lieu à reports de crédits, contrairement à ce qui se passe pour les budgets annexes.

On observe que ces comptes – pour lesquels la recette précède la dépense – ne soulèvent pas de problème pour la trésorerie, intéressée toutefois à suivre les reports d'excédents de recettes, cause de dépenses ultérieures.

## II. LE COMPTE D'EMPLOI DES JETONS DE PRESENCE ET TANTIEMES REVENANT A L'ETAT

L'article 18 de la loi du 8 mars 1949 a prévu que les jetons de présence et tantièmes alloués par les organismes publics ou les sociétés d'économie mixte aux fonctionnaires siégeant à leur conseil d'administration ou de surveillance en qualité de représentants de l'Etat doivent être versés au crédit d'un compte spécial du Trésor intitulé « Compte d'emploi des jetons de présence ou tantièmes revenant à l'Etat ».

Les articles 31 de la loi du 27 mai 1950 et 42 de la loi du 24 mai 1951 ont rendu cette règle applicable aux jetons de présence alloués aux fonctionnaires siégeant dans les conseils des filiales d'entreprises publiques ainsi qu'aux indemnités dues par certains organismes aux fonctionnaires placés auprès d'eux à titre de Commissaire du Gouvernement ou de Censeurs d'Etat.

En contrepartie de ces versements, ces textes précités ont autorisé le Trésor, sous réserve de l'application des règles d'écrêtement et de cumul

des rémunérations, à allouer aux fonctionnaires des indemnités d'égal montant. Le compte 902-04 est alors débité des sommes correspondantes.

Le tableau suivant retrace, pour 1981, 1982 et les sept premiers mois de 1983 le montant encaissé par l'Etat à titre de jetons de présence et celui des indemnités versées aux fonctionnaires qui le représentent dans les conseils des entreprises publiques :

		1981	1982	1983 (7 mois)
Montant des jetons de présence	versé à l'Etat	3.640.075	3.593.204	2.974.463
	reversé aux fonctionnaires	2.039.501	1.965.226	1.518.502

Le nombre de bénéficiaires des indemnités versées aux fonctionnaires en 1981 et 1982 a été respectivement de 410 et 436. Le montant moyen des indemnités versées a donc été de 375 F par administrateur et par mois.

Les dépenses inscrites au chapitre II (versements au budget général) ont connu un rythme d'évolution identique à celui des versements effectués par les entreprises publiques.

Pour 1984, le versement des indemnités allouées aux fonctionnaires de l'Etat et aux agents des collectivités publiques s'élèverait à 2.500.000 F, le versement au budget général se montant quant à lui à 1.500.000 F. La charge nette étant nulle comme l'année précédente.

### III. LE FONDS FORESTIER NATIONAL

(compte 902-01)

Ce compte a pour objet de retracer l'octroi de subventions, primes et prêts pour la reconstitution, la conservation et la mise en valeur de la forêt française.

En recettes, ce compte est alimenté par deux taxes perçues, la première sur les produits d'exploitation forestière et de scierie, la seconde sur les papiers et cartons ainsi que par le produit du remboursement des prêts.

Pour 1984, les crédits du compte progressent en recettes comme en dépenses, de 5,14 %.

L'examen de ce compte donne l'occasion de retracer les réalisations diverses du Fonds forestier national effectuées de 1978 à 1981, les données pour 1982 n'étant pas encore disponibles.

	1978	1979	1980	1981
<u>Boisement et reboisement (hectares)</u>				
. Extension forestière	9.496	8.528	9.209	10.359
. Plantations hors forêt (peupliers, noyers)	3.617	3.467	3.375	3.395
. Reconstitution forestière	25.332	23.000	25.218	26.628
TOTAL	38.445	34.995	37.802	40.382
<u>Équipement - Routes de desserte (km)</u>	1.140	1.250	1.415	1.420
<u>Défense des forêts contre l'incendie</u>				
. Pistes et pare-feu (km)	134	240	242	227
. Camions citernes	106	109	105	143



Quant à la trésorerie, elle présentait au 31 décembre 1982, un solde créditeur de 156.190.238 F.

Rappelons que la loi de finances pour 1978 a modifié la répartition du produit de la taxe forestière.

Sur le produit, le Fonds en attribue :

- 7,5 % au Centre technique du bois. Avant la loi de finances pour 1978, le Centre technique du bois percevait 7,1 % ;

- 4,25 % au Fonds national de développement agricole ;

- 4,25 % aux Centres régionaux de la propriété forestière.

Ces deux dernières subventions apparaissent au chapitre VII du budget du Fonds forestier national ; il s'agit de crédits évaluatifs.

En 1983, les prévisions sont les suivantes :

- 31.000.000 F Centre technique du bois,
- 17.556.000 F Fonds national de développement agricole,
- 17.556.000 F Centres régionaux de la propriété forestière.

Les versements effectifs sont proportionnels aux recettes réelles de la taxe forestière. Compte tenu du niveau actuel des recettes, il est probable que les chiffres ci-dessus seront approchés.

Conformément aux instructions du Gouvernement, l'orientation donnée aux interventions du Fonds forestier national favorise :

- le secteur aval, soit les scieries et les exploitations forestières,
- la conversion en futaie feuillue des taillis sous futaie. A cette fin une circulaire ministérielle du 8 octobre 1979 a adapté le dispositif des aides du Fonds forestier national afin de les rendre plus efficaces,
- l'équipement des massifs forestiers en voies de desserte. Il est rappelé que le Crédit agricole a étendu, dès 1979, aux opérations d'équipement forestier réalisées dans les collectivités publiques et qui font

l'objet de subventions imputées sur les crédits du chapitre III du budget du Fonds forestier national, le bénéfice de prêts identiques à ceux qui accompagnent les subventions du budget général,

- la mobilisation des produits forestiers notamment des bois d'éclaircie résineux, en participation par tiers avec le Fonds de développement des industries du bois et le Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural. Elle est assurée, dans le cadre de secteurs géographiques restreints et prioritaires, par des techniciens qui ont pour mission de prolonger l'action des délégués de massif auprès d'associations de producteurs forestiers, en organisant la mise en marché de ces produits.

## CHAPITRE III

### LES COMPTES DE COMMERCE

#### I. OBJET ET REGLES DE FONCTIONNEMENT

Les comptes de commerce retracent (art. 26 de la loi organique) « des opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat ».

Ces comptes s'étaient multipliés à l'occasion de la guerre et de ses conséquences, notamment sous la forme de comptes d'approvisionnement, pour lesquels la loi de 1948 avait prévu une réglementation spéciale, en raison des tentations que la gestion de stocks peut susciter auprès des services dépensiers. Beaucoup de ces comptes ont été mis en liquidation. Les plus importants d'entre eux (comptes de ravitaillement, comptes de gestion d'entreprises ou de navires réquisitionnés) ont disparu depuis la guerre. Cinq comptes concernent les activités militaires ou d'armement.

Les comptes de commerce sont depuis 1948 régis selon des règles qui assurent un contrôle efficace de leurs opérations tout en permettant une gestion souple adaptée à la nature même des opérations.

Les prévisions de dépenses n'ont qu'un caractère évaluatif; seul le « découvert » fixé annuellement pour chacun d'eux a un caractère limitatif (par « découvert », il faut entendre le solde débiteur maximum autorisé pour le compte spécial).

L'autorisation d'un découvert maximum répond à la nécessité du fonds de roulement d'entreprise. Lorsque ce maximum est atteint, le service gestionnaire devra attendre des rentrées de fonds suffisantes avant d'effectuer de nouvelles dépenses ; il sera incité, dans ces conditions, à hâter le recouvrement de ses créances et la réalisation de ses stocks.

## **II. LE COMPTE « GESTION DE TITRES DE SOCIÉTÉS :LC D'ÉCONOMIE MIXTE APPARTENANT À L'ÉTAT**

**(904-09)**

Ce compte est débité du montant des achats de titres, des souscriptions aux augmentations de capital et des apports de l'État au fonds de dotation des entreprises publiques. Il est crédité du produit de la vente des titres ou des droits qui y sont attachés et du remboursement par le budget général du montant des souscriptions et des apports effectués à partir de la dotation figurant au chapitre 54-90 du charges communes.

Le rôle de ce chapitre 54-90 et celui du compte spécial diffèrent sensiblement.

Au chapitre 54-90 sont enregistrées les opérations pour lesquelles les crédits correspondants ont été votés par les lois de finances et qui constitueront des apports au fonds de dotation ou au capital de l'ensemble des établissements publics industriels et commerciaux et des sociétés d'économie mixte. Le compte a pour sa part un champ d'intervention spécifique plus étroit portant sur des opérations afférent uniquement aux modifications du capital des organismes ayant le caractère de société anonyme.

L'examen de ce compte appelle plusieurs observations :

1. On doit noter tout d'abord la forte progression.

Ses crédits passent en effet, en évaluations de recettes comme en évaluations de dépenses, de 4,929 milliards de francs en 1983 à 12,550 milliards de francs en 1984, soit une progression de près de 155 %.

2. Ensuite, on constate la faible part des recettes propres au sein du total des recettes de ce compte ainsi que le montre le tableau suivant :

	1980	1981	1982	1983
A) Total des recettes.....	1.350.888	15.819.229	13.245.690	4.787.543
B) Recettes propres .....	69.106	44.044	129.605	100.757
$\frac{B}{A}$ %	5,1 %	0,27 %	0,9 %	2,06 %

Depuis 1980, la part des recettes propres constituées par les cessions de droits ou d'actions au sein de l'ensemble des recettes du compte a donc fortement diminué.

Il faut voir, dans l'évolution de ce compte les conséquences de l'extension du secteur public à la suite des mesures de nationalisation. Cette évolution montre à l'évidence le coût pour les finances de l'Etat (en sus des subventions d'exploitation) qu'a représenté la vague des nationalisations. Elle confirme que les sociétés nationalisées n'ont reversé aucun produit - ou de faibles produits - au budget de l'Etat alors qu'à l'inverse celui-ci connaissait une croissance extraordinaire des dépenses inscrites au budget des charges communes au chapitre 54-90 dont les crédits ont augmenté de 1.507 % de 1980 à 1981 et de 359 % de 1980 à 1983 !

### III. L'UNION DES GROUPEMENTS D'ACHATS PUBLICS (U.G.A.P.) (compte 904-16)

Ce compte de commerce a été créé par l'article 44 de la loi de finances pour 1976. Il a pour objet d'assurer l'approvisionnement des administrations, des établissements publics, des collectivités locales, des organismes assurant un service public en mobilier administratif et scolaire, matériel, hospitalier, véhicules et engins automobiles, articles ménagers et de restauration, machines-outils, matériel de bureau et audio-visuel, outillage, etc...

Il supporte, **en dépenses**, le prix des achats groupés de matériels, les frais généraux du service et le remboursement au budget général des dépenses de personnel.

Il reçoit, **en recettes**, le produit des cessions aux divers services, collectivités, établissements ou organismes utilisateurs. Ces cessions sont consenties au prix d'achat, majoré d'un certain pourcentage destiné à assurer la couverture des frais de fonctionnement du service.

Il doit être noté que l'U.G.A.P. ne dispose d'aucun monopole et se trouve en concurrence avec les fournisseurs privés.

Pour 1984, les évaluations de recettes et de dépenses sont fixées à 4,220 milliards de francs, en progression de 11 % par rapport à 1983.

Le montant des découverts autorisés passerait de 110 millions de francs en 1983 à 130 millions de francs pour 1984 (+ 18,2 %).

#### 1. L'activité de l'U.G.A.P.

Après une période de recul en 1978, 1979 et 1980, imputable à la contraction des investissements scolaires et hospitaliers, l'U.G.A.P. a retrouvé une expansion, en partie grâce à l'incorporation en 1981, du monopole d'achat des véhicules civils de l'Etat.

Son chiffre d'affaires des cessions administratives, réalisé ou prévu, évolue comme suit (T.V.A. comprise) :

Année	Montant réalisé ou prévu	Taux de variation année par année
1978	1426 millions Fr.	+ 21,3 %
1979	1580 millions Fr.	+ 10,8 %
1980	1454 millions Fr.	- 8 %
1981	2259 millions Fr.	+ 55,4 %
1982	2962 millions Fr.	+ 31,2 %
1983 (Fin juillet 1983)	1790 millions Fr.	+ 19 % (par rapport aux 7 premiers mois de 1982)
1984 (prévisions)	4220 millions Fr.	

Au sein de ce chiffre d'affaires, on observe une régression de la part relative des clientèles hospitalière ou scolaire, au bénéfice de la part des administrations.

#### Part dans le chiffre d'affaires des cessions par catégorie de clients

Catégorie de clients	1978	1979	1980	1981	1982
Hôpitaux et services sociaux	50,1	53,5	46,8	37,0	29,5
Administrations	14,5	14,0	16,8	33,7	46,0
Enseignement	33,0	29,9	33,9	26,7	23,1
Autres clients	2,4	2,6	2,6	2,6	2,4
TOTAL	100	100	100	100	100

Ce transfert résulte d'une part du ralentissement significatif des investissements hospitaliers ou scolaires, dont les effets continuent de se faire sentir, d'autre part de la prise en compte en 1982 pour la première fois en année pleine du monopole d'achat des véhicules civils de l'Etat.

## **2. Les remarques de la Cour des Comptes (1)**

Dans son rapport de 1982, la Cour des Comptes a émis un certain nombre de critiques sur le fonctionnement de l'U.G.A.P. et formulé diverses suggestions.

C'est ainsi qu'elle reproche à l'Union de ne s'être pas suffisamment adaptée à la concurrence du secteur privé, notamment en ce qui concerne la qualité des services après-vente.

De même, la Cour a noté un certain manque de rigueur dans la passation des marchés pour lesquels l'Union recourt, plus qu'elle ne devrait, à la procédure des marchés de gré à gré.

La Cour constate également que l'U.G.A.P. obtient ou conserve des provisions de ses clients dans des conditions critiquables. Elle dénonce par ailleurs la procédure des « comptes protocoles » pour lesquels les Ministères effectuent des versements globaux à l'Union sans référence à une commande précise ni même à un programme d'achat prévisionnel. Par ce biais, les Ministères réalisent des reports occultes de crédits et violent, outre la règle de l'annualité budgétaire, celle de la spécialité des crédits.

**Au surplus, cette procédure permet également de dépasser le découvert autorisé chaque année par la loi de finances.**

Enfin, la Cour des Comptes dénonce l'alourdissement des frais de fonctionnement de l'U.G.A.P. Ceux-ci ont augmenté entre 1979 et 1980 de 10 %, alors que pendant cette même période, son chiffre d'affaires diminuait. A ce titre, c'est plus particulièrement sur les dépenses de personnel (effectifs budgétaires en surnombre, avantages monétaires supérieurs à ceux de la fonction publique) qu'elle attire l'attention.

(1) Les réponses du Ministère figurent en annexe à ce rapport.



### 3. Les mesures prises à la suite des remarques de la Cour des Comptes.

L'U.G.A.P. s'est attachée à assainir la structure interne de son chiffre d'affaires, en recentrant son activité sur les marchés à commandes après appel d'offres, en développant ses cessions sur catalogue et notamment sur stock, en substituant au maximum l'achat national à l'importation. Les résultats de ces efforts se traduisent en 1982 par une progression importante des cessions qu'on voulait privilégier, au détriment des articles non référencés sur marchés de clientèle négociés, du moins si l'on omet l'exercice du monopole d'achat des véhicules civils de l'Etat :

N.B.- Votre Rapporteur se doit de signaler que le décret de 1968, qui régit l'U.G.A.P., exclut de sa mission la fourniture des véhicules de l'Etat. On peut donc s'étonner que l'Union poursuive son activité dans ce domaine.

L'Union s'attache désormais à réduire dans son chiffre d'affaires la part des marchés de clientèle négociés ou des marchés à montant ferme ; elle s'est interdite la passation de commandes hors marché ou d'accepter des marchés de régularisation.

Enfin, s'agissant des effectifs de personnels, l'Union annonce que ceux-ci sont stabilisés pour 1983 et 1984.

Sans nier les efforts entrepris pour améliorer le fonctionnement de l'U.G.A.P., votre Rapporteur considère que ceux-ci auraient pu être plus importants. La stabilisation des effectifs, notamment, ne saurait être considérée comme une mesure suffisante. C'est une diminution réelle des effectifs qui doit être mise en oeuvre.

Pour ces raisons, votre Rapporteur vous propose, à l'article 52 du projet de loi de finances, de supprimer la majoration de 20 millions de francs en mesures nouvelles, du découvert autorisé de l'U.G.A.P.

Précisons qu'il ne s'agit que de la suppression d'une majoration. L'U.G.A.P. bénéficiera de la reconduction, en services votés, du découvert autorisé l'année précédente à hauteur de 110 millions de francs.

## CHAPITRE IV

### LES COMPTES D'AVANCES

#### I. GENERALITES

– Les comptes d'avances du Trésor décrivent les avances, consenties dans la limite des crédits ouverts à cet effet, pour une durée maximum de deux ans (ou quatre ans en cas de renouvellement). Arrivée à son terme maximum, toute avance doit être remboursée ou être consolidée sous forme de prêts du Trésor, et transportée à un compte de prêts. Si l'une ou l'autre solution apparaît impraticable, la perte est inscrite aux résultats de l'année dans la loi de règlement. Ces avances bénéficient aux divers correspondants du Trésor.

#### II. LE COMPTE « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX DEPARTEMENTS, COMMUNES ET DIVERS ORGANISMES (compte 903-54)

Ce compte est la contrepartie de l'obligation faite aux collectivités locales de déposer leurs disponibilités au Trésor.

Pour 1984, les évaluations de recettes et de dépenses de ce compte progressent de 11 % par rapport à 1983 (évaluation révisée) en s'élevant à 124 milliards de francs.

Les **dépenses** sont constituées par les avances faites par l'Etat aux départements, communes et établissements rattachés.

Les recettes comprennent :

- les restes à recouvrer sur les impositions dont l'avance a été faite l'année antérieure,
- les impositions à recouvrer dont l'avance est faite au titre de l'année en cours.

Comme chaque année, le compte est présenté en équilibre alors que la loi de règlement se traduit toujours par un déficit. La Cour des Comptes s'était d'ailleurs étonnée, dans un récent rapport, de cette situation et faisait valoir que le solde d'exécution du budget général en était affecté.

On peut de ce fait se demander s'il ne serait pas préférable de faire en sorte que dès la loi de finances initiale, le compte s'approche de manière plus réaliste de ce que sera en réalité son exécution.

Certes, dans sa réponse au questionnaire budgétaire, le Ministre de l'Economie, des finances et du budget indique qu'« aucune prévision fiable du compte d'avances ne peut être associée à la loi de finances (du fait que) en dépenses, les émissions d'impôts locaux ne peuvent être correctement appréciées que lorsque sont connus les budgets votés par les collectivités locales (et que) en recettes, les recouvrements ne sont connus qu'à la fin du mois de décembre de l'année qui suit la prévision ».

Ces arguments méritent d'être pris en considération. Mais, précisément, ne peut-on dire que l'expérience des années passées permet de conclure que les dépenses sont, en loi de finances initiale, sous-évaluées.

Cette question paraît à votre Rapporteur tout à fait d'actualité en raison des incertitudes financières liées à la décentralisation, et que le présent projet de budget ne fait que renforcer avec la réduction de l'allocation versée aux collectivités locales en compensation de la suppression de certaines exonérations de taxe foncière prévue à l'article 13, sans s'attarder sur le fait que l'Etat est, actuellement et toujours, incapable de fournir des données précises quant au transfert (et aux modes de financement surtout) des dépenses d'aide sociale aux départements.

## CHAPITRE V

### LES COMPTES DE PRETS

#### LE F.D.E.S.

Les comptes de prêts ont pris une place croissante dans l'ensemble des comptes spéciaux, avec le développement des interventions économiques du Trésor, dans le cadre notamment du Fonds de développement économique et social. Juridiquement, le compte du F.D.E.S. est demeuré un simple compte d'affectation spéciale jusqu'en 1959. La réforme mise en oeuvre par la loi de finances pour 1960 en a fait un véritable compte de prêts retraçant en dépenses les prêts nouveaux, en recettes, les remboursements de prêts antérieurs. Les comptes de prêts existant avant la réforme de 1960 comprenaient, d'une part, celui des avances du Trésor consolidées, d'autre part, des prêts directs du Trésor (prêts à Sud-Aviation pour la construction des « Caravelles », prêts à certains gouvernements étrangers).

Parmi ces comptes, le plus notable a toujours été le **Fonds de Développement Economique et Social**. Cette qualité tient – ou plutôt tenait, car comme on le verra cela appartient au passé – à l'importance des sommes qui transitaient par l'intermédiaire de ce compte. Elle est également due au rôle très important que ce compte a joué dans la croissance économique que notre pays a connu depuis plus de trente ans.

Or ce compte a connu, depuis deux ans, des modifications telles que son rôle est aujourd'hui bien réduit en même temps qu'il est une excellente illustration des opérations de débudgétisation auxquelles le Gouvernement ne cesse de procéder depuis quelque temps.

Pour 1984, les crédits de dépenses s'élèvent à 900 millions de francs contre 1 milliard de francs en 1983, en diminution de 10 %.

Quant aux évaluations de recettes, celles-ci progressent de 4,25 % par rapport à 1983, en s'élevant à 1,850 milliard de francs.

Ainsi pour la seconde année consécutive, les remboursements au F.D.E.S. vont excéder les prêts, montrant ainsi le « dégonflement » du F.D.E.S.

La répartition des prêts du F.D.E.S. en 1981, 1982 et 1983 est la suivante :

(en millions de F)

	1 9 8 1	1 9 8 2	1 9 8 3 (au 30.6.83)
<u>Entreprises publiques</u>			
- Electricité de France	1.000	-	-
- Gaz de France	250	-	-
- Compagnie Nationale du Rhône	-	-	-
- R.A.I.P.	450	-	-
- Aéroport de Paris	40	-	-
Total des entreprises publiques :	1.740	-	-
<u>Industries</u>			
- Sidérurgie	5.813	845	-
- Industries diverses	3.399	3.998	1.235
- Conversion - décentralisation	43	21	-
Total Industrie :	9.255	4.864	1.235
<u>Divers</u>			
- Ports et voies navigables	80	80	-
- Tourisme	180	49	18
- Commerce	21	20	2
- Pêches maritimes	154	123	-
- Calamités	78	34	8
- Caisse Centrale de Coopération Economique	371	195	240
- Socredom	16	25	2
- Artisanat	633	459	60
Total divers :	1.533	985	330
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>12.528</b>	<b>5.849</b>	<b>1.565</b>

Ce tableau illustre parfaitement la débudgétisation du F.D.E.S. D'un montant de 12,528 milliards de francs en 1981, l'enveloppe des prêts du F.D.E.S. n'était plus que de 1,565 milliard de francs au 30 juin 1983.

On note par exemple au titre des prêts divers que plus aucun prêt n'est accordé aux actions de conversion et de décentralisation, pour l'équipement des ports et voies navigables, ou en faveur des pêches maritimes.

**En résumé, la participation du Trésor au financement de l'équipement du pays a diminué considérablement. Si l'on excepte les quelques dotations budgétaires qui demeurent inscrites aux différents comptes de prêts, le rôle du Trésor se limite de plus en plus au seul financement du découvert budgétaire. Sa participation au financement de l'équipement du pays ne s'exerce désormais plus que par la bonification des intérêts sur les emprunts que contractent les différents organismes et entreprises qui prelevaient, autrefois, des prêts de la part du Trésor.**

## DISPOSITIONS SPECIALES

### ARTICLES RATTACHES

#### Article 48

Comptes d'affectation spéciale.- Opérations définitives  
Services votés

**Texte de l'article.-** Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1984, au titre des services votés des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de **9.457.100.269 F.**  
Votre Commission propose l'**adoption** du présent article.

#### Article 49

Comptes d'affectation spéciale.- Opérations définitives.  
Mesures nouvelles

**Texte de l'article.-** I. Il est ouvert aux ministres, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des dépenses civiles en capital des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme s'élevant à la somme de **1.197.650.000 F.**

II. Il est ouvert aux ministres, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des compte d'affectation spéciale,



des crédits de paiement s'élevant à la somme totale de **904.751.100 F** ainsi répartie :

- dépenses ordinaires civiles .....	494.301.100 F
- dépenses civiles en capital .....	389.450.000 F
- dépenses ordinaires militaires .....	20.500.000 F
- dépenses militaires en capital .....	500.000 F
<b>Total .....</b>	<b>904.751.100 F.</b>

Votre Commission vous propose **l'adoption** de cet article.

### **Article 50**

#### Comptes retraçant des opérations à caractère temporaire Services votés

**Texte de l'article.- I.** Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1984, au titre des services votés des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de **222.446.000 F.**

II. Le montant des découverts applicables, en 1984, aux services votés des comptes de commerce, est fixé à **1.504.000.000 F.**

III. le montant des découverts applicables, en 1984, aux services votés des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, est fixé à **5.155.700.000 F.**

IV. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1984, au titre des services votés des comptes d'avances du Trésor, est fixé à la somme de **124.575.000.000 F.**

V. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1984, au titre des services votés des comptes de prêts est fixé à la somme de **900.000.000 F.**

Votre Commission propose au Sénat **l'adoption** du présent article.

### Article 51

Comptes d'affectation spéciale.- Opérations à caractère temporaire.- Mesures nouvelles

**Texte de l'article.-** Il est ouvert aux ministres, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, des autorisations de programme et des crédits de paiement s'élevant respectivement à **229.000.000 F** et à **73.225.000 F**.

Votre Commission vous propose l'**adoption** de cet article.

### Article 52

Comptes de commerce.- Mesures nouvelles

**Texte de l'article.-** I. Il est ouvert aux ministres, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des comptes de commerce, des autorisations de programme s'élevant à la somme de **100.000.000 F**.

II. Il est ouvert aux ministres pour 1984, au titre des mesures nouvelles des comptes de commerce des autorisations de découverts s'élevant à la somme de **20.000.000 F**.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article sous réserve d'un **amendement** au paragraphe II.

### Article 53

Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers  
Mesures nouvelles

**Texte de l'article.-** Il est ouvert au ministre de l'économie, des finances et du budget, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des comptes d'avances du Trésor, des crédits de paiement s'élevant à la somme de **596.000.000 F**.

Votre Commission propose au Sénat l'**adoption** de cet article.

### **Article 55**

#### Comptes de prêts.- Mesures nouvelles

**Texte de l'article.-** Il est ouvert aux ministres, pour 1984, au titre des mesures nouvelles des comptes de prêts, des crédits de paiement s'élevant à la somme de **6.738.000.000 F**, applicables aux prêts divers de l'Etat.

Votre Commission vous propose l'**adoption** de cet article.

### **Article 56**

#### Création d'un compte d'affectation spéciale

**Texte de l'article.-** I. Le deuxième alinéa de l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 modifiée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le produit de ce prélèvement est réparti entre les sociétés de courses, le fonds national des haras et des activités hippiques, le fonds national pour le développement des adductions d'eau, le fonds national pour le développement du sport ou incorporé aux ressources générales du budget suivant une proportion et selon les modalités comptables fixées par décret ».

II. Il est ouvert dans les écritures du Trésor un compte d'affectation spéciale intitulé : « Fonds national des haras et des activités hippiques » qui comprend :

#### **En recettes :**

Le produit du prélèvement institué par l'article 51 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947, modifiée ;

– le produit des redevances pour services rendus par les haras nationaux ;

– le produit des ventes de sous-produits animaux et végétaux et de matériels réformés provenant des haras nationaux .

– les recettes diverses ou accidentelles.

**En dépenses :**

- les subventions pour le développement des activités hippiques ;
- les dépenses des haras nationaux, hormis celles de personnel ;
- les dépenses diverses ou accidentelles.

Votre Commission vous propose l'**adoption** de cet article.

**Article 57**

Modification d'un compte d'affectation spéciale

**Texte de l'article.-** L'intitulé du compte d'affectation spéciale « Soutien financier de l'industrie cinématographique » devient « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ».

Ce compte comporte deux sections :

La première section retrace les opérations relatives au soutien financier de l'industrie cinématographique conformément aux dispositions de l'article 76 de la loi de finances pour 1960 (n° 59-1454 du 26 décembre 1959) et de l'article II-III de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975).

La deuxième section concerne les opérations relatives au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels, à l'exclusion des oeuvres cinématographiques.

Elle retrace :

● **En recettes :**

– le produit net de la taxe spéciale instituée à l'article 33 de la présente loi ;

– le remboursement des avances accordées par l'Etat aux entreprises assurant la production des programmes destinés aux services de communication audiovisuelle soumis à la taxe prévue à l'article 33 de la présente loi ;

– la contribution de l'Etat ;

– les recettes diverses ou accidentelles.

● **En dépenses :**

– les subventions, avances et garanties de prêts accordées aux entreprises assurant la production des programmes audiovisuels destinés aux services de communication audiovisuelle soumis à la taxe prévue à l'article 33 de la présente loi ;

– les frais de gestion du compte ;

– Les dépenses diverses ou accidentelles.

L'exécution des opérations relatives à la gestion du soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels est confiée au centre national de la cinématographie.

Les modalités d'application du présent article notamment la détermination des productions susceptibles de bénéficier d'une aide financière, sont fixées par décret.

Votre Commission propose au Sénat l'adoption de cet article.

## Article 58

Clôture de deux comptes d'affection spéciale.

**Texte de l'article.**— Le compte spécial du Trésor n° 902-07 « Modernisation du réseau des débits de tabacs » ouvert par l'article 11 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et le compte spécial du Trésor n° 902-09 « Compte des certificats pétroliers » ouvert par l'article 1er, III, de la loi n° 57-716 du 26 juin 1957 sont clos au 31 décembre 1983.

Le solde de ces comptes à cette date est reversé au budget général.

Votre Commission propose au Sénat l'adoption de cet article.

#### Article 59

##### Clôture d'un compte de règlement avec les gouvernements étrangers

**Texte de l'article.**— Le compte spécial du Trésor n° 905-03 « Exécution de divers accords conclus avec des gouvernements étrangers relatifs à l'indemnisation d'intérêts français » (Nationalisations et mesures similaires) ouvert par la loi de finances n° 52-852 du 21 juillet 1952 est clos au 31 décembre 1983. Le solde créditeur de ce compte à cette date est transporté au compte de commerce n° 904-14 « Liquidation d'établissements publics de l'Etat et d'organismes para-administratifs ou professionnels et liquidation diverses ».

Votre Commission propose au Sénat l'adoption de cet article.

#### Article 60

##### Clôture d'un compte de commerce

**Texte de l'article.**— Le compte spécial du Trésor n° 904-18 « Construction de casernements » ouvert par l'article 44 de la loi de finances pour 1976 est clos au 31 décembre 1983.

Le solde créditeur du compte à cette date sera reversé au budget général.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

**Article 61****Regroupement de deux comptes d'avances du Trésor.**

**Texte de l'article.** - A compter du 1er janvier 1984 est retracé dans un compte d'avances unique l'ensemble des opérations entrant dans le cadre des deux comptes d'avances existants ci-après désignés :

- « Avances aux collectivités locales et établissements publics locaux » (compte n° 903-53) ;

- « Avances aux territoires, établissements publics locaux » (compte n° 903-55) ;

Ce compte unique, géré par le ministre de l'économie, des finances et du budget s'intitule « Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etat d'outre-mer ».

Il est débité du montant des avances accordées à ces différentes catégories de bénéficiaires et crédité des remboursements obtenus sur ces avances.

Il reprend en balance d'entrée, le solde des opérations antérieurement enregistrées par les deux comptes d'avances susvisés qui sont clos à la date du 31 décembre 1983.

Votre Commission vous propose l'adoption de cet article.

**AMENDEMENT**

proposé par la Commission des Finances

à l'article 52

**Texte de l'amendement :**

**Article 52**

Supprimer le paragraphe II de cet article.



## ANNEXE

**Réponses des administrations aux observations  
de la Cour des Comptes sur le fonctionnement de l'U.G.A.P.**

**A. REPOSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE**

**1. Concernant l'équilibre annuel de la gestion du compte de commerce :**

Le Ministre rappelle que le recul du chiffre d'affaires que cite la Cour entre 1979 et 1980 est imputable surtout à la décision gouvernementale de freiner l'équipement des hôpitaux publics.

Par ailleurs, l'U.G.A.P. n'ayant aucun but lucratif, il est normal que son compte d'exploitation oscille autour de l'équilibre, tantôt déficitaire, tantôt excédentaire, dans une limite raisonnable.

Enfin, le Ministre conteste l'analyse que donne la Cour de la fixation des marges à la vente des fournitures. A cet égard, il est rappelé que pour la moitié environ du chiffre d'affaires, les marges pratiquées font l'objet d'une approbation par chacun des ministères principalement intéressés.

**2. Concernant les achats et les cessions de l'U.G.A.P. :**

- concernant la procédure des « comptes protocoles », la mise en réserve de provisions s'explique sur plusieurs années par des contraintes extérieures à l'U.G.A.P. (délais dans la définition des matériels néces-

saires pour l'enseignement technique). Par ailleurs, en ce qui concerne l'entorse au principe de l'annualité budgétaire par la procédure des « comptes protocoles », les crédits ainsi visés sont des crédits dont l'utilisation peut être différée d'une année sur l'autre.

– Par ailleurs, le Ministre tient à souligner que les règles de passation des marchés sont généralement observées par l'U.G.A.P. L'Union n'a jamais essayé d'avis défavorable de la part des commissions spécialisées des marchés et a toujours satisfait à leurs réserves. Si la concurrence a mal joué en certaines occasions, comme le rappelle la Cour, ce n'est que le résultat de circonstances particulières.

### **3. Concernant les règles et le coût du fonctionnement général du service.**

– En matière de dépenses de personnel, répondant au reproche de « laxisme » porté par la Cour, le Ministre rappelle que tous les postes budgétaires étaient pourvus au 31 décembre 1981.

Par ailleurs, l'accroissement de la masse salariale à l'U.G.A.P. entre 1969 et 1979, abstraction faite des recrutements supplémentaires, s'est élevé à 38 millions de francs. Cet accroissement s'explique à concurrence de 33.200.000 francs par des circonstances extérieures à la direction de l'U.G.A.P., les 4.800.000 francs restants se justifiant par des avancements accordés à l'ancienneté ou au tour extérieur, comme cela se pratique dans l'ensemble de la fonction publique.

Par ailleurs, concernant les problèmes statutaires, il est vrai que, comme tous les agents contractuels de l'Etat, le personnel de l'U.G.A.P. n'est soumis à aucun statut particulier ; il relève néanmoins du règlement intérieur. D'autre part, l'augmentation de la rémunération d'un fonctionnaire détaché n'excède généralement pas 15 % de la rémunération dans son administration d'origine.

Enfin, concernant les cas particuliers de certains agents, il est clair que le calcul de leurs rémunérations, même s'il a abouti à dépasser le maximum que les documents budgétaires fixent pour leurs catégories, a été totalement régulier.

– De même, le Ministre rappelle que le fonctionnement matériel de l'Union a imposé un élargissement des surfaces immobilières qu'elle

occupe et un développement de son parc automobile. Les critiques s'avèrent peu fondées concernant la gestion de ce parc automobile même s'il est envisagé de regrouper les deux ateliers de réparation en un seul, et même si l'Union a tenu compte des recommandations de la Cour pour souscrire ses assurances et les soumettre à concurrence.



Loin de restreindre ses missions, l'U.G.A.P. doit jouer un rôle fondamental en tant que centrale d'achat des collectivités publiques comme cela se pratique dans les grands pays développés. L'U.G.A.P. doit, en outre, jouer un rôle capital dans la reconquête du marché intérieur.

I. La Commission des Finances a décidé de proposer au Sénat **l'adoption** des crédits inscrits aux articles 48 à 61 du projet de loi de finances concernant les comptes spéciaux du Trésor.

II. Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption d'un amendement au paragraphe II de l'article 52 tendant à supprimer l'autorisation de découverts, de 20 millions de francs en mesures nouvelles, accordée à l'U.G.A.P.