

S É N A T

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, 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 Montalbert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Lucien Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballery, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moynet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rappuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :
Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes 2987 (annexe n° 14, tome III), et in-6° 895

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Comptes spéciaux du Trésor

SOMMAIRE

	Pages
I. — PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	3
II. — EXAMEN EN COMMISSION	5
CHAPITRE PREMIER	9
LES COMPTES SPECIAUX DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1986	9
I. — NATURE, OBJET ET CATEGORIES DE COMPTES SPECIAUX	9
II. — LES GRANDES MASSES	10
A. — Les dépenses	10
B. — La charge nette	11
CHAPITRE II	13
LES COMPTES D'AFFECTION SPECIALE	13
I. — GENERALITES	13
II. — LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU	14
III. — LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE	18

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE III	19
LES COMPTES D'AVANCES	19
<i>LE COMPTE « AVANCES AUX DEPARTEMENTS SUR LE PRODUIT DE LA TAXE DIFFERENTIELLE SUR LES VEHICULES A MOTEUR ET DE LA TAXE SPECIALE SUR LES VOITURES PARTICULIERES D'UNE PUISSANCE FISCALE SUPERIEURE A 16 C.V. »</i>	19
CHAPITRE IV	21
LES COMPTES DE PRETS	21
<i>Le F.D.E.S</i>	
DISPOSITIONS SPECIALES	25

I. — PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

A. - Observations générales

Le nombre des comptes spéciaux est le même qu'en 1985 : 46. Ce chiffre est le résultat de :

— la suppression de deux comptes :

- Financement de diverses dépenses d'intérêt militaire et
- Contribution d'Etats étrangers au financement de diverses dépenses d'intérêt militaire

est regroupés dans un compte créé.

- Approvisionnement des armées en produits pétroliers qui reprend également certaines opérations du budget annexe des essences, lui aussi supprimé.

— la suppression du compte Union générale des achats publics (UGAP)

— la création de deux comptes :

- Fonds national de la vie associative.
- Prêts à la communauté économique européenne.

Le regroupement de tous les comptes militaires dans la catégorie des comptes de commerce est une bonne simplification et la suppression du compte (UGAP) était réclamée depuis longtemps par votre rapporteur.

Sont à noter particulièrement :

- les crédits du compte « soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels » qui se montent à 936 millions de francs, soit une progression de plus de 50 %, imputable essentiellement à l'augmentation de la taxe et à l'institution du prélèvement sur les sommes encaissées par les sociétés de télévision qui résultent de dispositions des articles 21 et 38 du projet de loi de finances ;
- la progression des crédits du fonds national pour le développement du sport (F.N.D.S.) de près de 50 %, qui provient du prélèvement sur les enjeux misés au Loto sportif (300 millions de francs),

- l'augmentation de 8,4 % du produit de la taxe forestière (qui avait diminué de 10 % en 1985), permet une progression sensible des crédits du Fonds forestier national,
- la progression de 10 % du compte d'emploi de la taxe parafiscale dite redevance de radio-télévision, qui atteint 8,4 milliards de francs,
- le compte d'avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes dont les crédits représentent à eux seuls 166,3 milliards de francs,
- les dotations au F.D.E.S. qui s'élèvent à 1 680 millions de francs.

Le total des crédits ouverts et des reports a permis à l'établissement de mobiliser :

- 12,5 milliards en 1981,
- 7,3 milliards en 1982,
- 3,1 milliards en 1983,
- 1,8 milliards en 1984.

En 1985, la dotation inscrite était de 1.045 millions de francs (535 millions de francs pour le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et 510 millions de francs pour la caisse centrale de coopération économique (CCCE).

La chute des dotations en 1983, 1984 et 1985 (au titre de ces trois années cumulées elles dépassent à peine celles de 1982) traduit les effets de la débudgétisation des opérations de prêts à l'industrie, transférée au secteur bancaire, la bonification de ces prêts continuant d'être financée par le budget des Charges communes. Mais aujourd'hui l'Etat allège la charge de la bonification en diminuant le volume des prêts aidés.

B. — Articles rattachés

Les articles 35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44 prévoient le montant des services votés et des mesures nouvelles pour les comptes d'affectation spéciale et le montant des mesures nouvelles seulement pour les autres catégories de comptes. Ils n'appellent pas d'observation particulière.

L'article 37 supprime la division en deux sections du compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport ». Actuellement, les notions de sport de haut niveau et de sport de masse individualisées dans chacune des deux sections n'étaient pas en fait très clairement définies.

L'article 38 définit les modalités applicables à l'affectation des ressources (qui font par ailleurs l'objet de l'article 21 du projet de loi de finances) au compte d'affectation spéciale « Soutien financier de l'industrie cinématographique et des programmes audiovisuels ». En 1986, 264 millions devraient être affectés au cinéma (66 % des ressources nouvelles) et 136 millions à la création audiovisuelle (34 %).

L'article 42 prévoit la clôture du compte de commerce « Union des groupements d'achats publics » dont les activités seront désormais assurées par un établissement public.

II. — EXAMEN EN COMMISSION

Le rapporteur spécial a présenté les grandes masses des comptes spéciaux.

Les dépenses, soit 256,73 milliards de francs, sont en augmentation de 12 %. Cette augmentation est imputable aux progressions constatées sur 3 des 4 catégories de comptes :

— sur les comptes d'affectation spéciale ; notamment le fonds national pour le développement du sport (+ 181,1 millions de francs) ; cette augmentation coïncide toutefois avec une diminution des dotations figurant au budget de la jeunesse et des sports.

— sur les comptes d'avances aux collectivités locales (avances sur le montant des impositions. + 13,1 %).

— sur les comptes de prêts, notamment les prêts du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S) évalués à 1 680 millions de francs (+ 60 %).

En revanche, les comptes du commerce progressent très faiblement.

Au total, la charge nette des comptes spéciaux du Trésor est approximativement multipliée par 4 (4 108,06 millions de francs).

Il a également présenté les articles rattachés.

Les articles 35, 36, 40, 41, 42, 43, 44 prévoient le montant des services votés et des mesures nouvelles pour les comptes d'affectation spéciale.

L'article 37 supprime la division en deux sections du compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport ».

L'article 38 modifie le compte d'affectation spéciale « Soutien financier de l'Industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ».

L'article 42 prévoit la clôture du compte de commerce « Union des groupements d'achats publics ».

A la suite de cette présentation, le rapporteur a formulé certaines observations.

En premier lieu, il a présenté l'évolution du volume total des prêts accordés par le F.D.E.S. : les prêts sont en diminution régulière depuis 1982, marquant ainsi le désengagement de l'Etat banquier.

En second lieu, il a présenté les programmes d'investissement des entreprises nationales, eux aussi en diminution sensible depuis 1982.

M. Edouard Bonnefous, président, a demandé des précisions sur les procédures de contrôle des comptes spéciaux par les administrations gestionnaires.

M. Bernard Lefort a regretté la diminution des prêts aux petites et moyennes entreprises. Il a également évoqué la situation du F.N.A.F.U.

La commission a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter les comptes spéciaux du Trésor** pour 1986.

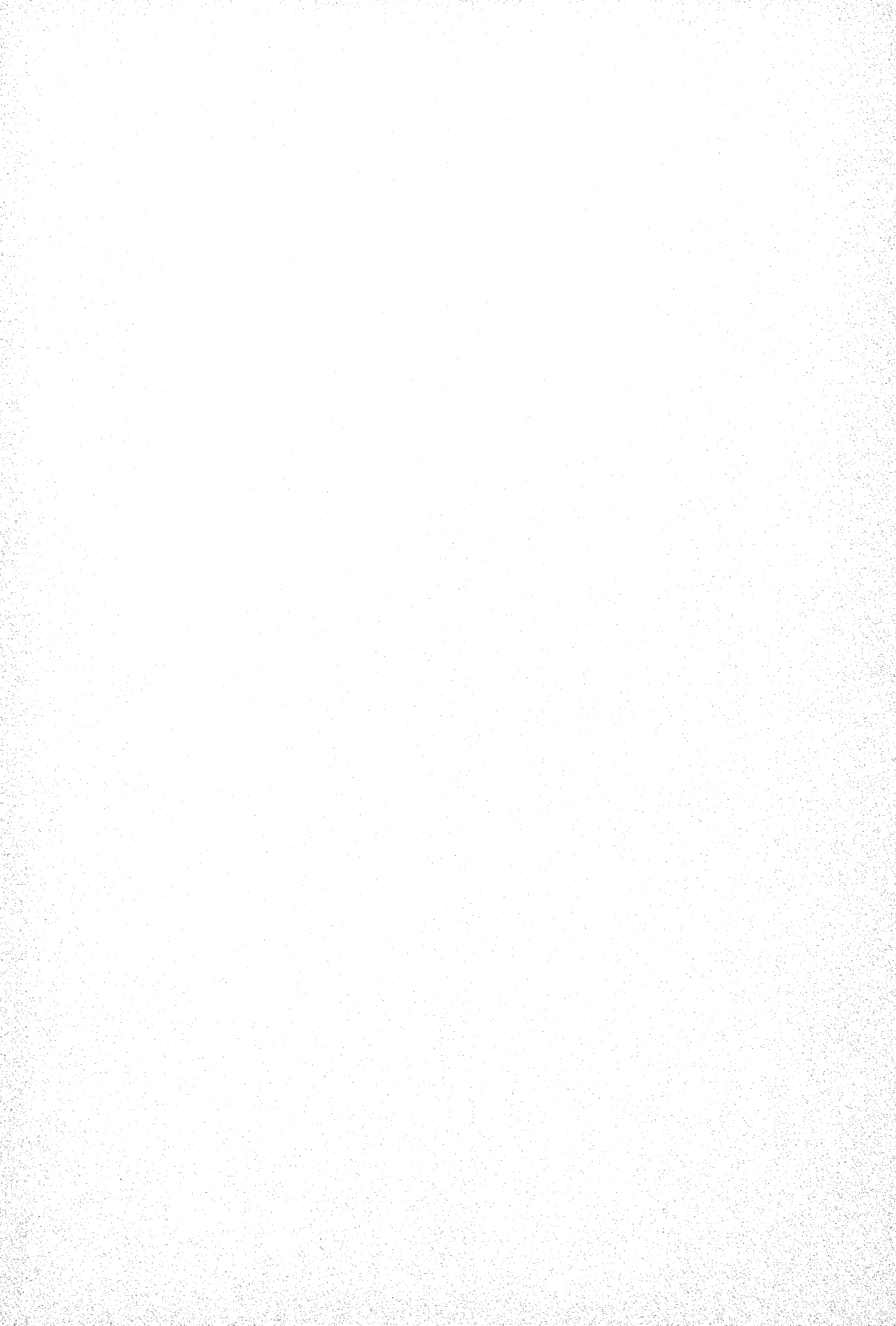
Puis la commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les articles rattachés, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43 et 44 du projet de loi de finances.

Mesdames, Messieurs,

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

Pour 1986, les quatre catégories de comptes spéciaux, qui font l'objet de prévisions budgétaires, représentent 256,73 milliards de francs.

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

LES COMPTES SPECIAUX DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 1986

1. — NATURE, OBJET ET CATEGORIES DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

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 comptes spéciaux autorisés dans la loi de finances pour 1985 sont au nombre de 46 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 : 12 comptes,
- comptes de commerce : 13 comptes,
- comptes de règlement avec les gouvernements étrangers : 4 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 budgétaire - comportent des recettes et des dépenses définitives qu'on a voulu rapprocher en raison de leur nature (comptes 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 - décrivent 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.

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.

II. - LES GRANDES MASSES

A. - Les dépenses

Le montant des crédits proposés pour les quatre catégories de comptes spéciaux qui font l'objet de prévisions budgétaires s'élève à 256,73 milliards de francs en 1986 contre 229,23 milliards de francs en 1985 soit une augmentation de 12 %. Cette progression est essentiellement imputable aux progressions constatées :

— pour les comptes d'affectation spéciale

- au soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels (+ 311 millions de francs) ;
- au fonds national pour le développement du sport (+ 181,2 millions de francs) ;
et dans une moindre mesure :
- au fonds national pour le développement des adductions d'eau (59,56 millions de francs).
- au compte d'emploi de la taxe parafiscale affectée au financement des organismes du service public de la Radiodiffusion sonore et de la télévision (+ 53,27 millions F) ;

Compte tenu de baisses constatées notamment au fonds national des haras et des activités hippiques : 42,6 millions de francs et des mesures d'ordre (clôture du compte de financement de diverses dépenses d'intérêt militaire, et intégration de ses opérations dans le compte de commerce, « approvisionnement des armées en produits pétroliers »), les crédits de dépenses 1986 des comptes d'affectation spéciale sont en augmentation de 359,34 millions de francs avec un total de 12,037 millions de francs (11.782 millions de francs de dépenses définitives et 275 millions de francs de dépenses temporaires).

— pour les comptes de commerce

- la dotation du compte d'approvisionnement des années en produits pétroliers « qui remplace notamment le budget annexe des essences est de 4.450 millions de francs.

Il faut signaler que les évaluations de dépenses des comptes de commerce progressent très faiblement néanmoins (126,9 millions de francs, soit 0,23 %), du fait de la forte contraction des crédits du compte « gestion de titres de sociétés du secteur public et apports et avances sur fonds de dotation des établissements publics » (11,33 milliards de francs en 1986 au lieu de 25,21 milliards de francs en 1985).

Au total, les dépenses des comptes de commerce s'élèvent à 56.151 millions de francs.

— pour les comptes d'avances

- les avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes passent de 147 milliards de francs en 1985 à 166,3 milliards de francs en 1986 (+ 13,1 %) ;
- les avances aux départements sur le produit de la « vignette » automobile passent de 7,9 milliards en 1985 à 9,6 milliards de francs en 1986 (+ 21,5 %).

— pour les comptes de prêts

- on constate une progression de 635 millions de francs des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) évalués à 1.680 millions de francs (+ 60 %) et de 300 millions de francs à la Caisse d'amortissement pour l'acier (évalués à 3.200 millions de francs). Les prêts extérieurs s'élèvent à 2.790 millions de francs, en diminution de 710 millions de francs.

B. — *La charge nette*

Elle s'élève à plus de 4 milliards de francs.

- Les opérations définitives des comptes d'affectation spéciale dégagent un **excédent** de 183,25 millions de francs contre 249,23 millions de francs en 1985. Les opérations à caractère temporaire de ces mêmes comptes font apparaître une **charge** de 157,92 millions de francs contre 169,83 millions de francs en 1985.

Au total donc, les **comptes d'affectation spéciale dégagent un excédent** de 25,33 millions de francs, moindre qu'en 1985 (79,39 millions de francs).

- **Les comptes de commerce restent excédentaires** de 26,5 millions de francs. Mais moins qu'en 1985 (39,1 millions de francs).

- Pour les comptes de règlements avec les gouvernements étrangers, l'excédent passe de 433,5 millions de francs à 366 millions de francs du fait de la charge supplémentaire liée à l'exécution des accords internationaux relatifs aux produits de base (+ 69 millions de francs).
- Pour les comptes monétaires, l'excédent passe de 350 millions de francs à 600 millions de francs provenant du bénéfice d'émission des monnaies métalliques.
- La charge nette des comptes d'avance se réduit de 815,1 millions de francs à 267,5 millions de francs.
- Les comptes de prêts voient leur charge nette passer de 1.090 millions de Francs à 4.858,4 millions de francs, qui se rapproche de celle de 1984. Les prêts du F.D.E.S. sont évalués à 1.680 millions de francs, les prêts extérieurs à 2.790 millions de francs, les prêts à la Caisse d'amortissement pour l'acier à 3.200 millions de francs.

Au total, la charge nette des comptes spéciaux du Trésor est approximativement multipliée par 4 (4. 108,06 millions de francs).

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 financées 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 ou imputé aux découverts du Trésor autorisés par la loi de règlement.

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, ils peuvent bénéficier des dispositions de l'article 25 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances, qui permet au Ministre de l'Economie et des Finances de majorer par arrêté les crédits dans la limite de l'excédent de recettes constaté en cours d'année.

En 1982, deux comptes ont vu leurs crédits ainsi augmenter : il s'agit du soutien financier à l'industrie cinématographique et du Fonds national pour le développement du Sport. En 1983, ont été majorés, outre ces deux derniers comptes d'affectation spéciale, le Fonds de soutien aux hydrocarbures.

La plus importante des plus-values concerne le Fonds national pour le développement du sport. Elle découle essentiellement du relèvement du taux de prélèvement sur les enjeux du Loto national et de l'attribution, en 1983, d'un prélèvement exceptionnel de 30 millions de francs sur les paris au P.M.U. et en 1984 d'une subvention du budget général de 25 milliards de francs.

II — FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DES ADDUCTIONS D'EAU (F.N.D.A.E.)

Compte 902-00

Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau qui a été créé en 1954, est géré par le ministère de l'Agriculture. Il retrace les subventions accordées aux collectivités locales rurales pour l'adduction d'eau. Ses recettes comprennent, outre les annuités de remboursement des prêts, le produit de la redevance sur les consommations d'eau (235,2 millions en 1986) et un prélèvement sur le pari mutuel (365 millions de francs en 1986). L'existence de la redevance est fréquemment critiquée, en particulier dans les régions à forte consommation d'eau où le F.N.D.A.E. ne finance plus que des travaux d'assainissement. Les communes rurales connaissent encore un retard important en matière d'alimentation en eau et d'assainissement et le mécanisme du F.N.D.A.E. permet une péréquation au niveau national entre les régions favorisées par l'abondance de ressources en eau et celles où la mobilisation de ressources accessibles plus rares nécessite d'importants investissements. Néanmoins, on comprend mal les raisons du maintien de ce mécanisme d'affectation qui ne présente même pas l'avantage de regrouper dans un compte unique l'ensemble des crédits affectés au développement des adductions d'eau et aux travaux d'assainissement.

L'évolution du F.N.D.A.E. met bien en évidence les inconvénients de ce système. Prévu à l'origine pour alléger la charge des annuités supportées par des collectivités locales réalisant des adductions d'eau potable (et subsidiairement pour l'octroi de prêts) le compte permet depuis 1961 (art. 75 de la loi de finances pour 1960) d'accorder des subventions en capital pour ces mêmes travaux. La raison de cette modification est simple : à l'époque, les ressources se sont révélées supérieures aux sommes nécessaires au paiement des annuités. De même, ce n'est que depuis 1979 qu'est autorisée l'imputation sur le compte du F.N.D.A.E. de subvention en capital pour l'exécution de travaux d'assainissement dans les communes rurales (art. 101 de la loi de finances pour 1979).

Ces subventions régressent en 1985 de 16 millions de francs en autorisations de programme, mais progressent de 59,5 millions de francs en crédits de paiement.

a) CREDITS DESTINES AUX ADDUCTIONS D'EAU ET A L'ASSAINISSEMENT
(Loi de Finances)

(en milliers de francs)

Années	Budget Ministère de l'Agriculture					F.N.D.A.E.		TOTAL	
	Chapitre	Art.	Libellé	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
1981	61.80	10	Add. eau et assainissement	70 000	103 000	576 900	544 915	646 900	647 915
1982	61.80	10	Add. eau et assainissement	70 000	85 000	644 000	598 380	714 000	638 380
1983	61.80	10	Add. eau et assainissement	56 214	42 550	466 000	568 485	522 214	611 035
1984	61.80	10	Add. eau et assainissement	50 351	17 420	500 000	544 350	550 351	544 367
1985	61.80	10	Add. eau et assainissement	7 000	24 150	610 000	535 540	617 000	559 690

b) SITUATION ACTUELLE — PROGRAMMES EN COURS

Les articles 109 et 110 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les régions, les départements, les communes et l'Etat, ont déterminé les nouvelles dispositions applicables à la répartition des aides du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (F.N.D.A.E.).

Les autorisations de programme ouvertes au budget du F.N.D.A.E. sont réparties par département, sur proposition du Comité consultatif du fonds, dont la composition a été modifiée par le décret n° 85-94 du 23 janvier 1985 pour renforcer la représentation des élus conformément aux engagements qui avaient été pris devant le Parlement par le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Elles sont déléguées, comme par le passé, au Commissaire de la République de région (subventions de catégorie III) qui subdélègue à chaque département, conformément aux répartitions arrêtées sur proposition du Comité.

C'est le département qui « règle, sur la base des propositions présentées par les collectivités concernées, la répartition de ces dotations entre les communes rurales et leurs groupements qui réalisent des travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement ».

*
* *

Au 1^{er} août 1985, sur la dotation de 610 000 000 F a été délégué, un montant d'autorisation de programme de 457 490 550 F, soit 74,99 %.

*
* *

L'état de l'équipement des collectivités rurales pour l'adduction d'eau potable est suivi par des inventaires périodiques.

Le précédent datait du 1^{er} janvier 1981 et il a paru utile de réaliser dans le courant de l'année 1985 un nouvel inventaire qui s'attache particulièrement à apprécier la qualité de la desserte (quantité d'eau disponible — fiabilité du service — respect des normes de qualité). Les résultats sont en cours d'exploitation.

d) ETAT DES CREDITS ET DE LA TRESORERIE DU F.N.D.A.E.

Date	Autorisation de programme	Recettes totales	Dépenses (crédits de paiement)	Solde créditeur
31.12.1984	A.P. déléguées : 499 966 350	605 110 556	517 616 357 dont 510 904 111 pour subventions en capital	456 254 378
30.06.1985	A.P. déléguées : 457 490 550 sur une dotation de 610 000 000 F soit 74,99 %	51 133 871 au 31 mars 1985 (dernier résultat global connu)	345 225 280 dont 343 633 816 pour subventions en capital	

NOTE : Le solde créditeur au 31 décembre 1984 correspond précisément au montant des subventions attribuées mais non encore payées aux collectivités bénéficiaires. L'article 23 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ne permet d'engager des dépenses (donc d'ouvrir des A.P.) que dans la limite des recettes du Fonds, et oblige donc à disposer en fin d'année d'un solde créditeur au moins égal au total des sommes qui restent à payer au titre des engagements effectués.

d) EVOLUTIONS DES RECETTES DEPUIS 1979

(en francs)

ANNEES	REDEVANCE	ANNUITES DE REMBOURSEMENT DE PRETS	PRELEVEMENT SUR LE PRODUIT DU PARI MUTUEL	RECETTES ACCIDENTELLES	TOTAL
1979	200 092 105	3 156 509	291 353 635	48 691	494 659 990
1980	221 646 421	3 165 509	329 824 512	32 985	554 669 427
1981	211 872 751	3 165 509	347 451 270	—	562 489 530
1982	212 129 282	3 165 509	310 636 024	14 250	525 945 065
1983	206 355 797	3 165 509	345 831 346	—	555 352 652
1984	228 078 375	3 165 509	373 866 671	—	605 110 555
1985					51 133 871 (au 31 mars 1985, dernier résultat connu)

La stagnation des recettes appelle un relèvement du taux de la redevance sur les consommations d'eau inchangé depuis 1975.

III. — LE FONDS NATIONAL POUR LE DEVELOPPEMENT DE LA VIE ASSOCIATIVE.

L'institution de cet organisme répond au désir de donner au mouvement associatif les moyens de son indépendance, notamment en assurant la promotion de ses dirigeants.

La Loi de Finances pour 1985 (n° 84.1208 du 29 décembre 1984) a prévu que le Fonds constituerait un compte d'affectation spéciale du Trésor, ouvert à partir du 1^{er} janvier 1985 et qui enregistrerait :

- en recettes, une partie du produit de prélèvement sur les sommes engagées au Pari Mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes, avec un taux de 0,064 % et 0,069 % suivant les cas ;
- en dépenses, des subventions aux associations afin de favoriser le développement de la vie associative.

Un conseil de gestion créé par le décret n° 85.488 du 6 mai 1985 suit l'évolution de la situation financière du Fonds National pour le Développement de la Vie Associative. Il est présidé par le Premier ministre, et comprend en outre 23 membres, dont 10 représentants de l'administration, 11 représentants du mouvement associatif et 2 parlementaires.

L'évaluation des recettes du P.M.U. pour 1985 affectées au F.N.D.V.A. est de 20 MF dont 15 pour des actions de formation des responsables d'associations et 5 pour des activités d'études, de recherche et d'expérimentation relatives à la vie associative.

CHAPITRE III

LES COMPTES D'AVANCES

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.

I. — LES COMPTE D'AVANCES AUX DEPARTEMENTS SUR LE PRODUIT DE LA TAXE DIFFERENTIELLE SUR LES VEHICULES A MOTEUR ET DE LA TAXE SPECIALE SUR LES VOITURES PARTICULIERES D'UNE PUISSANCE FISCALE SUPERIEURE A 16 CV

Compte 903—52

La base de référence pour le calcul des avances est représentée par le produit des taxes en question encaissé au cours de la période d'imposition précédente.

C'est ainsi que, pour le calcul des avances à verser en 1985, la base de référence est égale, dans chaque département, au total des encaissements effectués du 1^{er} décembre 1983 au 30 novembre 1984, sans qu'il y ait lieu d'opérer de distinction en fonction de la période d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements.

L'avance mensuelle est égale au douzième de la base de référence déterminée ci-dessus. Aucune avance n'est versée en décembre.

L'Etat opère un prélèvement pour frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeurs sur le produit des taxes différentielle et spéciale sur les véhicules à moteur.

En conséquence le remboursement des sommes indûment perçues est à la charge du budget général. Il est effectué par le trésorier-payeur général au vu d'une décision de restitution prise par le directeur des services fiscaux.

Le montant des recettes encaissées du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année au titre des taxes en question, quelle que soit leur année d'origine, par les Receveurs des Impôts et les Régisseurs de Recettes, est imputé par les Trésoriers-Payeurs-Généraux, après centralisation mensuelle, au crédit du compte d'avances.

Conformément aux dispositions du 5^{ème} alinéa de l'article 25 de la loi de finances pour 1984, les attributions d'avances ne peuvent avoir pour effet de porter les versements effectués pendant l'année civile à un montant supérieur au produit réel des taxes encaissées au cours de cette même année, la régularisation étant effectuée d'office.

Il en résulte qu'au 31 décembre de chaque année (période complémentaire comprise), le compte d'avances présente un solde nul.

A la date du 31 décembre 1984, il avait été versé la somme de 8 028,47 millions de francs. Au 30 mai 1985, il avait été versé 2 875 millions de francs.

La provision retenue dans le projet de loi de finances pour 1986 est de 9 600 millions de francs (contre 7 900 millions de francs pour 1985).

CHAPITRE IV

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.

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 connue depuis plus de trente ans.

Or ce compte a connu, depuis trois 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** dont la liste d'exemples ne cesse de s'allonger.

Pour 1985, les crédits de **dépenses** s'élèvent à 1 045 millions de francs contre 1 280 millions de francs de dépenses réelles en 1984.

Quant aux évaluations de recettes, celles-ci progressent de 220,27 % par rapport à l'année précédente, en s'élevant à 5 925 millions de francs contre 1 850 millions de francs en 1984.

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

Depuis 1981, les dotations annuelles du F.D.E.S. Industrie (en milliers de francs) ont été les suivantes :

Années	Loi de Finances Initiale	Loi de Finances Rectificative ou arrêtés d'annulation	Total : crédits ouverts y/c reports
1981	1 500 000	5 292 000	12 546 568
1982	7 000 000	- 2 982 400	7 309 147
1983	700 000		3 166 632
1984	900 000		1 801 950
1985	1 045 000	- 116	2 023 056

Pour 1986, la dotation totale F.D.E.S. inscrite dans le projet de loi de finances est de 1 680 millions de francs.

La diminution importante constatée en 1983 et 1984 traduit les effets de la « débudgétisation » des opérations de prêts de l'Etat à l'industrie.

En effet, jusqu'en 1982, les prêts du F.D.E.S. étaient consentis sur ressources budgétaires, aux risques du Trésor ; depuis cette époque, l'essentiel de la charge financière a été transféré aux établissements de prêt à long terme (1) qui, pour ces opérations, agissent comme mandataires de l'Etat : sur décision ministérielle, ils consentent aux entreprises des prêts participatifs ou ordinaires, financés sur les ressources qu'il collectent par eux-mêmes.

Le principal des prêts consentis n'apparaît donc plus en loi de finances. Seules restent supportées par le budget de l'Etat les charges définitives de bonification d'intérêt et, éventuellement de mise en jeu de la garantie, lorsqu'il se produit un sinistre sur le prêt consenti selon cette procédure.

Toutefois, les prêts consentis à des entreprises dont le plan de redressement ou le programme d'investissements a fait l'objet d'un examen par le Comité Interministériel de Restructuration Industrielle restent imputés sur la ligne budgétaire F.D.E.S.

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 découverts 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 percevaient, autrefois, des prêts de la part du Trésor, et encore cette bonification semble-t-elle, aujourd'hui remise en question.

Une comparaison du coût pour l'Etat des techniques du prêt direct et de la bonification n'a jamais jusqu'à présent fait l'objet d'une présentation claire par le Gouvernement. Toujours est-il qu'aujourd'hui, selon les termes du rapport économique et financier « le projet de loi de finances pour 1986 engage une politique de réduction à moyen terme des bonifications » afin de « dégager des marges de manoeuvre pour l'avenir ». Après avoir diminué les prêts, l'Etat diminue les bonifications.

(1) Crédit National, CEPME, SDR, Caisse Centrale de Crédit Coopératif

Selon des informations diffusées par la presse économique, l'enveloppe des prêts spéciaux à l'investissement qui est de 19 milliards en 1985, serait limitée à 12 milliards en 1986. Cette diminution s'explique par le fait que ces prêts seraient réservés aux entreprises réalisant moins de 14 milliards de chiffre d'affaires (prêts bonifiés aux P.M.E.) par rapport aux besoins de financement des entreprises, qui était de 15 % en 1983, 16 % en 1984, 25 % en 1985, retomberait à 18 % en 1986.

Certes la diminution de l'enveloppe peut être justifiée par la reconstitution des marges d'autofinancement des entreprises qui dépasserait 90 % en 1986 contre 81 % en 1985.

Mais elle s'explique aussi et surtout par un déclin de l'investissement.

Alors que le taux d'investissement des sociétés et quasi sociétés (S.Q.S.) était de 19,3 % en 1980, il est de 16,5 % en 1985 et doit simplement remonter de 1/10ème de point en 1986.

Mais c'est l'investissement de grandes entreprises nationales qui décline.

L'examen du trente et unième rapport du conseil de direction du FDES permet de mesurer le financement des investissements des grandes entreprises nationales (GEN). En 1986, hors PTT, les dépenses d'investissement constitueront 68 % des besoins de financement des entreprises dont les programmes d'investissements sont approuvés par le conseil du FDES, et le remboursement des emprunts 24 %. En 1985, les investissements en constituent 70 % et les remboursements d'emprunts 19 %.

L'examen du rapport sur les comptes de la Nation de l'année confirme le déclin des investissements. En francs constants, les investissements des grandes entreprises nationales n'ont cessé de décliner de 1981 à 1984 (à structures constantes de ces dernières).

— En francs courants, les progressions sont les suivantes :

- 5 % en 1981,
- 3,5 % en 1982,
- 1,8 % en 1983,
- 6,8 % en 1984.

En 1985, les autorisations permettent une augmentation de 1,7 %, les prévisions de progression pour 1986 restant en dessous de la dérive monétaire prévue. L'essentiel des investissements se concentre sur la SNCF et Air France.

Programmes d'investissement des entreprises nationales

	Réalisation					Autorisation	Demande
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. ENERGIE							
Charbonnages	1 656	1 750	2 591	2 380,4	2 244	2 210	1 772
E.D.F.	30 041	33 043	38 995	41 377	39 104	39 150	38 800
C.G. du Rhône	761	771	747	645,85	675	610	620
G.D.F.	3 409	3 378	4 011	3 746,7	3 735	4 080	4 080
Total	35 936	38 942	46 344	48 149,95	45 758	46 050	45 272
II. TRANSPORTS							
S.N.C.F.	6 883	7 604	8 296	7 200	8 068	7 816	9 847
R.A.T.P.	2 441	2 364	2 327	2 707	2 904	2 863	3 110
Aéroport de Paris	598	621,5	453	355,5	372	412	515
Air France	2 391	2 220	2 750	1 555	1 708	2 228	2 925
C.G.M.F.	1 054	133	165	223	210	638,5	504
S.N.C.M.	251	266	352	240	60	35	27
Total	13 618	15 208	14 343	12 280,5	13 322	13 987,5	16 928
Total général	49 554	52 150,5	60 687	60 430,45	59 080	60 037,5	62 200

Alors que le taux d'investissement des grandes entreprises nationales (investissements/valeur ajoutée) était de 53,8 % en 1980, en 1986, il doit tomber à 31,4 %.

Bien que le taux d'épargne de ces mêmes grandes entreprises nationales soit passé de 26,3 % à 23 % pendant la même période, le taux d'autofinancement peut afficher une progression spectaculaire de 52,2 % à 71,6 % (source : rapport économique et financier).

Ainsi le besoin de financement externe des grandes entreprises nationales ne peut être substantiellement réduit que par une contraction des investissements. La rigueur gestionnaire s'exerce au détriment des dépenses préparant l'avenir.

DISPOSITIONS SPÉCIALES

ARTICLES RATTACHÉS

Article 35

Comptes d'affectation spéciale. Opérations définitives - Services votés

Texte de l'article

Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1986, au titre des services votés des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de 11 172 965 620 F.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 36

Comptes d'affectation spéciale. Opérations définitives - Mesures nouvelles

Texte de l'article

I. Il est ouvert aux ministres, pour 1986, 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 1 269 500 000 F.

II. Il est ouvert aux ministres, pour 1986, au titre des mesures nouvelles des opérations définitives des comptes d'affectation spéciale, des crédits de paiement s'élevant à la somme totale de 588 370 000 F ainsi répartie :

- dépenses ordinaires civiles	158 970 000 F
- dépenses civiles en capital	429 400 000 F

Total 588 370 000 F

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 37

Suppression de la division en deux sections du compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport »

Texte de l'article

L'article 37 de la loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975, modifié par l'article 56 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978, complété par l'article 42 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 est modifié par les dispositions suivantes :

Le compte intitulé « Fonds national pour le développement du sport » retrace :

En recettes :

— le produit du prélèvement sur les enjeux du jeu autorisé par l'article 42 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984, dénommé loto sportif ;

— le produit du prélèvement sur les sommes mises au loto national, institué par l'article 41 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 ;

— la partie du produit du prélèvement sur les sommes engagées au pari mutuel sur les hippodromes et hors les hippodromes mentionné à l'article 28 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 ;

— l'excédent du produit de la taxe spéciale sur les débits de boissons mentionné à l'article 28 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 ;

— le remboursement des avances consenties aux associations sportives ;

— les recettes diverses ou accidentelles.

En dépenses :

— les subventions pour l'aide au sport de haut niveau ;

— les avances consenties aux associations sportives pour l'aide au sport de haut niveau ;

— les subventions de fonctionnement pour l'aide au sport de masse ;

— les frais de gestion ;

— les restitutions de sommes indûment perçues ;

— les dépenses diverses ou accidentelles ;

— les subventions d'équipement versées aux associations sportives pour l'aide au sport ;

— les subventions d'équipement versées aux collectivités locales pour l'aide au sport ;

— les équipements de l'Etat contribuant au développement du sport.

Commentaires

Le compte d'affectation spéciale « Fonds national pour le développement du sport » comporte actuellement deux sections : l'une retraçant les opérations relatives au sport de haut niveau, l'autre celles intéressant le sport de masse. Dans la présentation comptable du compte

spécial, les deux sections apparaissent comme totalement autonomes. Chacune bénéficie de ses propres recettes qui sont affectées à ses dépenses dans des conditions déjà exposées dans la présentation de l'article 22 du projet de loi de finances.

L'article 37 a pour objet de supprimer la division en deux sections du compte d'affectation spéciale. Les recettes seraient ainsi attribuées au fonds sans que leur affectation soit précisée.

L'exposé des motifs de l'article souligne que la disposition est proposée dans « un but de simplification et de meilleure gestion » et que l'abandon de la structure actuelle ne conduira pas à modifier la nature des dépenses qui y sont imputées.

Il est vrai qu'actuellement les notions de sport de haut niveau et de sport de masse ne sont pas très clairement définies en droit. Elles ne résultent pas de la mise en œuvre de critères précis et indiscutables.

La loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives comporte certes quelques éléments permettant de préciser la notion de « sportif de haut niveau ». Son article 26 prévoit ainsi qu'une commission nationale du sport de haut niveau composée de représentants de l'Etat et du Comité national olympique et sportif français fixe, sur avis des fédérations sportives intéressées, les critères permettant de définir dans chaque discipline la qualité de sportif de haut niveau. Le ministre des sports arrête chaque année la liste de personnes relevant de cette catégorie. Cet élément lève la difficulté liée à l'imprécision des définitions pour les seules aides attribuées aux sportifs de haut niveau. Il ne répond pas à la question de savoir si un équipement sportif est construit au bénéfice du sport de haut niveau ou à celui du sport de masse. Souvent d'ailleurs, une telle distinction sera impossible à établir car le même équipement sera utilisé à l'une et l'autre fin.

La séparation du fonds en deux sections apparaît donc source de difficultés car bien artificielle à certains égards.

L'article 37 du projet de loi de finances laisse subsister en dépenses, des chapitres spécifiques pour les subventions de fonctionnement. Il tend à regrouper en revanche les crédits d'équipement auxquels le sport de haut niveau n'avait pas jusqu'alors théoriquement accès. Il faut souligner qu'en toute hypothèse, la présentation actuelle du compte d'affectation spéciale n'interdisait pas au pouvoir réglementaire de procéder à des transferts et à des virements entre les différents chapitres en cours d'année comme l'y autorise l'article 14 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

L'article 37 étend par ailleurs le champ des subventions de fonctionnement. Celles-ci ne peuvent actuellement être versées qu'aux associations sportives. Elles pourront désormais être attribuées à d'autres personnes et en particulier à des collectivités publiques.

La mise en œuvre des dispositions de l'article 37 entraînera également une modification des structures des organes de gestion du fonds.

L'arrêté des ministres de l'économie, du budget et de la jeunesse, des sports et des loisirs du 13 mars 1979, a institué un conseil divisé en deux sections. Chaque section est présidée par le Ministre chargé des sports et comprend des représentants de l'Etat et du mouvement sportif. Le conseil a pour rôle de définir les modalités des règles applicables à l'attribution des aides. Sa structure devra être revue pour tenir compte de l'unification du fonds. Les principes sur lesquels se fonde sa composition seraient, par contre, maintenus.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 38

Modification du compte d'affectation spéciale « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels »

Texte de l'article

Les dispositions de l'article 61 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179 du 29 décembre 1983) sont remplacées par les dispositions suivantes :

« 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 11-III de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975). La taxe et le prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984 sont portés en recettes de cette première section dans la limite de 27 % de leur produit.

La deuxième section concerne les opérations relatives au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels, à l'exclusion des œuvres cinématographiques. Elle retrace, en recettes, la taxe et le prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984 dans la limite de 73 % de leur produit, le remboursement des avances de l'Etat aux entreprises assurant la production de programmes destinés aux services de communication audiovisuelle soumis à la taxe et au prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984, la contribution de l'Etat et les recettes diverses ou accidentelles. Elle retrace, en

dépenses, les subventions, avances et garanties de prêts accordées aux entreprises assurant la production de programmes audiovisuels destinés aux services de communication audiovisuelle soumis à la taxe et au prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984, les frais de gestion du compte et les dépenses diverses ou accidentelles.

L'exécution des opérations relatives à la gestion du compte « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels » est confiée au centre national de la cinématographie.

Pour l'année 1986, le produit de la taxe et du prélèvement prévus à l'article 36 de la loi de finances pour 1984 est réparti dans les proportions ci-après :

Première section (soutien financier de l'industrie cinématographique) : 34 %.

Deuxième section (soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels) : 66 %

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

Commentaires

L'article 38 du projet de loi de finances définit les modalités applicables à l'affectation de ces ressources au compte d'affectation spéciale « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie des programmes audiovisuels ».

Une part égale à 27 % du produit de la taxe et du prélèvement ira à la section du compte qui retrace les opérations relatives au soutien financier de l'industrie cinématographique. Le solde sera attribué à la section qui regroupe les opérations concernant le soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels.

Selon les indications fournies par le ministère de la Culture, le barème de la taxe et du prélèvement implique un taux de pression fiscale qui atteindra 5,5 % des sommes encaissées par les diffuseurs au titre de la redevance, des abonnements et des messages publicitaires en 1987, lorsque ces sommes seront supérieures à 100 millions de francs d'encaissement mensuel. Sur ce total, il a été décidé d'affecter 1,5 % à la première section du compte d'affectation spéciale et 4 % à la seconde. Toutefois, pour 1986, cette dernière ne recevra que 3 % des sommes encaissées dans les conditions indiquées ci-dessus pour tenir compte de la phase de mise en route du nouveau système, tandis que la part de la ressource versée à la première section est identique.

En 1986, 264 millions de francs seront ainsi affectés au titre de la taxe et du prélèvement au soutien financier de l'industrie cinématographique et 136 millions de francs seront consacrés de la même manière au soutien financier de l'industrie des programmes audiovisuels.

Pour cette même année, on estime que la contribution du service public sera de l'ordre de 340 millions de francs et que celle de « Canal Plus » s'élèvera à 60 millions de francs, cette dernière estimation est fondée sur un montant de recettes publicitaires de 350 millions de francs et un nombre de 700 000 abonnés. Mais la mise en place d'une chaîne privée va bouleverser ces estimations.

Les nouvelles ressources affectées au soutien financier de l'industrie cinématographique permettront soit d'élargir les modalités actuelles des aides automatiques, soit d'accroître les dotations consacrées aux aides sélectives. Selon les informations fournies par le ministère de la Culture la répartition exacte de la part du produit de la taxe et du prélèvement entre ces deux types d'action fait encore l'objet de réflexions.

Enfin, le dispositif envisagé en faveur de l'industrie des programmes audiovisuels s'inspirerait des mécanismes d'aide automatique à la production cinématographique.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 39

Comptes retraçant des opérations à caractère temporaire Services votés

Texte de l'article

I. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1986, au titre des services votés des opérations à caractère temporaire des comptes d'affectation spéciale, est fixé à la somme de 234 887 000 F.

II. Le montant des découverts applicables, en 1986, aux services votés des comptes de commerce, est fixé à 1 060 000 000 F.

III. Le montant des découverts applicables, en 1986, aux services votés des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, est fixé à 4 530 000 000 F.

IV. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1986, au titre des services votés des comptes d'avances du Trésor, est fixé à la somme de 175 900 000 000 F.

V. Le montant des crédits ouverts aux ministres, pour 1986, au titre des services votés des comptes de prêts est fixé à la somme de 4 884 000 000 F.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 40

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

Texte de l'article

Il est ouvert aux ministres, pour 1986, 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 197 000 000 F et à 40 000 000 F.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 41

Comptes de commerce. Mesures nouvelles

Texte de l'article

I. Il est ouvert aux ministres, pour 1986, 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 au ministre de la défense, pour 1986, au titre des mesures nouvelles des comptes de commerce, une autorisation de découvert s'élevant à la somme de 250 000 000 F.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 42

Clôture d'un compte de commerce

Texte de l'article

Le compte spécial du Trésor intitulé « Union des groupements d'achats publics » ouvert par l'article 82 de la loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967) est clos à la date du 31 décembre 1985.

Les droits et obligations afférents à des opérations en cours à la date de clôture du compte sont transférés à l'établissement public visé à l'article 1^{er} du décret n° 85-801 du 30 juillet 1985 relatif au statut et au fonctionnement de l'Union des groupements d'achats publics.

Commentaires

Cet article prévoit la clôture, à la date du 31 décembre 1985, du compte spécial du Trésor intitulé « Union des groupements d'achats publics » (U.G.A.P.) qui sera transformé en établissement public à caractère industriel et commercial à compter du 1^{er} janvier 1986 en application du décret n° 85-801 du 30 juillet 1985.

L'U.G.A.P. a été créée par un décret du 17 janvier 1968, le compte de commerce retraçant ses activités ayant été ouvert par l'article 82 de la loi de finances pour 1968.

Sa création résulte de la fusion du service de groupement des achats de matériels et mobiliers scolaires du ministère de l'Education nationale et de deux subdivisions du service des domaines (achats d'équipement de bureau et de matériels divers), ce qui explique la double tutelle à laquelle elle est soumise.

L'U.G.A.P. a pour mission de proposer aux administrations les matériels nécessaires à leur équipement et à leur fonctionnement et à leur apporter son assistance technique en matière d'approvisionnement. Elle doit fournir au meilleur rapport qualité-prix les équipements autres qu'immobiliers dont les collectivités publiques lui font la demande. Il s'agit en fait d'une centrale d'achats qui ne dispose toutefois d'aucun monopole — sauf pour les véhicules automobiles — et se trouve de ce fait en concurrence avec les différents opérateurs du marché.

Le fonctionnement de l'U.G.A.P. a fait l'objet de nombreuses critiques. Dès 1969, la Cour des Comptes a dénoncé ses méthodes de gestion. Elle a à nouveau examiné le compte spécial dans son rapport annuel de 1982. Ses observations ont alors porté sur les conditions des achats et des cessions, l'importance des frais de fonctionnement et une certaine rigidité qui n'a pas permis à l'U.G.A.P. de s'adapter suffisamment à l'évolution des besoins de la clientèle publique.

De même, le groupe de travail réuni auprès de la Commission centrale des marchés a estimé que l'U.G.A.P., créée pour fournir les commandes groupées, n'accomplissait que très partiellement cette mission. Il a relevé une trop grande dispersion des achats, une importance excessive des marchés de clientèle et un équilibre d'exploitation difficile.

Enfin, l'Inspection des Finances, à la suite d'une mission effectuée en 1982 et 1983, a observé que l'U.G.A.P. s'est efforcée, afin d'équilibrer sa gestion, de développer systématiquement ses missions et ses moyens, d'augmenter son chiffre d'affaires et d'accroître sa marge brute.

Elle a considéré que ce type de développement était à revoir dans la mesure où l'accroissement des charges de l'U.G.A.P. s'accompagnait d'une réduction de son marché. Elle a préconisé une orientation des services rendus dans le sens d'une limitation du rôle d'achat-stockage-revente et d'un développement de la mission de conseil, d'information et d'assistance aux acheteurs publics.

Votre Commission a elle-même examiné à plusieurs reprises les modalités du fonctionnement de l'U.G.A.P. et a estimé que seule sa transformation en un établissement public à caractère industriel et commercial permettrait de lui donner l'autonomie et le dynamisme commercial, conditions de son efficacité. Elle ne peut donc que se féliciter de la réforme qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1986.

Cette formule a l'avantage de la souplesse. Elle devrait permettre à l'U.G.A.P. de mieux remplir le rôle commercial qui lui est assigné. Le nouvel établissement public pourra en particulier faire appel à un personnel ayant reçu une formation spécifique adaptée. La nouvelle structure juridique de l'U.G.A.P. devrait également l'inciter à une gestion plus rigoureuse.

La transformation de l'U.G.A.P. permettra enfin de l'utiliser comme l'un des points d'appui d'une politique industrielle orientée sur les produits nationaux ; elle s'accompagnera en outre d'un recentrage des activités du nouvel établissement public qui répond aux critiques adressées à l'excessive diversification des activités des missions du compte spécial du Trésor.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 43

Comptes d'avances. Mesures nouvelles

Texte de l'article

Il est ouvert au ministre de l'économie, des finances et du budget, pour 1986, au titre des mesures nouvelles des comptes d'avance du Trésor, des crédits de paiement s'élevant à la somme de 383 000 000 F.

Votre commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

Article 44

Comptes de prêts. Mesures nouvelles

Texte de l'article

Il est ouvert aux ministres, pour 1986, au titre des mesures nouvelles des comptes de prêts, des crédits de paiement s'élevant à la somme de 2 790 000 000 F, applicables aux prêts divers de l'Etat.

Votre Commission a décidé de laisser cet article à l'**appréciation** du Sénat.

La Commission des Finances a examiné les Comptes Spéciaux du Trésor dans sa séance du 8 novembre 1985 sur le rapport de **M. Christian Poncelet**, rapporteur spécial.

Elle a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter** les crédits des Comptes Spéciaux du Trésor et de laisser à l'appréciation du Sénat les articles 35 à 44 de la deuxième partie du projet de loi de finances qui leur sont rattachés.