

ÉCOLE NATIONALE DES SERVICES DU TRÉSOR

**NATURE
DES INTERVENTIONS**
des services extérieurs du Trésor
dans le domaine de l'économie
et de l'aménagement du territoire

par M. Guy HOFFMANN

Directeur adjoint des Services départementaux du Trésor

ÉCOLE NATIONALE DES SERVICES DU TRÉSOR

NATURE
DES INTERVENTIONS
des services extérieurs du Trésor
dans le domaine de l'économie
et de l'aménagement du territoire

par M. Guy HOFFMANN

Directeur adjoint des Services départementaux du Trésor

31 mars 1981

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE	
LES MOYENS DES SERVICES DU TRESOR DANS LEURS MISSIONS ECONOMIQUES	7
11 Administration centrale ; niveau central	7
111 Le comité de coordination	7
112 La Direction de la Comptabilité publique	7
113 L'A. C. C. T.	8
12 Les trésoriers-payeurs généraux de Région et trésoriers-payeurs généraux départementaux	8
Niveau régional et départemental.	
121 Département des études économiques et financières	8
122 Département informatique	9
123 Le chargé de missions économiques	9
13 Les liaisons entre les services	9
131 Les liaisons entre l'administration centrale et les T. P. G.	9
132 Les liaisons entre autorités régionales et départementales ...	10
133 Les liaisons avec les autres autorités régionales ou départe- mentales	10
DEUXIÈME PARTIE	
L'AVIS DU T. P. G., CONSEILLER ECONOMIQUE ET FINANCIER DU PREFET	15
<i>Première Sous-Partie : LA FORME</i>	15
21 Fondement de l'avis du T. P. G.	15
22 Contexture de l'avis	15
220 Esprit général de l'avis du T. P. G.	16
221 Objet de l'avis	16
2211 Aspects financiers des opérations	16
a) Coût	16
b) Conditions de financement des opérations	17

	Pages
2212 Rentabilité économique des opérations	17
a) Equipement collectif	18
b) Equipement productif	18
222 Remplacement provisoire du T. P. G. de Région.....	19
223 Avis du T. P. G. de Département	19
<i>Deuxième Sous-Partie : LE FOND</i>	19
23 Domaine d'intervention des avis du T. P. G.	19
230 Dans le secteur privé	19
2301 L'aspect réglementaire	20
A) Les textes applicables	20
B) L'application des textes	20
1. Prime de développement régional	21
a) Conditions d'octroi	21
b) Montant prime	21
c) Autorité compétente pour attribuer la prime.	22
d) Modulation géographique de la prime	22
e) Le trésorier-payeur général compétent pour formuler l'avis	22
2. Prime d'orientation agricole	28
a) Conditions d'octroi	28
b) Montant des investissements	28
c) Montant de la prime	28
d) Autorités compétentes pour attribuer la prime	28
3. Prime spéciale d'équipement hôtelier	28
a) Conditions d'octroi	28
b) Montant de la prime	30
c) Autorité compétente pour attribuer la prime.	30
4. Prime aux artisans	30
a) Conditions d'octroi	30
b) Montant	31
c) Autorité compétente	31
d) Massif central	31
5. Prime spéciale d'équipement pour les terrains de camping	31
6. Prime aux investissements économisant le fuel et l'énergie	31
7. Aide spéciale rurale	32
a) Textes applicables	32
b) Conditions d'octroi de la prime	32
c) Montant de la prime	32
d) Procédure d'attribution	32
e) Paiement des aides	33
8. Les prêts du Crédit d'Equipement aux P. M. E. ...	33
9. Aménagement des prêts aux rapatriés	33
2302 L'aspect économique	34
A) Observations préliminaires	34
B) Méthode d'analyses des comptes sociaux	34
1. Documents nécessaires	34
2. Examen des comptes de bilans	35
3. Examen du C. E. G. et du compte de pertes et profits	36

	Pages
4. Examen des prévisions d'exploitation	37
5. Délais d'examen	38
231 L'avis sur les opérations projetées par le secteur public	38
2310 Observations préliminaires	38
2311 Les Z. A. C.	40
A) Généralités	40
B) Procédure	41
1. Création	41
2. Réalisation	42
3. Achèvement	43
4. Dispositions particulières	43
C) Financement des Z. A. C.	44
1. Préfinancement sur fonds publics	45
— Programmation	45
— Comité de suivi	45
— Contenu de l'avis du T. P. G.	46
2. Financement par l'Etat	46
a) Contractualisation	46
b) Globalisation des subventions	46
2312 Contrats villes moyennes	48
A) Contrats d'aménagement	48
1. Procédure d'élaboration	48
2. Formes des contrats	48
3. Contenu des contrats	48
4. Réalisation	49
B) Autorités responsables	49
1. Evaluation des coûts	49
2. Détermination des subventions	49
3. Subvention de l'Equipement	49
C) Exécution des travaux	50
1. Commencement d'exécution	50
2. Suivi technique	50
3. Paiement	50
a) Principe	50
b) Tableau de l'avancement des travaux	50
c) Versement des acomptes	51
d) Versement du solde	51
2313 Contrats de plan	51
23130 Nature du contrat	51
A) Contenu	51
1. Portée	51
2. Engagements financiers	52
a) De l'Etat	52
b) De la communauté urbaine	52
B) Conclusion du contrat	53
C) Exécution du contrat	53
1. Versement des subventions	53
2. Comptabilité d'engagement	53
3. Renouvellement du contrat	53
23131 Participation des services du Trésor	54

	Pages
A) Missions des S. E. T.	54
1. Préparation des contrats	54
2. Exécution des contrats	54
B) Modalités d'intervention des S. E. T.	55
1. Substitution d'opérations	55
2. Tenue de la comptabilité d'engagements ..	55
2314 Programmes de modernisation et d'équipement (P.M.E.).	55
A) Objet des P. M. E.	55
B) Principes directeurs	56
C) Contenu du P. M. E.	56
1. Données préalables	56
2. Présentation proprement dite	56
D) Procédure d'élaboration	57
E) Utilité des P. M. E.	57
2315 Contrats de pays	57
A) Objet	57
B) Procédure	57
1. Contrats non régionalisés	58
a) Conditions relatives aux crédits de l'Etat ...	58
b) Attributions des subventions	58
2. Contrats régionalisés	58
a) Subventions de l'Etat à l'E. P. R.	58
1. Décision attributive de subvention	58
2. Versement de la subvention	59
b) Subvention de l'E. P. R. au « pays »	59
1. Attributions de la subvention	59
2. Versement des subventions	59
C) Contrôle financier sur les dépenses de l'Etat	60
2316 C. R. O. I. A. et C. D. O. I. A.	61
A) C. R. O. I. A.	61
1. Création	61
2. Objet	61
3. Compétence <i>ratione loci</i>	61
4. Compétence <i>ratione materiae</i>	61
5. Composition	62
6. Fonctionnement	63
7. Avis de la commission	64
a) Examen préalable	64
b) Forme de l'examen	64
c) Formulation de l'avis	65
d) Délais	66
e) Avis défavorable et passer outre	66
f) Conséquences de l'avis défavorable	67
B) La C. D. O. I. A.	67
1. Compétence	67
2. Composition	68
3. Fonctionnement et avis	68
C) Seuils respectifs de compétence C.D.O.I.A. - C.R.O.I.A.	68
1. Location ou acquisition	68
2. Construction, transformation, restauration	69
2317 C. N. O. I. A.	69
2318 Portée des interventions des S. E. T. en C. R. O. I. A. et C. D. O. I. A.	69

	Pages
2319 Visa et avis divers	70
A) H. L. M. (prêts)	70
B) C. A. E. C. L. (réserves foncières)	70
C) Comité Minjoz (cf. cours sur caisse d'épargne)	70
D) Programmation régionale (cf. 4 ^e partie : Planification)	70
 TROISIÈME PARTIE 	
LE T. P. G. R., COMPTABLE REGIONAL DE LA REGION	73
OBSERVATIONS PRELIMINAIRES	73
<i>Première Sous-Partie : LES ASSEMBLÉES RÉGIONALES</i>	73
31 Compétences des assemblées régionales	73
32 Conditions d'exercice des compétences	74
321 Pouvoirs de décision	74
322 Pouvoirs consultatifs	74
323 Répartition des compétences	74
33 Régime financier et comptable de la Région	75
331 Ressources	75
332 Budget	75
A) Présentation	75
B) Classement	76
C) Emprunts	77
D) Délibérations de programme	77
34 Coopération interrégionale	77
341 Conférence interrégionale	77
342 Conclusion de conventions	78
343 Création d'institution d'utilité commune	78
<i>Deuxième Sous-Partie : LE T. P. G. R. COMPTABLE RÉGIONAL</i>	78
35 Attributions	78
351 Le T. P. G. R., comptable	78
352 Le T. P. G. R., contrôleur financier	79
36 Modalités d'exercice de ses attributions	79
361 Tenue de la comptabilité générale	79
A) Comptes des programmes et des services	79
B) Classement par nature	80
362 Tenue de la comptabilité de programme	80
363 Comptabilité des engagements	81
364 Principaux problèmes de fonctionnement	81
37 La Région d'Ile-de-France	82
38 Les interventions économiques de l'E. P. R.	82
380 Le cautionnement des prêts	82
381 La prime régionale	83
382 Les transports régionaux	85
383 Les limites des interventions	86

QUATRIÈME PARTIE

LE T. P. G. ET LA PLANIFICATION	87
<i>Première Sous-Partie : LA RÉGIONALISATION</i>	89
40 Champ d'application	89
401 Dans l'espace	89
402 Dans le temps	89
4021 Le VII ^e Plan 1976-1980	90
4022 La programmation régionale (P. D. A. - P. A. P. I. R.)	91
4023 Le VIII ^e Plan 1981-1985	91
41 Les animateurs	91
410 Au niveau central	91
4101 La D. A. T. A. R.	91
4102 La Commission nationale de l'Aménagement du territoire	92
4103 Le Commissariat général du Plan	93
4104 Le groupe interministériel foncier	93
4105 Autres animateurs	93
411 Au niveau régional	94
4111 Le Préfet de Région	94
A) Représentant de l'Etat	94
B) Le Préfet de Région, organe exécutif de l'E. P. R. ...	95
4112 Le T. P. G. de Région	96
4113 La conférence administrative régionale (C. A. R.)	96
A) Composition et procédure de vote	96
C. A. R. Investissements	96
B) Missions de la C. A. R. Investissements	96
1. Réglementation applicable	96
2. Conséquences pratiques pour le T. P. G. R.	97
3. Consistance des débats C. A. R.	97
4114 Les Assemblées régionales	97
I. Composition	98
A) Conseil régional (C. R.)	98
B) Comité économique et social (C. E. S.)	98
C) Compétences respectives	99
a) Conseil régional	99
b) C. E. S.	100
D) Réunions communes	100
E) Régime des sessions	100
II. Compétences spéciales : l'avis sur les dotations	
régionales	100
III. Compétence générale : l'E. P. R.	101
412 Au niveau départemental	101
4121 La commission départementale d'équipement	101
4122 Le Conseil général	103
42 Les moyens d'actions	103
420 Les dotations régionales	103
421 La déconcentration	103
4211 Fondements réglementaires	103
4212 Classement des investissements de l'Etat	104
a) Objet	104
b) Délégation des dotations globales	104
c) Contenu des délégations globales	105

	Pages
4213 Rôle du Préfet de Région	105
4214 Rôle du T. P. G. R.	105
4215 Incidence sur la comptabilité des investissements	106
4216 La comptabilité des subdélégations	106
A) Observations préliminaires	106
B) Comptabilité des subdélégations d'A. P.	106
a) Principes généraux	108
b) Procédures comptables	108
1. Fiche à ouvrir	108
2. Modalité d'emploi de la fiche	108
3. Enregistrement de l'avis du T. P. G. R.	112
C) Délégations et subdélégations non utilisées au 31-12 .	112
1. Reliquats sur opérations terminées	112
a) Opérations terminées dans l'année d'affectation	112
b) Opérations terminées dans une autre année ...	112
2. Délégations non utilisées au 31-12	113
a) Recensement des reliquats au niveau local ...	113
b) Information à envoyer au niveau central	114
D) Informations statistiques	114
422 Les finances de l'E. P. R.	115
423 Les aides financières spécifiques	115
 <i>Deuxième Sous-Partie : LE RECENSEMENT DES INVESTISSEMENTS</i>	 115
43 Motivation du recensement	115
431 Pourquoi un recensement	115
432 Raisons du choix des S. E. T.	115
44 Nature du recensement	116
45 Le recensement des investissements de l'Etat (C. S. I.)	117
451 Instructions de référence	117
452 Les problèmes du recensement	117
4521 Le recensement, système d'information	117
1. Le problème du coût des équipements	117
2. Problème de la connaissance des financements	118
4522 Le recensement et la déconcentration	118
1. Problème de la catégorie d'investissement	119
2. Problème des fonds de concours	119
453 Domaine d'application de la C. S. I.	119
4531 Dépenses recensées	119
A) Dépenses en capital	119
B) Autres dépenses	119
C) Dépenses exclues	119
4532 Moyens de la comptabilisation	120
A) Documents traités	120
B) Structures générales de la C. S. I.	120
1. Filière suivie par l'A. P.	120
2. Consommation des A. P.	121
3. Comptabilité des engagements	121
a) Tenue contradictoire	121
b) Ouverture de la fiche d'opération	122
c) La fiche navette	122
d) Opérations terminées	122
e) Enregistrement comptable des opérations ...	123
1. Affectation et engagement	123
2. Paiement	123
3. Le journal	123

	Pages
f) Transmission des informations	123
4. Exploitation des informations des rubans perforés	123
a) Budgétaire	123
b) Economique	124
454 Les modifications de procédures	124
4541 Nomenclature fonctionnelle	124
4542 Niveau de programmation	125
4543 Contexture des nouveaux imprimés	125
4544 Nouvelles informations recensées	125
4545 Caractéristiques de la nouvelle fiche d'opérations	129
4546 Constitution du fichier	129
4547 Utilisation des états navettes entre T. G.	129
455 Conséquences pour la comptabilité de programme des C. L. ...	130
4551 Extension du champ de recensement	130
4552 Contrôle de cohérence entre les deux recensements Etat et C. L.	130
46 Développements en cours de la C. S. I.	133
Cf. annexe importante.	
47 Le recensement des investissements publics locaux	134
470 Instructions applicables	134
471 Observations préliminaires	134
472 Champ d'application	135
4721 Organismes recensés	135
4722 Opérations recensées	136
473 Principes de base	137
474 Caractéristiques des imprimés utilisés	142
4741 Fiche d'identification	142
4742 Fiche « coût prévu »	144
4743 Fiches de mouvement d'opérations	144
4744 Rectifications	144
4745 Journée complémentaire	144
475 Rôle des différents services	144
4751 Poste comptable assignataire	144
A) Modalités d'utilisation des fiches d'identification ..	144
B) Modalités d'utilisation des fiches coût prévu	146
C) Modalités d'utilisation des fiches de mouvement ...	147
4752 Trésorerie générale (chargé de mission)	148
4753 D. E. E. F.	149
4754 Département informatique	149
476 Calendrier d'envoi des documents	149
477 Nature des documents informatiques destinés au comptable ...	150
4771 Liste de contrôle mensuelle	150
4772 Fiche de situation trimestrielle	150
4773 Balance des comptes de programmes	150
478 Documents informatiques destinés au D. E. E. F.	151
479 Compte rendu à la Direction de la C. P.	151

CINQUIÈME PARTIE

LE T. P. G., EXPERT-COMPTABLE DES FINANCES LOCALES	155
OBSERVATIONS PRELIMINAIRES	155
51 Méthodes d'analyse	155
511 L'étude de la situation financière d'une collectivité locale donnée	155

	Pages
A) Champ d'application	156
1. Collectivités locales à étudier	156
2. Période d'analyse	157
B) Processus d'analyse	157
1. Connaissance du passé et du présent	157
2. Projections	158
a) N° 1	159
b) N° 2	159
512 L'étude de la situation financière d'une agglomération	160
52 Mise en œuvre des études financières pendant le VI ^e Plan	160
53 Les études financières du VII ^e Plan	160
54 Le tableau de bord de la situation financière des collectivités locales	161

SIXIÈME PARTIE

LE T. P. G. ET LA CONJONCTURE ECONOMIQUE	165
INTRODUCTION	165
61 Les comités d'aides aux entreprises en difficultés et le CODEFI (C. I. A. S. I. - C. I. D. I. S. E. - S. A. D. E. F.)	167
611 Le CODEFI conserve les attributions anciennes des comités d'aides	167
A) Missions	167
B) Procédures	168
612 Les nouvelles attributions du CODEFI : le prêt du FDES	169
A) Mesures diverses	169
B) Prêt décentralisé	169
C) Prêt non décentralisé	170
D) Analyse financière	170
E) Prêts aux artisans	171
F) Reprise industrielle : C. I. A. S. I.	171
G) Prêts d'honneur : S. A. D. E. F.	172
H) C. I. D. I. S. E.	172
613 Le comité de liaison	172
614 Les résultats	172
62 L'ex-comité départemental pour la promotion de l'emploi et la commission pour l'emploi	174
620 Rôle du T. P. G., secrétaire de la commission	174
621 Compétences du comité	174
A) Compétence libre	174
B) Compétence liée	174
1. Le nouveau régime d'attribution des P. D. R.	174
2. La procédure d'attribution des primes aux artisans	175

	Pages
63 Création d'entreprises par les cadres demandeurs d'emplois	175
64 Fonds pour l'amélioration des conditions de travail (F. A. C. T.) ...	175
65 Aide à certains agriculteurs en difficultés	176
66 Relations C.I.A.S.I. - CODEFI/autorités judiciaires	176
 ANNEXE I SUR LE RESEAU DE TELEGESTION ET LA C.S.I.	 177
 ANNEXE II SUR L'AMENAGEMENT DES COMPETENCES DES E.P.R.	 199
 INDEX ALPHABETIQUE	 201

INTRODUCTION

Le terme « Action économique régionale », vulgarisé dans les services du Trésor sous le sigle « A. E. R. », est hérité de la terminologie employée par les organismes et administrations concourant à l'élaboration ou à l'exécution des « programmes d'action régionale et d'aménagement du territoire ».

Mais, semble-t-il, c'est improprement que certains services du Trésor sont appelés « A. E. R. ». En effet, l'« action » est dévolue à celui qui a l'initiative de l'opération, la capacité de décision. Les comptables du Trésor, qui sont loin d'être « inactifs », mais qui connaissent la valeur de la notion de séparation de l'ordonnateur et du comptable, savent aussi parfaitement que c'est l'ordonnateur qui actionne, et lui seul, l'économie régionale.

Cependant, l'évolution des mœurs administratives, concrétisée par la mise en place de structures spécifiques, ont conduit de plus en plus les pouvoirs publics à *associer* les comptables du Trésor à leur action, en ce sens que l'ordonnateur, avant de décider de l'opération, va demander, de son propre chef ou en application de la réglementation, *l'avis* du comptable du Trésor compétent, ou les informations dont il dispose.

Cette « association » qui se traduit dans les faits par une sollicitation croissante des services du Trésor, si elle illustre la valeur accordée à leurs travaux ou à leurs avis, consacre le rôle d'« expert en finances publiques », et parfois même privées, des comptables du Trésor.

Ces tâches pèsent lourdement sur les postes et services. Elles sont d'autant plus contraignantes que les traditions de rigueur comptable et d'orthodoxie financière des services du Trésor les incitent à ne fournir que des avis ou des travaux aussi crédibles que les comptes qu'ils ont l'habitude de présenter.

Ce souci de perfectionnisme poussé dans ses limites extrêmes a pu conduire parfois à penser que les travaux fournis, notamment en matière de recensement des investissements, ne présentaient pas toute la précision souhaitée, amenant ainsi à ne pas accorder la même valeur à ces travaux qu'à ceux se rapportant aux attributions traditionnelles des services extérieurs du Trésor.

C'était d'ailleurs affaire d'interprétation, car une photographie peut fort bien être exploitée même si un portraitiste professionnel estime qu'elle n'atteint pas la perfection à laquelle il aspire.

Certes, si la précision absolue est l'objectif ultime, il ne faudrait pas que, dans son attente, toute la production qui tend vers elle ne soit pas retenue.

L'évolution positive de la qualité du recensement des investissements ces dernières années a démontré et récompensé la persévérance dont il a été fait preuve en la matière.

Les ordonnateurs ne s'y trompent pas, eux qui exercent une pression soutenue pour obtenir du Trésor public toutes les informations en sa possession, quand bien même elles ne présenteraient pas, pour les agents du Trésor, la rigueur habituelle à leurs comptes de gestion.

Car ce dont il faut prendre conscience, c'est la position monopolistique des services extérieurs du Trésor en matière d'informations sur les finances publiques.

Placés au point de passage obligé des flux monétaires publics ils sont les seuls à pouvoir disposer d'une vue d'ensemble des activités locales, départementales, régionales ou nationales, vues à travers le prisme de l'utilisation des deniers publics, lequel, grâce à l'exigence du service fait, atteste de la matérialisation des décisions.

Il est donc normal que ce soit au Trésor public, au premier chef, qu'il soit fait appel en matière d'informations financières.

Par ailleurs, la densité du réseau des administrations des Finances auquel le comptable du Trésor peut faire appel, conjugué avec son expérience financière, font que son avis sur un problème donné revêt un « poids » d'autant plus lourd que le comptable, en qualité de payeur, ne pourra pas ignorer l'avis qu'il a donné en qualité de conseiller.

Les services du Trésor public, soucieux de conserver la place prééminente que leur position stratégique dans les finances publiques leur assure, se sont alors attachés à satisfaire au mieux les besoins exprimés.

En effet, faute de pouvoir le faire il est à redouter que la nécessité de satisfaire à ces besoins d'informations ne contraigne les demandeurs à faire appel à d'autres structures, avides de supplanter le Trésor public dans ses fonctions les plus nobles, moins pour la satisfaction de la mission bien remplie qui est la sienne, que dans l'espoir, parfois, d'en retirer des avantages pécuniaires.

Le présent cours ne peut prétendre détailler de façon exhaustive les multiples activités concernées. Il tend à fournir, par la présentation, les références ou les renvois à des notes annexes, un outil de travail permettant de se diriger dans le dédale des textes qui se sont accrus considérablement, et récemment, du fait de la conjoncture économique.

Le cours s'articule, pour la commodité de l'exposé, autour des fonctions du Trésorier-Payeur général. Mais à travers lui, ce sont bien évidemment l'ensemble des structures des services extérieurs du Trésor verticales et horizontales qui seront analysées dans leurs missions économiques.

Dans une première partie seront décrits les « *moyens organiques* » des services du Trésor pour la mise en œuvre de ces missions, depuis l'administration centrale jusqu'au niveau départemental, lui-même prolongé par le réseau des postes comptables.

Dans la seconde partie, le « *Conseiller financier* » qu'est devenu le T. P. G. fera l'objet d'une analyse exhaustive de ses importantes attributions en matière d'« avis ».

La troisième partie définira la mission du Trésorier-Payeur général de Région, dans sa fonction de « *comptable régional* » de l'Etablissement public régional.

La quatrième partie abordera le rôle du T. P. G. dans la « *planification* » et les tâches annexes qui s'y rattachent, depuis la programmation des investissements jusqu'au compte rendu d'exécution en passant par tous les stades des divers recensements, visas et contrôles.

La cinquième partie exposera son rôle d' « *expert-comptable des finances locales* ».

La sixième partie enfin rassemblera les activités diverses que le T. P. G. exerce en relation avec la *conjoncture économique*.

Ce cours, en sus d'une table des matières détaillée comporte, *in fine*, un index alphabétique renvoyant aux paragraphes, pages ou parties, concernés.

Le lecteur voudra bien, s'il désire avoir une *vue d'ensemble* des activités de ce type, se reporter à la table de matière.

S'il recherche une réponse plus précise sur un point donné, l'index alphabétique, qui a été aussi détaillé que possible, pourra utilement le guider.

PREMIÈRE PARTIE

LES MOYENS ORGANIQUES DES SERVICES DU TRÉSOR DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

- 11 — **Niveau central.**
- 12 — **Niveau régional et départemental.**
- 13 — **Les liaisons entre services.**