

N° 473

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juillet 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant création du Fonds spécial de grands travaux.

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1016, 1023 et in-8° 205.

Sénat : 460 (1981-1982).

Bâtiments et travaux publics. — Agence française pour la maîtrise de l'énergie - Circulation routière - Energie - Fonds spécial de grands travaux - Taxe sur les produits pétroliers - Transports urbains.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE	5
CHAPITRE PREMIER. — Les objectifs du projet de loi	5
I. — <i>Un soutien de l'investissement grâce à une relance des équipements collectifs</i>	5
— L'évolution récente de l'investissement en France	5
— Un projet d'inspiration keynésienne	7
II. — <i>La poursuite de la politique d'économie d'énergie et un essai de relance conjoncturelle au profit du bâtiment et des travaux publics</i> ..	8
— Les domaines d'intervention du fonds	8
— La situation conjoncturelle du bâtiment et des travaux publics ..	9
— La politique d'économie d'énergie	10
CHAPITRE II. — Le fonctionnement du fonds spécial de grands travaux	13
I. — <i>Un statut souple et commode</i>	13
— Un établissement public	13
— ... qui disposera de moyens financiers plus importants qu'un simple compte spécial du Trésor	14
II. — <i>Des ressources diversifiées</i>	15
— La taxe spécifique	15
— Les emprunts	17
— Les concours des collectivités publiques	18
III. — <i>Les interventions du fonds</i>	18
— La nature des interventions	18
— Les travaux concernés	19
— Les effets attendus des interventions du fonds	20
DEUXIÈME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES	21

MESDAMES, MESSIEURS,

La création d'un fonds de grands travaux destiné à relancer l'investissement dans quelques secteurs clefs de l'économie a au moins un premier mérite : celui d'indiquer clairement que, pour le Gouvernement, l'austérité et la rigueur budgétaire n'excluent pas des efforts ponctuels en vue d'activer la croissance économique et la réalisation des aspirations sociales de la population.

Encore convient-il que le statut, les ressources et les interventions du fonds, tels qu'ils sont prévus par le projet de loi, soient compatibles avec ces deux objectifs.

Votre Rapporteur s'est efforcé dans les pages qui suivent de s'en assurer. Ceci explique également que, au terme de son analyse, il vous proposera, au nom de la commission des Finances, de préciser, par voie d'amendements, les points sur lesquels le projet gouvernemental est particulièrement discret, voire muet.

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

CHAPITRE PREMIER

LES OBJECTIFS DU PROJET DE LOI

En présentant ce projet de loi, le Gouvernement paraît poursuivre deux objectifs :

— soutenir l'investissement public et favoriser ainsi une meilleure croissance de l'économie,

— lutter contre la récession qui sévit dans le domaine des bâtiments et des travaux publics.

I. — Un soutien de l'investissement grâce à une relance des équipements collectifs.

1° *L'évolution récente de l'investissement en France.*

Le tableau ci-après indique la répartition de l'investissement entre les divers agents économiques et son évolution depuis cinq ans dans notre pays.

	Part dans le total des investissements en 1981 (en pourcentage)		Variation annuelle en volume (en pourcentage)			
	Hors logement	Investissement total	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981
1. — Investissement hors logement :						
— entreprises privées	55,9	38	+ 0,8	— 0,2	+ 4,7	— 3,8
— entreprises publiques	18,1	12,3	+ 10,5	+ 8,7	+ 4,6	— 3,2
— assurances et crédit	5,9	4	— 0,5	+ 3,5	— 6	— 1,2
— administrations publiques (1)	19,5	13,3	— 3,6	+ 1,6	+ 1,6	— 0,2
— associations privées	0,6	0,4	+ 3,2	+ 1,3	+ 1,8	+ 1,6
	100	68	+ 1,2	+ 1,9	+ 3,3	— 2,8
2. — Investissement en logements	»	32	— 1,1	+ 4,2	— 3,1	— 1,1
Total	100		+ 0,5	+ 2,7	+ 1,2	— 2,3

(1) Y compris Sécurité sociale.

Source : Comptes de la Nation.

Malgré leur caractère très global, ces statistiques permettent de faire plusieurs observations intéressantes :

— les entreprises privées réalisent la majeure partie (près de 56 %) des investissements hors logement, tandis que la part du secteur public (entreprises publiques et administrations) représente environ 38 % de ce même total ;

— l'investissement consacré au logement occupe une place relativement importante (32 % de l'investissement du pays en 1981).

En ce qui concerne l'évolution de l'investissement depuis 1977, plusieurs tendances se dégagent :

— l'année 1981 marque un recul sensible et général par rapport aux années antérieures. En volume, pratiquement tous les agents économiques ont vu leur investissement régresser ;

— les entreprises publiques qui se différenciaient des autres entreprises jusqu'en 1980 inclus par un rythme soutenu de croissance de l'investissement ont connu en 1981 un fléchissement sensible ;

— hormis pendant l'année 1979, l'investissement en logements n'a cessé de diminuer.

Si l'on cherche maintenant à cerner la situation de *l'investissement public dans les secteurs où le Gouvernement propose de faire*

porter l'effort de relance (bâtiment, développement urbain, transports), on constate que les collectivités locales réalisent une très grande part de l'investissement public dans ces trois secteurs, étant observé que, dans le secteur du logement, 60,7 % de l'investissement public est le fait des offices d'H.L.M. On constate également que le recul du secteur du logement est patent, puisqu'au cours des trois années 1978, 1979 et 1980, les investissements publics qui y ont été réalisés n'ont progressé que de 8,8 % en valeur, ce qui équivaut à un recul important en volume.

INVESTISSEMENTS DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES

	Montant en 1980 (Mds Frs.)	Part des Collect. locales et H.L.M.	Part de l'Etat	Evolution 1978-1980 (en valeur)
— Logement	10.216	98,9 %	1,1 %	+ 8,8 %
— Développement urbain	24.181	89,4 %	10,6 %	+ 49,1 %
— Transports et télécommunications	13.551	62 %	38 %	+ 40,1 %

Ces quelques données suffisent à montrer qu'une relance des investissements publics, surtout après le recul de 1981, ne serait pas superflue. C'est l'un des objectifs poursuivi par le Gouvernement dans le secteur nationalisé, récemment étendu à de nouvelles entreprises. C'est également l'un des buts du présent projet de loi dans le domaine des équipements collectifs.

2° Un projet d'inspiration keynésienne.

Si le souci du Gouvernement est d'agir dans des domaines où l'intérêt collectif est prédominant, notamment en ce qui concerne les transports urbains, il ne fait pas de doute qu'il vise également à donner une impulsion, certes limitée, mais non négligeable à la croissance économique par le biais d'une relance de l'investissement.

A cet égard, l'inspiration keynésienne du projet de loi est manifeste. Sans entrer dans le détail, il suffira de rappeler que le fondement de la pensée keynésienne tient dans la constatation faite à partir de la crise de ' 9 selon laquelle le capitalisme moderne n'excluait pas la possibilité d'un chômage involontaire et permanent. Cette tendance au sous-emploi s'explique, selon Keynes, par trois facteurs :

— la baisse relative des dépenses de consommation, due à une répartition trop inégale des revenus favorisant une croissance excessive de l'épargne ;

— la baisse progressive du rendement à la marge du capital (1) ;

— le niveau trop élevé des taux d'intérêt.

De là, cette observation capitale selon laquelle il n'y a pas de correctif automatique au chômage et qu'une certaine dose d'interventionnisme économique est nécessaire : augmentation des investissements publics, redistribution des revenus au profit des classes qui consomment le plus, éventuellement instauration d'une protection douanière.

Que l'on soit ou non d'accord avec cette analyse, on ne peut nier du moins que les termes dans lesquels elle a été faite restent parfaitement d'actualité.

D'ailleurs, ce sont ces idées, on le sait, qui ont inspiré la politique menée par Roosevelt dans le cadre du « new deal », notamment en ce qui concerne les grands travaux de la vallée du Tennessee, réalisés sous le contrôle et l'impulsion d'un organisme public, la Tennessee Valley Authority. De même, dans un contexte certes différent, la définition des six secteurs de base dans le plan Monnet de 1947-1952 (charbon, électricité, sidérurgie, ciment, machines agricoles, transports intérieurs) relève du même courant de pensée.

II. — La poursuite de la politique d'économie d'énergie et un essai de relance conjoncturelle au profit du bâtiment et des travaux publics.

1° *Les domaines d'intervention du fonds.*

Le projet de loi indique que le fonds aura pour objet de financer des travaux d'équipement dans les domaines des transports publics, de la circulation urbaine et de la maîtrise de l'énergie. L'exposé des motifs précise que dans le domaine des transports publics et des améliorations de conditions de circulation les investissements doivent conduire à une réduction des consommations d'énergie. Pour les actions plus directes de maîtrise de l'énergie, menées par l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, il s'agirait surtout de travaux d'isolation des bâtiments et de réalisation de réseaux de chaleur.

(1) Ce que les économistes appellent l'efficacité marginale du capital.

Il résulte de cet énoncé que l'objectif de ce fonds est double : poursuivre la politique d'économie d'énergie, relancer l'activité de la branche du bâtiment et des travaux publics principale concernée par la réalisation des travaux.

*2° La situation conjoncturelle du bâtiment
et des travaux publics.*

Le bâtiment et les travaux publics ont été touchés par la crise plus tard que les autres branches : grâce au maintien des programmes de logements et aux plans de relance, l'année 1975 avait vu le maintien d'une croissance honorable (+ 2,2 % pour le B.T.P. contre + 0,1 % pour l'ensemble de l'économie). Mais par la suite la récession a frappé durement et longuement ce secteur : la valeur ajoutée n'a pas cessé de diminuer de 1976 à 1980 (de 3,4 % en 1976, 0,2 % en 1977, 4,1 % en 1978, 1,7 % en 1979 et 0,5 % en 1980). Au total, la valeur ajoutée de 1980 était inférieure de 9,6 % à celle de 1975, alors que dans le même temps le P.I.B. augmentait de 16,7 %. Un écart semblable se retrouve pour les effectifs employés : ceux-ci ont baissé pour le B.T.P. de 4,3 % en 1975, puis de 4,2 % pour les années 1976 à 1980, alors que pour l'ensemble de l'économie ils avaient baissé de 1 % en 1975 et progressé de 1,8 % de 1976 à 1980. Parallèlement, la durée hebdomadaire du travail se réduisait plus fortement qu'ailleurs : elle est ainsi passée de 46,57 heures en 1974 à 41,85 heures en 1980 contre respectivement 42,82 et 40,81 heures pour l'ensemble de l'économie.

Selon les derniers comptes de la nation, l'année 1981 avait vu si ce n'est une amélioration, du moins une stabilisation de la situation : la valeur ajoutée a progressé de 0,7 % contre 0,3 % pour l'ensemble de l'économie. Toutefois, les effectifs employés se sont réduits plus fortement : de 1,8 % contre 0,7 % pour l'ensemble de l'économie. Au total, le secteur du B.T.P. a ainsi perdu près de 200.000 emplois de 1974 à 1981, alors que l'emploi intérieur total est resté pratiquement stable. La réduction de la durée du travail s'est ralentie passant de 41,85 heures en 1980 à 41,50 heures en 1981.

Mais les premiers indicateurs conjoncturels pour 1982 montrent une nouvelle dégradation. L'indice mensuel de la production a baissé de 5,4 % entre décembre 1981 et avril 1982. Les enquêtes de conjoncture dans le bâtiment et dans les travaux publics réalisés par l'I.N.S.E.E. en avril 1982 révèlent dans les deux cas une situation fortement déprimée : aux questions sur l'activité récente, l'activité prévue, les carnets de commande, les effectifs prévus, les industriels font des réponses aussi pessimistes qu'aux périodes les plus sombres de 1975 et de 1977. Cette situation contraste fortement avec l'amélioration très sensible observée fin 1979 début 1980.

L'essentiel de ce ralentissement brutal provient de *l'effondrement de la demande privée* : l'investissement des entreprises est nettement déprimé, la demande de logements est au plus bas en raison principalement des taux d'intérêts élevés.

Face à cette situation, l'action de l'Etat n'a pu jusqu'à présent constituer un relais, elle a seulement permis de maintenir le volume des travaux financés par l'Etat :

— en matière de travaux publics, la progression des autorisations de programme prévue par le budget initial a été annulée par le gel de 15 milliards de francs dont une très faible partie seulement semble avoir été débloquée ;

— en matière de logement, le déblocage accéléré des crédits annoncé par le Gouvernement n'a pas débouché sur une consommation aussi rapide de ces crédits du fait de la faiblesse de la demande liée aux taux d'intérêts. Ainsi l'activité des promoteurs publics (H.L.M. et sociétés d'économie mixte) a-t-elle été tout juste maintenue (selon l'enquête trimestrielle de l'I.N.S.E.E.).

3° *La politique d'économie d'énergie.*

Une politique volontariste d'économie d'énergie a été engagée par les précédents gouvernements depuis plusieurs années : le concept d'économie a été introduit dès 1974 dans les orientations de la politique énergétique. L'Agence pour les économies d'énergie a été créée en 1974. Des incitations financières et fiscales pour promouvoir les investissements économisant l'énergie ont été mises en œuvre : les plus importantes sont, pour l'industrie, la prime aux économies de 400 F/tep et l'accès à des prêts bonifiés plus ou moins désencadrés, et, pour le secteur résidentiel et tertiaire, des incitations fiscales et des études-diagnostic gratuites. Enfin, des procédures de crédit-bail ont été instaurées en 1980-1981.

Différentes actions réglementaires ont contribué à économiser l'énergie. Elles ont concerné les comportements (limitation de vitesse de circulation, limitation de température de chauffage, publicité pour la consommation des véhicules, encadrement des consommations de certains produits pétroliers) ou les équipements (normes d'isolation thermique contrôle du rendement des installations thermiques).

La fiscalité a été largement utilisée à partir de 1978 pour augmenter sensiblement le prix du fuel domestique. En revanche, sa part a baissé dans le prix de vente des carburants.

Des campagnes d'incitation ont été organisées à l'attention des particuliers (conduite économique, entretien du véhicule, campagnes météochauffage) et des professionnels (mise en place début 1979 d'un

réseau de professionnels agréés pour effectuer diagnostics et travaux d'économies).

Cette politique a permis d'obtenir que *des changements notables interviennent dans le lien entre croissance économique et consommation énergétique*. On constate en effet une nette dissociation sur la période 1973-1980 entre la croissance de la consommation énergétique d'un secteur et la croissance d'un indice économique représentatif de ce secteur, par rapport à la période 1958-1973.

CROISSANCE ECONOMIQUE ET CONSOMMATION D'ENERGIE
(Taux de croissance annuels moyens.)

	1958-1973	1973-1980
Activité économique (P.I.B. marchand)	+ 6,1 %	+ 3,1 %
Consommation totale d'énergie	+ 5,4 %	+ 1,1 %
Industrie :		
— Valeur ajoutée industrielle	+ 7,0 %	+ 2,7 %
— Consommation énergétique	+ 3,1 %	+ 0,3 %
Résidentiel et tertiaire :		
— Consommation des ménages	+ 5,5 %	+ 4,0 %
— Consommation énergétique (y compris agriculture)	+ 7,5 %	+ 1,2 %
Transports :		
— Consommation des ménages + valeur ajoutée industrielle	+ 6,3 %	+ 3,2 %
— Consommation énergétique	+ 6,2 %	+ 2,0 %

Source : Agence pour les économies d'énergie.

Le tableau ci-dessus appelle trois remarques :

— les crises pétrolières ont marqué une profonde rupture du lien observé avant 1973 entre consommation énergétique du secteur résidentiel et tertiaire et consommation des ménages (à défaut d'autres indicateurs globaux) ;

— le secteur des transports est celui dont la consommation énergétique a continué à croître au rythme le plus élevé ;

— enfin, le lien observé entre croissance économique et consommation totale d'énergie a été modifié.

Cette moindre croissance de la consommation d'énergie s'explique notamment par les économies qui sont évaluées par l'Agence pour les

économies d'énergie fin 1980 à 24 Mtep dont plus de la moitié dans le secteur résidentiel et tertiaire (pour une consommation effective de l'ordre de 190 Mtep).

Toutefois, la consommation totale d'énergie par unité de P.N.B. a moins décri en France qu'en moyenne dans les sept grands pays industrialisés, mais elle était plus faible avant la guerre du Kippour et l'est restée.

ÉNERGIE PRIMAIRE TOTALE (EN kgep) PAR UNITÉ DE P.N.B.

	1973	1981	% par an
France	0,55	0,49	— 1,5
Canada	1,24	1,12	— 1,2
R.F.A.	0,62	0,53	— 1,9
Italie	0,69	0,61	— 1,5
Japon	0,69	0,56	— 2,7
Royaume-Uni	0,95	0,81	— 2,1
U.S.A.....	1,15	0,99	— 1,9

Source : O.C.D.E.

Le nouveau Gouvernement a poursuivi la politique d'économie d'énergie avec des moyens parfois un peu différents, l'amplifiant même dans certains domaines : forte augmentation des prêts bonifiés, amélioration de la déduction fiscale à l'impôt sur le revenu, augmentation du taux des subventions de l'A.N.A.H.

Les divers organismes existants (outre l'Agence pour les économies d'énergie : le Commissariat à l'énergie solaire, la mission nationale pour la valorisation de la chaleur, le comité de la géothermie) ont été regroupés en une Agence française pour la maîtrise de l'énergie. Cette agence est chargée de la mise en œuvre de tous les moyens publics disponibles en vue de réaliser une économie globale d'énergie de 40 millions de tep à l'horizon 1990.

CHAPITRE II

LE FONCTIONNEMENT DU FONDS SPÉCIAL DE GRANDS TRAVAUX

Les dispositions du projet de loi sur l'existence future du fonds spécial de grands travaux sont très succinctes. Le statut du fonds, son fonctionnement, le financement de ses opérations font l'objet de prescriptions très générales, le projet de loi renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin d'en fixer les modalités.

On ne s'étonnera donc pas qu'en l'état de ses informations, votre Rapporteur ait cru devoir s'interroger sur plusieurs aspects du fonctionnement du fonds, notamment au regard de notre législation financière.

I. — Un statut souple et commode.

Aux termes de l'article premier du projet, le fonds se voit reconnaître le statut d' « *établissement public national* ». Cette précision est nécessaire car tout établissement public doit être créé par la loi.

1° *Un établissement public...*

Il disposera :

— de *l'autonomie financière* : le fonds aura son propre budget, alimenté par des ressources propres. Il pourra contracter des emprunts (art. 3),

— de *la personnalité morale* : le fonds pourra passer des contrats ou conventions avec toute personne morale de droit public ou privé, notamment avec les collectivités locales,

— de *l'autonomie de gestion* : il sera administré par un conseil d'administration dont le président sera nommé par décret (art. 5). Il n'est pas précisé comment les autres membres du conseil seront désignés.

Il reste néanmoins un établissement public, soumis en tant que tel à *la tutelle du ministre de l'Economie et des Finances*. Celui-ci notamment donne son autorisation à la souscription des emprunts.

On peut se poser la question de savoir si le fonds est un *établissement public administratif* ou plutôt un *établissement public industriel et commercial*. Compte tenu des règles de fonctionnement du fonds que l'on examinera ci-après, c'est la première hypothèse qui s'impose. Le fonds, en effet, ne vendra aucun produit ; en particulier, les ouvrages de voirie nationale qu'il aura permis de réaliser seront remis gratuitement à l'Etat. Par ailleurs, les ressources qu'il perçoit sont sans lien direct avec la nature du service rendu. En outre, au cours des débats devant l'Assemblée nationale, le ministre de l'Economie et des Finances a précisé que le *fonds n'emploierait pas de personnel et serait géré par la Caisse des dépôts*. En fait, le fonds paraît être bel et bien un nouvel avatar de la puissance publique ou, si l'on préfère, un moyen commode et rapide de susciter une nouvelle source de financement au profit de secteurs où un effort de relance est nécessaire.

Une fois sa mission réalisée, il n'est pas exclu que le fonds soit mis en sommeil pendant plusieurs années.

2° ... qui disposera de moyens financiers plus importants
qu'un simple compte spécial du Trésor.

Le fonds spécial de grands travaux est parfois présenté comme un nouvel avatar du *Fonds spécial d'investissement routier*, créé par la loi du 30 décembre 1951 et supprimé par la loi de finances pour 1981. En fait, certaines différences appréciables existent entre ces deux formes d'intervention.

Le *fonds spécial d'investissement routier* a été financé à sa création par un relèvement du taux des taxes de consommation intérieure sur les produits pétroliers, puis en vertu des dispositions de la loi du 3 avril 1955, par un prélèvement effectué sur les produits des droits intérieurs sur les carburants, exprimé en pourcentage.

Ce prélèvement s'est élevé jusqu'à 22,5 % (loi de finances pour 1975). En 1980, il était redescendu à 12,4 %.

Le montant des recettes variait théoriquement en fonction du produit de la T.I.P.P.

En fait, les ressources du fonds et le pourcentage de prélèvement étaient déterminés après fixation du montant des dépenses à couvrir (de l'ordre de 5 milliards en 1980).

On ne peut donc considérer que le F.S.I.R. disposait véritablement de ressources propres.

La tranche nationale du fonds était gérée selon les termes de la loi du 30 décembre 1951, par le ministre des Travaux publics, assisté d'une commission.

La tranche départementale était répartie entre les départements conformément à un arrêté des ministres de l'Intérieur et du Tourisme. Le F.S.I.R. ne disposait donc pas d'une véritable autonomie de gestion.

A ces différences appréciables, s'en ajoute une plus essentielle : le *fonds de grands travaux, en effet, n'est pas un compte spécial du Trésor* dont les recettes et les dépenses sont prévues dans le cadre de la loi de finances, mais, comme on l'a vu, un *établissement public* doté de l'autonomie financière et alimenté par une ressource fiscale. Il y a donc sinon débudgétisation, du moins « *non-budgétisation* » de recettes recouvrées normalement par l'Etat.

L'intérêt essentiel de recourir à la formule de l'établissement public national est de donner au fonds, outre la possibilité de recevoir des fonds de concours — ce que le F.S.I.R. peut déjà faire — *la capacité d'emprunter*. Là est la principale originalité de cet organisme, qui dispose ainsi de possibilités de financement considérablement élargies.

Enfin, s'agissant d'un établissement public, *il n'a pas à être créé par une loi de finances*. Une loi simple suffit, de même que pour instituer la taxe spécifique destinée à l'alimenter.

II. — Des ressources diversifiées.

Ces ressources, telles que les définit le projet de loi, sont d'inégales importances. Elles sont constituées par :

— une taxe spécifique, assise sur le prix des carburants, et destinée à rapporter un milliard environ ;

— des emprunts, qui constitueront le mode de financement principal des opérations du fonds, la taxe spécifique n'étant affectée qu'au remboursement et au paiement des intérêts de ces emprunts : leur montant devrait être de l'ordre de 4 à 5 milliards de francs ;

— des contributions des collectivités locales et organismes publics appelés à cofinancer les opérations du fonds.

1° *La taxe spécifique.*

a) *Nature.*

La taxe spécifique sur les produits pétroliers est en fait une taxe additionnelle à la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

Elle est exprimée, comme la T.I.P.P., en francs par hectolitre, et non en pourcentage du prix du carburant.

Son caractère fiscal ne fait donc aucun doute. Mais elle n'est pas soumise exactement au même régime que les impôts d'Etat. En effet, en vertu de la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel, le fonds spécial de grands travaux ayant la nature juridique d'établissement public constitue un simple démembrement de l'Etat et le produit de la taxe qui lui est affectée n'a pas à être évalué par une loi de finances, comme le prévoit, pour les seuls impôts affectés à l'Etat, le premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

De même, ne s'appliquent pas les dispositions de l'article 18 qui fixent les règles d'affectation des seules recettes de l'Etat.

b) *Assiette et produit.*

Le projet de loi prévoit que la taxe spécifique est assise, liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles et sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

En revanche, elle se distingue de la T.I.P.P. en ce qu'elle ne sera perçue que sur le supercarburant, les essences et le gazole. Le fioul domestique qui était mentionné également dans le projet initial du Gouvernement a été exclu de l'assiette de la taxe par un amendement de l'Assemblée nationale.

En revanche, celle-ci a augmenté le taux de la taxe sur les autres produits, le portant de 1 centime par litre à 1,4 centime par litre à compter du 1^{er} novembre 1982 et de 2 centimes par litre à 2,7 centimes par litre à compter du 2 janvier 1983. L'évaluation pour 1982 est fondée sur une consommation de 249,3 millions d'hectolitres pour les essences et le supercarburant et de 118,2 millions d'hectolitres pour la consommation de gazole.

Il est peu probable que ces volumes de consommation qui ont baissé de 0,5 % en 1981 se trouvent sensiblement modifiés en 1983.

Sur la base des taux fixés par l'Assemblée nationale, le produit de la taxe serait en 1982 (à compter du 1^{er} novembre) de 85,75 millions de francs et en 1983 de 992,25 millions, soit 1,8 % du produit de la T.I.P.P.

c) *Incidence sur le prix à la pompe.*

Pour l'apprécier, il convient de tenir compte de plusieurs éléments.

Il est rappelé, tout d'abord, que la T.I.P.P. a été relevée deux fois depuis le mois de juillet 1981, alors que son taux n'avait pas été modifié depuis janvier 1979.

Il convient également de souligner que la T.V.A. perçue sur les produits pétroliers au taux intermédiaire (porté à 18,6 % par le

premier collectif de 1982) s'applique à l'ensemble des éléments du prix. Elle est donc majorée par toute augmentation de la fiscalité (hors T.V.A.) sur les produits concernés. En conséquence, elle s'appliquera aux 2,70 centimes par litre ajoutés par la taxe spécifique.

Cette augmentation du prix des carburants due à la taxe spécifique et à l'incidence de celle-ci sur la T.V.A. fait suite à diverses augmentations intervenues en 1981 et 1982 :

— par la première loi de finances rectificative pour 1981, le taux de la taxe avait été augmenté de telle sorte que le supplément de prix à la pompe (T.V.A. comprise) représente 6 centimes par litre ;

— par la loi de finances pour 1982, le tarif de la T.I.P.P. était relevé dans la même proportion que la limite supérieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu, soit de 15,5 %.

L'incidence de la taxe spécifique devrait être au total (T.V.A. comprise) de 1,66 F/hectolitre à compter du 1^{er} novembre 1982 et de 3,20 F/hectolitre à compter du 1^{er} janvier 1983.

Actuellement, dans un litre de super vendu 4,42 F la fiscalité et les parafiscalités représentent 2,35 F, soit 53,2 % du prix total.

2° Les emprunts.

Avec l'accord du ministère de l'Economie et des Finances, le fonds peut contracter des emprunts. Il pourra notamment émettre des emprunts obligataires sur le marché financier.

Ces emprunts pourront bénéficier de la garantie de l'Etat.

En outre, l'article 3 du projet précise que le montant des emprunts lancés par le fonds sera limité par « ses capacités de remboursement, constituées par les produits attendus de la taxe » spécifique. Cette disposition interdirait donc au fonds d'émettre un emprunt pour rembourser d'autres emprunts. En d'autres termes, les ressources fiscales du fonds seront affectées aux remboursements et aux paiements des intérêts des emprunts.

Selon les estimations du Gouvernement, les sommes mobilisées par l'emprunt seraient de 4 à 5 milliards de francs. Le milliard de francs perçu chaque année par le fonds au titre de la taxe spécifique permettra de couvrir le remboursement et les intérêts de ces emprunts.

Il convient d'observer que, étant donné l'évolution de la consommation de carburant en France, le produit de la taxe perçue par le fonds ne progressera pratiquement pas au cours des prochaines années. Par conséquent, une fois que le fonds aura fait « le plein » de ses emprunts, vraisemblablement au cours de 1983, il ne pourra en

émettre de nouveaux, faute de ressources fiscales nouvelles pour les rembourser.

Ainsi se trouve confirmé le caractère conjoncturel et ponctuel du fonds.

3° *Les concours des collectivités publiques.*

L'article 4 du projet prévoit que « le fonds est subrogé à l'Etat pour recevoir les concours des collectivités publiques pour les opérations qu'il réalise ».

La procédure visée ici paraît être celle des fonds de concours par laquelle toute personne morale ou physique peut concourir avec les fonds de l'Etat à des dépenses d'intérêt public.

Actuellement, les collectivités publiques se trouvant à l'origine des fonds de concours alimentant le budget de l'Etat sont les suivantes :

— les collectivités locales (1,32 milliard de fonds de concours en 1979) ;

— les organismes communautaires européens et certains Etats étrangers (960 millions en 1979) ;

— les entreprises, associations et même de simples particuliers (360 millions en 1979).

En l'occurrence, il semble que ce seront essentiellement *les collectivités locales* qui seront amenées à contribuer selon cette procédure au financement du fonds.

III. -- Les interventions du fonds.

1° *La nature des interventions.*

Le principe du fonds étant de mobiliser par l'emprunt des sommes importantes qui anticipent sur des recettes qui sont de nature analogue à celles de l'Etat, on ne s'étonnera pas de voir les modalités d'intervention du fonds prendre des formes identiques à celles de l'Etat : investissement direct et subventions.

a) *L'investissement direct.*

Dans un certain nombre de cas le fonds pourra purement et simplement se substituer à l'Etat pour prendre la maîtrise d'ouvrages de travaux. Cela devrait notamment être le cas en matière de voirie. Ainsi, dans la pratique, les directions départementales de l'équi-

pement prendront en main la mise en œuvre des travaux, comme s'ils étaient financés par l'Etat. Le projet de loi prévoit alors :

— d'une part, que le fonds se substituera à l'Etat pour recevoir les concours des collectivités territoriales qui participent habituellement à ce genre d'opérations ;

— d'autre part, que les travaux achevés, l'ouvrage sera remis gracieusement à l'Etat. Le projet de loi limite cette remise gracieuse au cas de la voirie nationale ; il nous paraît préférable de l'étendre à l'ensemble des ouvrages ainsi réalisés par le fonds, dont il n'est pas certain qu'ils se limitent à la voirie nationale.

b) *Les subventions.*

Dans les autres domaines, le fonds interviendra par voie de subventions. En matière de transports et de circulation urbaine, ces subventions seront versées aux maîtres d'ouvrages, généralement des collectivités territoriales. Bien que le projet de loi prévoit la possibilité de verser des subventions à toute sorte d'organismes publics, il semble que les entreprises publiques du secteur des transports en soient exclues. Dans le domaine de la maîtrise de l'énergie, le fonds ne devrait pas intervenir directement mais par l'intermédiaire de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie. Ce n'est donc que par cet intermédiaire que les subventions pourraient aller dans certains cas à des organismes ou des personnes privées, par exemple en matière d'isolation thermique des logements.

2° *Les travaux concernés.*

La liste des travaux susceptibles d'être financés par le fonds est très vague dans le projet de loi : transports publics, circulation urbaine et maîtrise de l'énergie.

L'exposé des motifs et le débat à l'Assemblée nationale permettent d'apporter certaines précisions.

a) *Transports publics et circulation urbaine.*

Les travaux concerneraient les infrastructures dans les villes et autour des villes. Le Gouvernement souhaite les privilégier, estimant qu'un effort important a déjà été réalisé en rase campagne, notamment pour les routes et les autoroutes. Plus précisément il s'agirait :

— pour la voirie, principalement des déviations et des rocades urbaines ;

— pour les transports en commun, des infrastructures relatives aux métros, tramways, voies réservées aux autobus.

b) Maîtrise de l'énergie.

L'exposé des motifs du projet de loi mentionne la réalisation de réseaux de chaleur et le financement d'opérations d'isolation de bâtiments. Au cours du débat à l'Assemblée nationale, seul ce dernier point a été développé. Il sera certainement le plus important. Tout le parc immobilier construit jusqu'en 1974 l'a été avec des normes d'isolation thermique plus faibles que celles qui sont actuellement en vigueur. Une mise aux nouvelles normes de ce parc permettrait sans aucun doute des économies d'énergie substantielles. Il devrait en être ainsi en particulier dans le parc H.L.M. le fonds devrait y contribuer.

3° Les effets attendus des interventions du fonds.

Selon les estimations du ministre de l'Economie et des Finances, la ressource attendue pour le fonds devrait permettre de mobiliser 4 à 5 milliards de francs d'emprunts. Compte tenu d'un taux de subvention de l'ordre de 10 à 30 % pour les opérations d'économie d'énergie et de la possibilité de mobiliser des fonds de concours approchant 50 % pour les travaux de voirie, on peut estimer à environ 16 milliards de francs le volume total des travaux réalisés grâce au fonds.

Pour apprécier ces chiffres, on peut indiquer que la production du secteur du bâtiment et des travaux publics a été de 388 milliards de francs en 1981. Le fonds devrait ainsi apporter environ 4 % du chiffre d'affaires de la profession lui permettant de maintenir en 1982 une activité qui sans cela aurait encore été en diminution par rapport à celle de 1981.

Quant aux 4 à 5 milliards d'emprunts à réaliser par le fonds, ils viendront s'ajouter aux crédits budgétaires déjà prévus. Rappelons que pour 1982 :

— l'effort budgétaire, tous ministères confondus, en faveur du logement était de 30 milliards de francs ;

-- les crédits prévus pour les routes (ministères des Transports et de l'Intérieur, non compris le personnel des D.D.E.) s'élèvent à 8 milliards de francs ;

-- le budget de l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie est de 1,2 milliard de francs.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Création du fonds spécial de grands travaux.

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Il est créé, sous le nom de fonds spécial de grands travaux, un établissement public national doté de l'autonomie financière et placé sous l'autorité du ministre de l'Economie et des Finances.

Cet établissement a pour mission de réaliser ou de contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des transports publics, de la circulation urbaine et de la maîtrise de l'énergie.

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Conforme

Texte proposé par votre Commission

Il est créé...

... national de caractère administratif...

... Finances.

Cet établissement...

... domaines des infrastructures des transports publics, de la circulation routière...

... l'énergie.

Commentaires :

Cet article permet l'institution du fonds spécial. Il lui donne sa qualification juridique et précise sa mission.

Le fonds sera un *établissement public national*, doté d'un budget et de ressources propres. Il aura la personnalité morale : il pourra passer des contrats avec d'autres collectivités ou organismes publics. Il pourra émettre des emprunts.

Il sera placé, pour sa gestion, sous la tutelle du ministre de l'Economie et des Finances.

Selon les indications fournies par le Gouvernement, le fonds serait géré par la Caisse des dépôts et ne disposerait donc pas de personnel propre. En outre, il ne fournirait aucun produit ni aucune prestation à titre onéreux. Pour ces raisons, votre Commission a adopté un *amendement* à l'alinéa premier précisant que le fonds est un établissement public à *caractère administratif* et non à caractère industriel et commercial.

2° Le deuxième alinéa de l'article énumère les *domaines d'intervention* du fonds. Il s'agit des équipements réalisés dans les domaines

- des transports publics,
- de la circulation urbaine,
- de la maîtrise de l'énergie.

Votre commission des Finances est consciente qu'il convient d'éviter d'étendre exagérément le champ des interventions du fonds sous peine d'aboutir à un saupoudrage peu efficace. Dans cette perspective, elle a par *amendement* précisé que ne seraient visées que les infrastructures de transport (et non les équipements en matériels).

En revanche, à la suite des interventions de MM. Fourcade, Bonduel et Jargot, la Commission propose dans le même amendement d'indiquer que serait visée la circulation *routière* au lieu de la seule circulation urbaine.

Article additionnel après l'article premier.

Ressources du fonds.

Texte :

Dans les conditions définies aux articles ci-après, les ressources du fonds sont constituées par :

- 1° *une taxe spécifique,*
- 2° *des emprunts,*
- 3° *des fonds de concours versés par des collectivités publiques,*
- 4° *le cas échéant, des subventions d'investissement accordées par l'Etat.*

Commentaires :

Cet article additionnel vous est proposé par votre commission des Finances, qui l'a adopté par amendement.

Il a pour objet, d'une part, de récapituler l'ensemble des ressources du fonds et, d'autre part, de prévoir *la possibilité pour l'Etat d'accorder une subvention d'investissement au fonds.*

Cette précaution n'est sans doute pas inutile compte tenu du caractère aléatoire du rendement de la taxe spécifique instituée à l'article 2. Le texte proposé exclut toute possibilité de versement d'une subvention de fonctionnement de l'Etat au fonds.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 2.

Taxe spécifique sur les produits pétroliers.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Il est institué, à compter du 1^{er} novembre 1982, une taxe spécifique sur les produits pétroliers, dont le montant est versé au fonds spécial de grands travaux.

Cette taxe est perçue sur certains produits figurant au tableau B de l'article 265-1 du Code des douanes dans les conditions qui suivent :

Produit	Indice	Taux en centime par litre	
		à compter du 1 ^{er} novembre 82	à compter de janvier 83 *
Super-carburant	1 et 10	1	2
Essences	1,5 et 11	1	2
Gazole	19 et 24	1	2
Fioul domestique	18 et 23	0,5	1

* A une date fixée conformément à l'article 25-111 de la loi de finances pour 1982.

Elle est assise, liquidée et recouvrée suivant les mêmes règles ainsi que sous les mêmes garanties et les mêmes sanctions que la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

Alinéa conforme.

Cette taxe...

... au tableau B du 1 de l'article 265 du ...
... suivent :

Taux en centime par litre	
à compter du 1 ^{er} novembre 82	à compter de janvier 83 *
1,4	2,7
1,4	2,7
1,4	2,7

Alinéa conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

Conforme.

Commentaires :

Cet article précise la date d'entrée en vigueur, l'assiette et le taux de la taxe spécifique créée pour alimenter le fonds.

On observera que la hausse des prix consécutive à l'introduction de cette taxe se fera en deux étapes : au 1^{er} novembre 1982 puis au 1^{er} janvier 1983.

En outre, il convient de rappeler que l'Assemblée nationale a exclu du champ d'application de la taxe le fioul domestique, lequel figurait dans le projet du Gouvernement. En contrepartie, elle a porté les taux de 1 % et 2 % à, respectivement, 1,4 % et 2,7 %.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3.

Habilitation du fonds à contracter des emprunts.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission
Le fonds est habilité, avec l'autorisation du ministre de l'Economie et des Finances, à contracter des emprunts dans la limite de ses capacités de remboursement, constituées par les produits attendus de la taxe instituée à l'article précédent.	Conforme.	Conforme.
Ces emprunts peuvent bénéficier de la garantie de l'Etat.		

Commentaires :

Cet article permet au fonds de contracter des emprunts ou d'émettre des obligations sur le marché financier.

Il est important d'observer que les sommes ainsi recueillies par emprunt seront la ressource la plus importante du fonds. La taxe spécifique, en effet, sera entièrement affectée aux paiements des intérêts de ces emprunts. En quelque sorte, l'emprunt a un effet multiplicateur sur la ressource fiscale.

D'après les premières indications fournies par le Gouvernement, un emprunt de 4 à 5 milliards de francs pourrait être lancé dès cette année.

La deuxième ressource que le fonds pourra effectivement mobiliser sera constituée par les fonds de concours des collectivités locales prévus à l'article 4 ci-après.

Au total, le Gouvernement espère pouvoir ainsi engager pour 16 milliards de francs de travaux en 1982 et 1983.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4.

Modalités d'intervention du fonds

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission
<p>Lorsque le fonds apporte sa contribution financière à des travaux d'équipement, il le fait en allouant des subventions à des organismes publics ou à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.</p> <p>Le fonds est subrogé à l'Etat pour recevoir les concours des collectivités publiques pour les opérations qu'il réalise.</p> <p>Les ouvrages destinés à s'intégrer à la voirie nationale sont, dès leur achèvement, remis à l'Etat à titre gratuit.</p>	<p>Conforme</p>	<p><i>Le fonds contribue à la réalisation des travaux d'équipement visés à l'article premier :</i></p> <p><i>1° soit en tant que maître d'œuvre au lieu et place de l'Etat, auquel, le cas échéant, il est subrogé pour recevoir les fonds de concours versés dans les conditions prévues à l'article 19 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959,</i></p> <p><i>2° soit en allouant des subventions à des collectivités territoriales, à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie ou à tout autre organisme public.</i></p> <p><i>Lorsque le fonds réalise des ouvrages dans les conditions visées au 1° ci-dessus, ceux-ci sont dès leur achèvement remis à l'Etat à titre gratuit.</i></p>

Commentaires :

Cet article est important, car il précise les modes d'intervention du fonds :

— Le mode le plus fréquent sera celui de la subvention d'investissement versée à une collectivité locale, un organisme public ou à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

— Le fonds pourra également prendre la maîtrise des ouvrages incombant normalement à l'Etat. Il pourra alors recevoir des fonds de concours, notamment de la part des collectivités locales. Il ne restera en aucun cas propriétaire des ouvrages qu'il aura réalisés.

Votre commission des Finances a approuvé ce dispositif tout en adoptant par *amendement* une rédaction plus claire et plus précise.

Votre Commission vous propose de voter cet article dans cette nouvelle rédaction.

Art

Conseil d'administration du fonds.

Texte proposé initialement par le Gouvernement	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte proposé par votre Commission
Le fonds est administré par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret.	Conforme.	<p><i>Le fonds est administré par un conseil d'administration comprenant, outre le président :</i></p> <p><i>1° deux représentants du Parlement, désignés l'un par l'Assemblée nationale, l'autre par le Sénat ;</i></p> <p><i>2° quatre représentants des collectivités territoriales :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>— un représentant des régions,</i><i>— un représentant des départements,</i><i>— deux représentants des communes ;</i> <p><i>3</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>— un représentant du ministre de l'Economie et des Finances,</i><i>— un représentant du ministre chargé du Budget,</i><i>— un représentant du ministre des Transports,</i><i>— un représentant du ministre de l'Urbanisme et du Logement,</i><i>— un représentant du ministre chargé de l'Energie,</i><i>— un représentant du ministre de l'Intérieur.</i> <p><i>Le président est nommé par décret.</i></p>

Commentaires :

Cet article, dans sa rédaction actuelle, se contente de prévoir la désignation d'un conseil d'administration du fonds et la nomination par décret de son président.

C'est pourquoi votre Commission a adopté un *amendement* précisant la composition de ce conseil. Celui-ci comprendrait, outre son président nommé par décret, deux représentants du Parlement, quatre représentants des collectivités territoriales (régions, départements et communes) et six représentants des administrations concernées.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 5.

Présentation d'un rapport au Parlement.

Texte :

Le Gouvernement présentera chaque année en annexe au projet de loi de finances un rapport sur la gestion du fonds, faisant ressortir en particulier la nature et le montant de ses ressources et de ses emplois.

Commentaires :

Cet article vous est proposé par votre commission des Finances qui l'a fait sien par *amendement*.

Il est la conséquence de la « débudgétisation » des ressources et des dépenses du fonds, puisque ni le produit de la taxe spécifique, ni a fortiori le volume des emprunts et les fonds de concours perçus par le fonds ne figureront au budget de l'Etat.

Il en va de même des dépenses du fonds.

Il a paru souhaitable à votre Commission que le *Parlement reste au moins informé de la gestion du fonds* et de l'évolution de ses ressources et emplois. C'est pourquoi il est proposé de demander au Gouvernement de déposer chaque année devant le Parlement un rapport d'information à ce sujet. Cette procédure est analogue à celle qui est appliquée au Fonds national de développement du sport.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

Article 6.

Modalités d'application.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application de la présente loi.

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

Conforme.

**Texte proposé
par votre Commission**

Conform

Commentaires :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 20 juillet 1982, votre commission des Finances a procédé à l'examen du projet.

Elle a tout d'abord entendu l'exposé de M. Moinet, rapporteur, qui a retracé successivement le contexte, les objectifs et les modalités d'intervention du fonds spécial de grands travaux.

Au cours de la discussion qui a suivi, plusieurs orateurs sont intervenus :

M. Fourcade a, tout d'abord, dénoncé l'opération de « camouflage » du déficit budgétaire que représentait la création du fonds et s'est élevé contre le caractère néfaste de la débudgétisation ainsi pratiquée.

Il a ensuite exprimé ses craintes que le fonds ne soit le moyen pour l'Etat de réduire ses engagements budgétaires, alors que les collectivités locales ne pourraient le faire.

Enfin, il a déploré que le fonds soit alimenté principalement par des ressources prélevées sur le marché financier, marché déjà fortement ponctionné par ailleurs.

Compte tenu cependant des graves problèmes que rencontrent le bâtiment et les travaux publics et de la nécessité d'encourager les économies d'énergie, il ne peut adopter une attitude tout à fait hostile au projet.

M. Bonduel, comme M. Fourcade, a souhaité que les interventions du fonds soient étendues à la circulation routière, même extra-urbaine. Il a également souhaité connaître le taux moyen de participation du fonds aux opérations d'équipement réalisées.

M. Descours Desacres a relevé que les budgets des départements pourraient difficilement être majorés pour financer de nouveaux travaux, compte tenu des taux élevés des emprunts.

Il s'est également élevé contre l'accroissement des prélèvements obligatoires réalisés par le projet de loi.

Enfin, il s'est inquiété du fait que le fonds puisse intervenir comme maître d'œuvre de projets qui relèvent normalement de la compétence de l'Etat.

M. Jargot est intervenu pour demander que le fonds puisse financer toutes opérations relatives à la circulation routière.

Il a souhaité également que les collectivités locales soient représentées au conseil d'administration du fonds.

M. Blin, rapporteur général, s'est élevé contre la procédure dérogatoire au droit budgétaire classique que représente la création du fonds. Il a marqué sa préférence pour une procédure du type « F.S.I.R. » et insisté pour que le Parlement reste informé des conditions de fonctionnement du fonds.

Il a, par ailleurs, regretté que cette nouvelle procédure soit lancée alors que l'utilisation de la réserve de 15 millions de francs opérée dans le budget de 1982 n'est pas encore connue.

Il a enfin exprimé ses craintes sur le risque que pouvaient courir les collectivités locales dans la négociation du montant de leur participation aux opérations du fonds.

M. Bonnefous, président, a exprimé le souhait que le Parlement exerce un contrôle rigoureux sur la gestion du fonds.

Par ailleurs, il a marqué sa préférence pour un financement par les usagers plutôt que par les contribuables.

Il a insisté enfin sur la nécessité d'une plus grande cohérence dans le domaine des transports. Il a souligné en particulier les inconvénients des projets de tramway en ce qui concerne la fluidité de la circulation et le bruit.

M. Moinet, rapporteur, a observé qu'il propose à la Commission plusieurs amendements ayant pour effet de limiter les inconvénients de la débudgétisation contenue dans le projet de loi.

Il a relevé que, par rapport à la procédure de la réserve budgétaire pratiquée dans le budget 1982, la création du fonds présente néanmoins l'avantage de mobiliser de nouvelles ressources grâce à l'emprunt.

Il a indiqué également qu'il partageait les inquiétudes de plusieurs sénateurs sur les conditions dans lesquelles les collectivités locales seront amenées à participer au financement des projets du fonds. Aussi bien se propose-t-il d'interroger le Ministre à ce sujet et, en particulier, sur la fixation des pourcentages de subvention pratiqués par le fonds.

A l'issue de ce débat, la Commission a approuvé le projet de loi sous réserve des amendements qu'elle a adoptés par ailleurs.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Premier amendement : Au premier alinéa de cet article, après les mots :

« établissement public nationalisé »,

ajouter les mots :

« de caractère administratif ».

Deuxième amendement : Rédiger comme suit le second alinéa de cet article :

« Cet établissement a pour mission de réaliser ou contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des *infrastructures des transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie.* »

Article additionnel premier bis (nouveau).

Amendement : Après l'article premier, insérer un article additionnel premier bis (nouveau) ainsi rédigé :

« Dans les conditions définies aux articles ci-après, les ressources du fonds sont constituées par :

« 1° une taxe spécifique,

« 2° des emprunts,

« 3° des fonds de concours versés par des collectivités publiques,

« 4° le cas échéant, des subventions d'investissement accordées par l'Etat. »

Article 4.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

« Le fonds contribue à la réalisation des travaux d'équipement visés à l'article premier :

« 1° soit en tant que maître d'œuvre au lieu et place de l'Etat, auquel, le cas échéant, il est subrogé pour recevoir les fonds de concours versés dans les conditions prévues à l'article 19 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959,

« 2° soit en allouant des subventions à des collectivités territoriales, à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie ou à tout autre organisme public.

« Lorsque le fonds réalise des ouvrages dans les conditions visées au 1° ci-dessus, ceux-ci sont dès leur achèvement remis à l'Etat à titre gratuit. »

Article 5.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

« Le fonds est administré par un conseil d'administration comprenant, outre le président :

« 1° Deux représentants du Parlement, désignés l'un par l'Assemblée nationale, l'autre par le Sénat ;

« 2° Quatre représentants des collectivités territoriales :

« — un représentant des régions,

« — un représentant des départements,

« — deux représentants des communes ;

« 3° :

« — un représentant du ministre de l'Economie et des Finances,

« — un représentant du ministre chargé du Budget,

« — un représentant du ministre des Transports,

« — un représentant du ministre de l'Urbanisme et du Logement,

« — un représentant du ministre chargé de l'Energie,

« — un représentant du ministre de l'Intérieur.

« Le Président est nommé par décret.

Article additionnel 5 bis (nouveau).

Amendement : Après l'article 5, insérer un article additionnel 5 bis nouveau ainsi rédigé :

« Le Gouvernement présentera chaque année en annexe au projet de loi de finances un rapport sur la gestion du fonds, faisant ressortir en particulier la nature et le montant de ses ressources et de ses emplois. »