

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1984.

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, modifiant, à compter du mois d'avril 1985, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers instituée par la loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du Fonds spécial de grands travaux.

Par M. Josy MOINET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, 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 Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1998, 2009 et in-8° 549.

Sénat : 276 (1983-1984).

Impôts et taxes.

SOMMAIRE

| | Pages |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| I. — L'objet et les ressources du Fonds | 3 |
| A. — L'objet du Fonds | 3 |
| B. — Les ressources | 4 |
| II. — Les emplois du Fonds | 5 |
| A. — Le montant et la nature des emplois | 5 |
| B. — La répartition des trois tranches | 5 |
| III. — Le dispositif du projet de loi et les inquiétudes qu'il suscite | 9 |
| A. — Le dispositif | 9 |
| B. — Les inquiétudes qu'il suscite | 9 |
| Examen en Commission | 13 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de majorer le tarif de la taxe spécifique sur les carburants instituée au profit du Fonds spécial des grands travaux. Les ressources supplémentaires attendues devraient permettre le lancement d'une troisième tranche d'opérations.

I. — L'OBJET ET LES RESSOURCES DU FONDS

A. — L'objet du Fonds.

Rappelons que le Fonds spécial des grands travaux a été institué par la loi n° 82-669 du 3 août 1982.

Etablissement public administratif national doté de l'autonomie financière, ce Fonds a pour mission, aux termes mêmes de l'article premier de la loi précitée, « de réaliser ou de contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des infrastructures de transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie en milieu rural et urbain ».

Ses interventions sont de deux ordres : l'investissement direct et les subventions. Dans le premier cas, le Fonds peut se substituer à l'Etat pour prendre en charge la maîtrise d'ouvrage de travaux. Dans le second cas, il s'agit de subventions versées aux maîtres d'ouvrage, généralement les collectivités territoriales.

Précisons que la loi qui a créé le Fonds spécial des grands travaux comprend un certain nombre de dispositions qui proviennent d'amendements proposés par la commission des Finances du Sénat (possibilité de versement de subventions d'investissement de l'Etat au titre des ressources (article premier), obligation d'adresser au Parlement un rapport sur la gestion du Fonds (art. 7).

L'intérêt de cette structure juridique n'est pas tant la possibilité de recevoir des fonds de concours — en effet, cette faculté existe déjà avec la procédure du compte spécial du Trésor comme l'était l'ancien F.S.I.R. — mais la capacité de recourir à l'emprunt.

B. — Les ressources.

Les *ressources effectives* du Fonds spécial des grands travaux sont constituées par :

- la taxe spécifique, instituée à compter du 1^{er} novembre 1982, dont la majoration fait l'objet du présent projet de loi ;
- le recours au marché financier.

1. La taxe spécifique.

• Le produit de la taxe spécifique a été de 82 millions de francs en 1982, et de 950 millions de francs en 1983. Pour 1984, il est prévu une recette de 1.270 millions de francs.

• Le taux de la taxe fixé initialement à 1,4 centime par litre de carburant en novembre 1982 a été modifié deux fois. En janvier 1983, il a été porté à 2,7 centimes, puis à 4,7 centimes par la loi du 5 novembre 1983. Cette dernière majoration qui prend effet à compter d'août 1984 est destinée à financer le lancement de la deuxième tranche.

2. Le recours au marché financier.

Un premier emprunt d'un montant de deux milliards de francs a été émis en octobre 1982 au taux de 16,40 %, remboursable en huit ans sur le marché financier français.

Par ailleurs, en 1983, un second emprunt a été contracté auprès de la Banque européenne d'investissement pour 500 millions de francs. Son taux moyen est de 10,5 % et sa durée de dix ans. Il est libellé en plusieurs devises : ECU pour 40 %, Deutsche Mark pour 28 %, Florin pour 17 %, Dollar des Etats-Unis pour 15 %. Il a été procédé jusqu'à présent au tirage effectif de la moitié de la somme négociée, soit 250 millions de francs.

II. — LES EMPLOIS DU FONDS

A. — Le montant et la nature des emplois.

Les emplois sont décidés par le conseil d'administration qui répartit les moyens entre les infrastructures de transport public, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie.

Pour chacun des trois domaines d'intervention du Fonds, un comité de gestion affecte les dotations aux projets présentés par les ministères compétents.

Les ressources dégagées pour le Fonds lui ont permis de verser, pour chaque tranche, 4 milliards de francs de subventions à des collectivités publiques et à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie qui, grâce aux Fonds de concours consentis par les régions, les collectivités locales et leurs groupements, ont programmé pour 11 milliards de francs environ de travaux par tranche. Les cofinancements ont été mobilisés selon les taux habituels pour chaque catégorie d'opération.

B. — La répartition des trois tranches.

1. *La première tranche.*

En 1982, le Conseil d'administration a arrêté les subventions comprises dans la première tranche entre les différents secteurs, selon la répartition suivante :

- 2 milliards de francs pour la maîtrise de l'énergie,
- 1,25 milliard de francs pour la voirie nationale,
- 0,75 milliard de francs pour les transports publics.

Un premier bilan au 31 août 1983 a été présenté au Sénat dans le rapport n° 35 de la première session ordinaire 1983-1984. Votre

Rapporteur n'y reviendra pas. Selon les informations en sa possession, toutes les opérations de la première tranche ont été engagées. Les versements effectués au 31 mars 1984 représentaient 80,5 % des engagements pour la voirie, 50,7 % pour les transports publics et 36,8 % pour la maîtrise de l'énergie. La lenteur des paiements observée pour les économies d'énergie est inhérente aux opérations de ce type dont la réalisation est confiée à divers maîtres d'ouvrages ; elle tient également aux termes de la convention intervenue entre le Fonds et l'A.F.M.E., selon laquelle les versements s'effectuent par tranche de 200 millions de francs dès lors que les disponibilités du compte ouvert par l'Agence dans les émissions du Trésor sont ramenées à 100 millions de francs.

2. La deuxième tranche.

Pour la deuxième tranche, d'un montant égal à la première, soit 4 milliards de francs, les dotations affectées aux transports et à la maîtrise de l'énergie sont à part égale. Il est toutefois précisé que 20 millions de francs inscrits au titre de la lutte contre le bruit sont délégués au ministère des Transports.

a) LES TRANSPORTS COLLECTIFS ET LA CIRCULATION ROUTIÈRE.

Les prévisions de répartition sont les suivantes :

| | En millions de francs. |
|--------------------------------------|------------------------|
| — Infrastructures routières | 945 |
| — Lutte contre le bruit | 50 |
| Total circulation routière | 995 |
| — Infrastructures ferroviaires | 500 |
| — Transports urbains | 175 |
| — Voies navigables | 150 |
| — Ports maritimes | 200 |
| Total transports collectifs | 1.025 |

Seules les opérations de circulation routière ont donné lieu à un paiement effectif de 234 millions de francs, financés sur le reliquat de fonds encore inutilisé pour la première tranche.

Dans le domaine ferroviaire, sept conventions doivent être signées entre la S.N.C.F. et le Fonds en vertu desquelles la S.N.C.F. engagerait 260 millions de francs dès leur conclusion.

b) LA MAITRISE DE L'ÉNERGIE.

Sur les 2 milliards de francs affectés à ce second volet, 500 millions devraient être consacrés à l'industrie, 450 aux bâtiments des collectivités locales et des autres administrations (dont 150 dans les bâtiments de l'Education nationale), 150 millions aux hôpitaux publics, 300 millions aux logements sociaux, 150 à l'amélioration thermique de l'habitat occupé par les plus défavorisés, 100 millions à la promotion du label « haute performance énergétique » (dont 20 seront délégués au ministère des Transports au titre de la lutte contre le bruit), 150 millions de francs de concours financier au développement de réseaux de chaleur ; 200 millions ne sont pas encore affectés.

3. La troisième tranche.

La troisième tranche du Fonds spécial des grands travaux devrait être répartie selon la clé suivante :

— 1.350 millions de francs financeront les équipements routiers et les transports collectifs ;

— 1.350 millions de francs seront affectés aux investissements destinés à économiser l'énergie ;

— 1.300 millions de francs seront consacrés au financement d'investissements des deux catégories sus-indiquées et réalisées dans les *pôles de conversion*, et parmi ces derniers ceux mentionnés dans la circulaire du Premier ministre en date du 23 mars 1983.

a) LES TRANSPORTS.

La décomposition des dotations du F.S.G.T. aux transports serait la suivante :

— 650 millions de francs d'investissements routiers ;

— 200 millions de francs de participation à l'effort des régions, des collectivités et des entreprises nationales pour l'amélioration des transports urbains et régionaux ;

— 500 millions de francs de crédits au T.G.V.-Atlantique (dont le coût d'infrastructure est de 8,5 milliards, 30 % étant à la charge de l'Etat).

b) LA MAITRISE DE L'ÉNERGIE.

— 700 millions de francs seraient affectés à des actions de ce type dans l'industrie et 650 millions au secteur du bâtiment.

c) LES PÔLES DE CONVERSION.

Une ventilation géographique se surajouterait à la division en domaines d'intervention sectoriels, sans s'y substituer ; 1.300 millions de francs sont réservés à ces zones aux activités essentiellement minières, sidérurgiques, ou de constructions navales. Il s'agit notamment :

- de Dunkerque-Calais,
- du bassin minier du Nord - Pas-de-Calais et Valenciennois,
- de la Vallée de la Sambre,
- de la Vallée de la Meuse,
- du bassin sidérurgique du Nord de la Lorraine,
- du bassin sidérurgique Sud lorrain,
- de la région de Caen,
- de la zone du Creusot - Montceau-les-Mines, Chalonsur-Saône,
- du bassin de Montluçon,
- du bassin de Roanne,
- du bassin de Decazeville,
- du Sud du département de la Loire,
- du bassin d'Albi-Carmaux,
- du bassin de La Seyne-La Ciotat,
- de Fos-sur-Mer.

Ces actions bénéficiant du Fonds seront ainsi réparties pour les montants suivants :

(En millions de francs.)

| | Montant du Fonds | Montant des travaux |
|-------------------------------------------------------|---------------------|------------------------|
| Amélioration de l'habitat (économies d'énergie) | 500 | 1.500 |
| Voirie des cités minières et sidérurgiques | 50 | 50 |
| Friches industrielles | 50 | 100 |
| Désenclavement routier | 300 | 600 |
| Aménagement urbain et réhabilitation des banlieues .. | 200 | 400 |
| Réserve | 200 | » |
| Total | 1.300 | 2.650 |

III. — LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI ET LES INQUIÉTUDES QU'IL SUSCITE

A. — Le dispositif.

Le texte qui nous est présenté, en tout point similaire à ceux qui ont été promulgués les 3 août 1982 et 3 novembre 1983, permet au ministre de l'Economie, des Finances et du Budget d'augmenter de 2 centimes le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers, qui passera donc de 4,7 à 6,7 centimes. Cette augmentation interviendrait à compter du mois d'avril 1985.

B. — Les inquiétudes qu'il suscite.

Elles portent sur le prélèvement supplémentaire ainsi opéré et sur la procédure du F.S.G.T. telle qu'elle est utilisée par le Gouvernement.

1. *Un prélèvement obligatoire important.*

Le prélèvement au titre de la T.I.P.P. et de la taxe spécifique est passé, en moins de trois ans, de 144 centimes/litre à 203 centimes/litre.

Les produits pétroliers constituent un gisement fiscal facile. Le produit attendu de la T.I.P.P. en 1984 est de 67,4 milliards de francs. L'ordonnance du 18 mai 1983 portant modification du tarif de la T.I.P.P. a prévu un mécanisme qui compense les baisses de prix à la production par une majoration du même montant de la T.I.P.P. ce qui crée un effet de « cliquet » à la baisse des produits concernés. La taxe spécifique se surajoute à ce mécanisme. Compte tenu de l'adoption du présent projet de loi, les évaluations actuelles estiment pour 1985 à 2.180 millions de francs et pour 1986 à 2.360 millions le produit cumulé de la taxe en année pleine : il devrait représenter, en 1985, 0,05 % du P.I.B.

2. Un procédé détourné de débudgétisation.

La création d'un Fonds, indépendant du budget général, ne se situe pas dans le droit fil de l'orthodoxie budgétaire ; elle déroge en effet aux principes de l'unité de caisse et de l'annualité, de l'universalité et de la non-affectation de la dépense. Néanmoins, elle peut être admise quand il s'agit, pour une période limitée, de débloquer des fonds importants dont l'utilisation est soumise à des procédures assouplies. Cet assouplissement, dans le cas du F.S.G.T., va jusqu'à l'engagement des dépenses par anticipation de la recette afin que le déclenchement des travaux ne soit pas lié aux échéances de modification de la taxe.

Est plus critiquable encore, la présentation des dépenses effectuées sur ce Fonds comme la compensation d'annulations de crédits opérées sur des lignes budgétaires du budget général. Par arrêté du 29 mars 1983, ont été annulés 8,3 milliards de francs d'autorisations de programme et 2,7 milliards de francs de crédits de paiement votés en décembre 1983.

Le transfert de certaines de ces dépenses en capital au financement du Fonds spécial des grands travaux ne satisfait pas aux règles de prudence financière.

3 Le financement par emprunt de dépenses définitives engagées par anticipation.

Le Fonds des grands travaux n'est pas un compte de prêt puisqu'il accorde ses subventions à fonds perdus. Il ne peut retrouver à terme un équilibre financier que par les ressources définitives de la taxe spécifique qui couvriront la charge des emprunts contractés.

Or, les dépenses sont engagées avant même que la ressource définitive correspondante soit effectivement perçue. En effet, 234 millions de francs ont déjà été versés au titre de la seconde tranche, alors même que l'augmentation de la taxe spécifique de 2,7 centimes à 4,7 centimes prévue par la loi du 9 novembre 1983 n'interviendra qu' « entre le sixième et le dixième jour ouvrable du mois d'août 1984 ».

Dans ces conditions, l'équilibre prévisionnel du budget 1984 du Fonds ne peut être présenté qu'au prix d'une « diminution du Fonds de roulement » de 901,4 millions de francs qui vient compléter les ressources définitives et temporaires.

Les emprunts et prélèvements sur fonds de roulement s'analysent comme un report de charges sur les années ultérieures avec les risques de change propres aux emprunts extérieurs qui constituent actuellement un cinquième des ressources temporaires. Il est à craindre que ces charges ne trouvent leur contrepartie que dans une majoration des recettes destinées à résorber l'endettement.

4. *Les inquiétudes liées à la répartition inégalitaire de la troisième tranche.*

Les deux premières tranches de 4 milliards de francs chacune donnent lieu à une répartition équilibrée sur le territoire national. La troisième tranche de 4 milliards de francs fait l'objet d'un prélèvement préciputaire de 1,3 milliard de francs pour les zones de reconversion qui ne laisse que 2,7 milliards de francs pour le reste du territoire. Le Gouvernement infléchit donc la destination du F.S.G.T. pour lui conférer un rôle nouveau, à savoir de faciliter la reconversion des zones particulièrement touchées par la crise, bien que toutes les opérations envisagées rentrent dans les catégories prévues par les textes constitutifs du Fonds spécial des grands travaux.

La superposition d'un critère géographique et d'une ventilation en domaines d'intervention sectoriels conduit à une diminution des financements à répartir hors des pôles de conversion, au moment où les dotations budgétaires font l'objet de coupes claires qui retardent les projets d'équipement dans toutes les régions françaises.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 9 mai 1984, présidée par **M. Edouard Bonnefous**, président, votre Rapporteur a rappelé les principes de fonctionnement du Fonds spécial des grands travaux et l'évolution de ses ressources ci-dessus évoqués.

Il a proposé que la Commission donne un avis favorable à l'adoption du texte, sous réserve d'une information précise dans le cadre du rapport spécial annuel au Parlement sur la situation de trésorerie du Fonds.

Un débat s'est alors instauré entre les intervenants.

M. René Ballayer a souligné la contradiction entre la volonté affichée de diminuer les prélèvements obligatoires et l'augmentation de taxe proposée qui est de 40 %.

M. Stéphane Bonduel est intervenu sur la relance nécessaire des travaux dans l'ouest de la France.

M. Jean François-Poncet a demandé que la liste des pôles de conversion soit ouverte.

M. Jacques Descours Desacres a souhaité qu'il n'y ait pas d'annulation de crédits concomitante aux financements du Fonds sur les mêmes opérations.

Votre Rapporteur a répondu aux intervenants et a rappelé que les zones de conversion sont déterminées par circulaire.

A l'issue de cet échange de vues, votre Commission a, dans sa majorité, et avec les réserves exprimées par le Rapporteur concernant l'information du Parlement sur la situation de trésorerie du Fonds, proposé l'adoption de ce texte.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

A compter d'une date fixée par un arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget entre le sixième et le dixième jour ouvrable du mois d'avril 1985, le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers instituée par la loi n° 82-669 du 3 août 1982 portant création du Fonds spécial de grands travaux est porté à 6,7 centimes par litre.