

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 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 modifiant, à compter du mois de juin 1986, 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 Pellann, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir le numéro :

Sénat : 41 (1984-1985).

Impôts et taxes. - *Fonds spécial de grands travaux - Travaux publics.*

SOMMAIRE

	Pages
I. - Les ressources du Fonds : le produit d'une taxe spécifique affectée au remboursement des emprunts	4
A. - La taxe spécifique sur les produits pétroliers	4
B - Les emprunts	5
II - Les emplois du Fonds : des subventions d'équipement versées par tranches	6
A. - La première tranche	6
B - La deuxième tranche	7
C - La troisième tranche	7
D. - La quatrième tranche	8
III - L'augmentation de la taxe spécifique : une sollicitation poussée de la fiscalité pétrolière	9
IV. - Les risques de la procédure de financement de dépenses définitives engagées par anticipation	10
Examen en Commission	12

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 permettront le lancement d'une quatrième tranche d'opérations.

Il n'est pas inutile de rappeler l'objet du Fonds avant d'examiner les ressources qu'il mobilise et les financements qu'il a engagés.

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 ».

En pratique, le Fonds verse des subventions aux maîtres d'ouvrage, généralement des collectivités territoriales, chargées de la maîtrise des travaux.

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.

I. - LES RESSOURCES DU FONDS : LE PRODUIT D'UNE TAXE SPÉCIFIQUE AFFECTÉE AU REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS

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

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

A. - La taxe spécifique sur les produits pétroliers.

La taxe spécifique sur les produits pétroliers est obligatoirement créée par la loi qui en fixe également le taux, ce qui permet le contrôle parlementaire sur le Fonds.

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 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 a pris effet à compter d'août 1984 est destinée à financer le lancement de la deuxième tranche. Le financement de la troisième tranche est garanti par la majoration de la taxe de 2 centimes à intervenir en avril 1985 (loi n° 84-398 du 28 mai 1984). Il faut préciser que la taxe ne finance pas directement les travaux engagés au titre du Fonds, mais permet à ce dernier de disposer des ressources définitives qui sont utilisées à l'amortissement des emprunts qu'il contracte.

B. - Les emprunts.

S'agissant des emprunts, 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.

En 1983, un autre emprunt a été contracté auprès de la Banque européenne d'investissement pour 500 millions de francs à tirer en deux fois. Son taux moyen est de 10,5 % et sa durée de dix ans.

Il est libellé en plusieurs devises : ECU pour 40 %, deutschemark pour 28 %, florin pour 17 %, dollar des Etats-Unis pour 15 %.

Un second emprunt garanti par l'Etat sur le marché financier français, d'un montant de 1,8 milliard de francs au taux de 13,8 % remboursable en dix ans par annuités constantes a été lancé en juillet 1984.

II. - LES EMPLOIS DU FONDS : DES SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT VERSÉES PAR TRANCHES

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 d'engager et d'affecter, 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.

Quatre tranches sont programmées dont la première complètement affectée, la seconde engagée, la troisième lancée et la dernière décidée.

A. - 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 et les crédits ont fait l'objet d'affectation comptable définitive.

B. - 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.

Les transports collectifs et la circulation routière disposent de ressources globales d'un montant de 2.020 millions de francs dont 995 pour la circulation et 1.025 pour les transports collectifs.

La maîtrise de l'énergie constitue le second volet auquel est affecté 1,98 milliard.

Sur cette somme, 500 millions sont 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, 500 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 déléguées au ministère des Transports au titre de la lutte contre le bruit), 150 millions de francs de concours financiers au développement de réseaux de chaleur.

Au 1^{er} juillet 1984 64 % des crédits de la deuxième tranche étaient affectés, soit 2.567 millions de francs sur 4.000 millions de francs.

C. - La troisième tranche.

La troisième tranche qui est lancée comprend quelques particularités.

Elle est répartie selon la clé suivante :

- 1.510 millions de francs financeront les équipements routiers et les transports collectifs, (dont 500 millions de francs pour le T.G.V. Atlantique) ;

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

- 920 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.

Une réserve de 220 millions de francs est constituée et sera répartie par le conseil d'administration du Fonds (200 millions de francs pour la réhabilitation de logements dans les banlieues et 20 millions de francs destinés à des opérations en Lorraine).

Une ventilation géographique se surajoute donc à la division en domaines d'intervention sectoriels, sans s'y substituer. 1.140 millions sont réservés à ces zones aux activités essentiellement minières, sidérurgiques ou de constructions navales, et aux banlieues.

Pour la *troisième tranche*, 1.400 millions étaient en cours d'affectation à la fin août 1984.

D. - La quatrième tranche.

La majoration de la taxe spéciale sur les produits pétroliers (T.S.P.P.) qui vous est proposée (+ 3 centimes) permettra le lancement d'une *quatrième tranche de 6 milliards de travaux*. En effet, 1 centime de T.S.P.P. représente 350 millions de francs en année pleine de ressources fiscales qui permettent de mobiliser 2 milliards de francs d'emprunts.

Les emplois proposés pour 6 milliards n'ont pas fait l'objet d'une répartition définitive. Ils seraient, selon des informations encore officieuses :

- environ, 2 milliards pour les transports ;
- environ, 1 milliard pour le logement ;
- 0,5 milliard pour l'Agence française de maîtrise de l'énergie ;
- 0,5 milliard pour les pôles de conversion ;
- et 2 milliards mis en réserve.

III. - L'AUGMENTATION DE LA TAXE SPÉCIFIQUE : UNE SOLLICITATION POUSSÉE DE LA FISCALITÉ PÉTROLIÈRE

Le texte qui nous est présenté, en tous points similaires à ceux qui ont été promulgués les 3 août 1982, 9 novembre 1983 et 28 mai 1984, permet au ministre de l'Economie, des Finances et du Budget d'augmenter de 3 centimes le taux de la taxe spécifique sur les produits pétroliers, qui passera donc de 6,7 à 9,7 centimes. Cette augmentation interviendrait à compter du mois de juin 1986.

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

Tout d'abord, la fiscalité pétrolière a augmenté dans des proportions considérables.

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. passe de 65 milliards de francs en 1984 à 84,3 milliards de francs en 1985. Si le programme de hausses du Gouvernement s'accomplit, la fiscalité spécifique s'accroîtra de 14,6 % pour le super, 16,3 % pour l'essence, 12,89 % pour le gazole et de 66,35 % pour le fuel domestique entre le 10 octobre 1984 et le 10 avril 1985.

Au moment où le mot d'ordre est à la stabilisation, voire à la régression des prélèvements, voilà un impôt dont on nous propose l'augmentation. Rien que la T.I.P.P. avec les effets induits sur la T.V.A. procurera 23,8 milliards de ressources supplémentaires à l'Etat en 1985.

IV. - LES RISQUES DE LA PROCÉDURE DE FINANCEMENT DE DÉPENSES DÉFINITIVES ENGAGÉES PAR ANTICIPATION

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 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 de 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.

Le transfert de certaines dépenses en capital du budget général sur le financement spécial du Fonds spécial des grands travaux, outre qu'il encourt le reproche d'une violation certaine des règles budgétaires, ne satisfait pas non les règles plus impératives encore de prudence financière.

Le financement par emprunt de dépenses définitives engagées par anticipation est en effet générateur de dépenses définitives à terme.

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 ne soit effectivement perçue. En effet, 1.400 millions de francs ont déjà été affectés au titre de la troisième tranche, alors même que l'augmentation de la taxe spécifique de 4,7 centimes à 6,7 centimes prévue par la loi du 28 mai 1984 n'interviendra qu'entre le sixième et le dixième jour ouvrable du mois d'avril 1985.

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. En fait, le Fonds vit en partie sur les avances de la Caisse des dépôts qui en assure la gestion.

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 huitième des ressources temporaires, et avec les risques inhérents au tarissement des ressources fiscales dû par exemple à une sous-consommation des produits pétroliers.

L'hypothèse de base du F.S.G.T. repose sur une inélasticité totale de la consommation des produits taxés par rapport au prix.

En dernière analyse, la dette du F.S.G.T. est partie intégrante de la dette publique qui obérisera gravement les recettes définitives futures et rendra plus étroites encore les marges de manœuvre en matière budgétaire.

Mais, dans l'esprit de votre Rapporteur, prédomine l'intérêt de la formule pour la relance et le soutien de l'activité des travaux publics et du bâtiment.

D'après les derniers chiffres que possède votre Rapporteur (septembre 1984), le premier semestre 1984 montre un recul du nombre d'heures travaillées dans le bâtiment de 9,1 % par rapport à la période correspondante de l'année précédente, et les douze mois de 1983 par rapport aux douze mois de 1982, une baisse de 8,1 %.

Le chiffre d'emplois pendant le même laps de temps accusait une régression de respectivement - 8,7 % et 6,4 % et celui des entreprises ayant cessé leur activité est plus parlant encore : + 13,2 % pour les six derniers mois connus, et + 9 % pour les années considérées.

La situation de ce secteur est critique et toute mesure propre à lui redonner vigueur est bienvenue.

L'adoption du texte, sous réserve d'une meilleure information sur les emplois du Fonds, devrait permettre de mobiliser des financements attendus notamment par les collectivités locales.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 6 novembre 1984, présidée par **M. Edouard Bonnefous**, président, votre **Rapporteur**, après avoir rappelé les ressources et emplois du Fonds spécial des grands travaux, a explicité le dispositif du projet de loi et a proposé son adoption.

Au cours du débat qui s'en est suivi :

M. André Fosset a fait observer que le Fonds était l'instrument d'une politique qui maîtrisait mal la dépense publique et que la fiscalité pétrolière excessive conduisait l'industrie automobile au marasme.

M. Raymond Ballayer a déploré l'absence de financement pour les logements sociaux réclamés avec insistance par les municipalités.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné la diminution des dotations à l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie.

Votre Rapporteur a répondu aux intervenants.

A l'issue de cet échange de vues, votre Commission a proposé l'**adoption** de ce texte.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

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 de juin 1986, 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 9,7 centimes par litre.