

N° 46

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1985.

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 décembre 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 Bliin, 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 Gaetschy, Robert Guillaune, 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 le numéro :
Sénat : 13 (1985-1986).

Impôts et taxes.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. — LES RESSOURCES	4
1. — La taxe spécifique sur les produits pétroliers	4
2. — Les emprunts	5
II. — LES EMPLOIS	7
1. — La répartition des emplois	7
2. — L'affectation des crédits et les paiements effectifs	8
3. — L'équilibre emplois-ressources	9
III. — LA CINQUIÈME TRANCHE	10
1. — Les emplois prévus	10
2. — Observations	11
EXAMEN EN COMMISSION	13

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet de majorer une nouvelle fois le tarif de la taxe spécifique sur les carburants instituée au profit du fonds Spécial des Grands Travaux. Ce texte est en tous points similaire à ceux qui ont été promulgués les 3 août 1982, 9 novembre 1983, 28 mai 1984 et le 14 décembre 1984.

Le fonds Spécial des Grands Travaux, créé par la loi n° 82669 du 3 août 1982, est un établissement public national à caractère administratif, doté de l'autonomie financière. Il bénéficie de ressources fiscales affectées et c'est sa particularité il est habilité à lever des emprunts dans la limite de ses capacités de remboursement.

Grâce à ces ressources, il a pour mission de contribuer à financer tous travaux d'équipement dans les domaines des transports publics, de la circulation routière et de la maîtrise de l'énergie.

Quatre tranches ont été lancées depuis 1982, les trois premières d'un montant de 4 milliards de francs chacune et la quatrième d'un montant de 6 milliards de francs. La majoration du tarif de la taxe spécifique sur le carburant, qui vous est proposée, permettrait le lancement d'une cinquième tranche de 6 milliards de francs.

Il paraît utile d'examiner dès lors la situation actuelle des ressources et des emplois du fonds Spécial des Grands Travaux.

I. — LES RESSOURCES

Le fonds Spécial des Grands Travaux dispose de **deux ressources** :

— une 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,

— des emprunts que le fonds est autorisé à contracter dans la limite de ses capacités de remboursement, constituées par les produits attendus de la taxe spécifique.

L'évolution de ces ressources suscite quelques observations :

1°) **La taxe spécifique sur les produits pétroliers** : le texte qui vous est présenté a pour objet d'augmenter de 2,5 centimes à compter du mois de décembre 1986 le taux de cette taxe spécifique perçue sur les supercarburants, les essences et le gazole, à l'exclusion du fioul domestique.

Notons que cette majoration, obligatoirement fixée par la loi, permet le contrôle parlementaire sur le fonds Spécial des Grands Travaux.

Il faut rappeler que le taux de cette taxe, initialement fixé à 1,4 centime par litre en novembre 1982, a été porté successivement à 2,7 centimes en janvier 1983, à 4,7 centimes en août 1984, à 6,7 centimes en avril 1985. Il sera porté à 9,7 centimes en juin 1986 par la loi du 14 décembre 1984. La nouvelle majoration prévue par le présent projet de loi porterait donc 6 mois plus tard le taux de cette taxe à 12,2 centimes par litre.

Le produit de la taxe spécifique a été de 82 millions de francs en 1982, de 848 millions de francs en 1983 et de 1.196 millions de francs en 1984. Pour 1985, la recette prévue s'élève à 2.225 millions de francs et pour 1986, à environ 3.080 millions de francs (hors la nouvelle majoration). A compter de 1987, le produit de la taxe spécifique en année pleine atteindra 4.636 millions de francs.

Les produits pétroliers constituent un gisement fiscal très sollicité.

Le prélèvement opéré au titre de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, auquel s'ajoute celui de la taxe spécifique, représente au 1^{er} octobre 1985 : 248 centimes par litre sur le supercarburant, 235 centimes par litre sur l'essence et 121 centimes par litre sur le gazole.

Le produit attendu de la T.I.P.P. est passé de 65 milliards de francs en 1984 à 85,291 milliards de francs en 1985. Pour 1986, il devrait être de 90,915 milliards de francs.

Cette augmentation continue de la fiscalité pétrolière, que le présent projet de loi propose d'aggraver encore, pèse évidemment sur l'automobiliste. En ce qui concerne le F.S.G.T. et en limitant le calcul au bilan des quatre premières tranches, les automobilistes auront à payer au total jusque vers 1995 environ 32 milliards de taxes (avec la T.V.A. induite) dont, en fait, moins de 6 milliards seront consacrés à des travaux routiers.

Il faut remarquer par ailleurs que l'accroissement du parc français de véhicules routiers s'est sensiblement ralenti depuis 1982. En 1985, il concerne exclusivement les voitures diesel (1,66 million sur 20,8 millions de véhicules particuliers).

Parc automobile français
(au 1^{er} janvier)
(en milliers)

Année	Véhicules particuliers	Véhicules utilitaires	Total
1982	19.750	2.716	22.466
1983	20.300	2.890	23.190
1984	20.600	3.230	23.830
1985	20.800	3.310	24.110

2°) **Les emprunts** : la taxe spécifique assure au fonds des ressources définitives lui permettant de lever des emprunts destinés à financer des travaux dont la charge fiscale est ainsi étalée dans le temps.

D'une majoration de la taxe de 2,5 centimes, le produit escompté s'élève sur 10 ans à 9,5 milliards de francs.

A la date du 1^{er} octobre 1985, le fonds Spécial des Grands Travaux a émis sur le marché obligataire français les emprunts suivants :

Montant (en milliers de francs)	Date de jouissance et de versement	Durée	Taux	Mode d'amortissement
2 000 000	11-10-1982	8 ans	16,40 %	Annuités constantes.
1 800 000	30-07-1984	10 ans	13,80 %	Annuités constantes.
500 000	09-04-1985	10 ans	12,20 %	Annuités constantes.
1 500 000	09-04-1985	10 ans	taux révisable annuellement	4 tranches égales par remboursement au pair après un différé de 6 ans.
1 800 000	16-09-1985	10 ans	11,70 %	Annuités constantes.

Le fonds Spécial des Grands Travaux a également émis une série d'emprunts auprès de la Banque Européenne d'Investissements :

	Montant en milliers de francs	Panier de devises	Cours des devises à la date de versement	Date de versement	Durée	Taux moyen pondéré	Mode d'amortissement
Routes I	250 000	40 % ECU 28 % D.M. 17 % FI 15 % \$	6,82 3,01 2,68 7,55	25-06-1983	10 ans	10,50 %	Annuités constantes.
Economie d'énergie NIC.	250 000	40 % ECU 28 % D.M. 17 % FI 15 % \$	6,88 3,04 2,71 8,37	14-12-1983	10 ans	10,70 %	Annuités constantes.
Routes II	412 000	34 % ECU 33 % £ 33 % YEN	6,84 11,31 0,038	19-12-1984	10 ans	10,00 %	Annuités constantes.

Un nouvel emprunt de 700 millions de francs sera contracté auprès de la Banque Européenne d'Investissements d'ici à la fin de l'année 1985 pour financer des investissements routiers.

En ce qui concerne les emprunts du F.S.G.T., **deux remarques** peuvent être formulées d'un strict point de vue financier :

— La première est une interrogation sur la capacité de mobilisation de l'épargne du fonds Spécial des Grands Travaux : celle-ci n'atteindrait pas bientôt ses limites à moins d'une expansion notable du marché obligataire lui-même.

— La deuxième porte sur les conditions d'emprunt elles mêmes : le Fonds Spécial des Grands Travaux ne semble pas représenter sur le marché financier français ce qu'on appelle une « bonne signature ». En témoignent les difficultés de placement du dernier emprunt de 1,8 milliard de francs. Ces difficultés ne sauraient être relevées si

elles correspondaient au seul souci d'obtenir le taux d'émission le plus avantageux. Or, le F.S.G.T., malgré la garantie d'Etat dont il bénéficie, émet des emprunts à des conditions de taux supérieures à celles qu'obtiennent d'autres émetteurs tels que la Caisse Nationale de l'Energie ou la S.N.C.F. Le taux actuariel brut du dernier emprunt du F.S.G.T. du 16 septembre 1985 s'élève à 11,90 %. Le taux actuariel brut de l'emprunt Caisse Nationale de l'Energie du 12 août 1985 est de 11,07 %, celui de l'emprunt S.N.C.F. du 26 août 1985 de 11,57 %. Quant à l'emprunt d'Etat du 30 septembre 1985, son taux actuariel est de 10,61 % seulement.

II. — LES EMPLOIS

Le conseil d'administration du fonds décide de la répartition des moyens du fonds entre les structures de transport public, la circulation routière et la maîtrise de l'énergie.

Pour chacun de ces trois domaines d'intervention, un comité de gestion affecte les dotations entre les projets présentés par les ministères compétents.

Quatre tranches ont été lancées depuis 1982, les trois premières pour un montant de 4 milliards de francs chacune et la quatrième pour un montant de 6 milliards de francs. Grâce aux contributions des autres parties intéressées, chaque tranche a entraîné plus du double de travaux.

1. — Répartition des emplois

La répartition des quatre premières tranches est résumée par le tableau suivant :

(en milliers de francs)

Tranche	Energie	dont aides au logement	Transports publics	Circulation routière	Totaux
I	2.000		750	1.250	4.000
II	1.980	900	1.025	995	4.000
III	2.014	730	710,5	1.275,5	4.000
(dont pôles de conversion)	444	870	10,5	457,6	
IV	1945	1.250	968	2.732	6.000
(dont pôles de conversion)		100			
Solde restant à répartir : 355					
Totaux	7.839		3.453,5	6.252,5	18.000

La **quatrième tranche** est répartie selon la clé suivante :

— 1.945 millions de francs sont consacrés aux investissements destinés à économiser l'énergie. sous cette somme, 1.150 millions de francs constituent des aides aux logements sociaux et privés, 410 millions des aides dans les secteurs industriels et agricoles et 100 millions sont destinés aux bâtiments scolaires ;

— 968 millions de francs doivent financer les équipements de transport public dont 350 millions destinés au TGV Atlantique et 242 millions aux investissements portuaires ;

— 2.432 millions de francs sont consacrés au troisième domaine d'intervention du fonds, la circulation routière.

Il demeure, au titre de cette quatrième tranche du FSGT, 355 millions de francs à débloquer, selon une répartition qui reste à définir.

2. — *Affectation des crédits et paiements effectifs.*

Au 31 juillet 1985, en ce qui concerne les transports publics et la circulation routière, les dotations des trois premières tranches étaient affectées en quasi totalité (94,5 %) et celles de la quatrième tranche à plus des deux tiers (69,5 %).

En ce qui concerne la maîtrise de l'énergie, les dotations étaient affectées en totalité pour les trois premières tranches et à 61 % pour la quatrième tranche. Pour le logement, les dotations des trois premières tranches au titre de la P.A.H. et de la PALULOS étaient engagées à 80 % au 30 juin 1985 et à 17 % pour la quatrième tranche.

Les paiements effectifs intervenus au titre des quatre premières tranches sont résumés par les tableaux suivants :

PAIEMENTS DU FSGT (AU 11 OCTOBRE 1985)
cumulés depuis l'origine
(en millions de francs)

	Transports publics	Circulation routière	AFME
FSGT 1	690,3	1.249,702	
FSGT 2	585,05	983,158	
FSGT 3	398,13	960,357	
FSGT 4	316,709	765,427	
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	1.990,189	3.958,644	3.400

au titre de 1985
(en millions de francs)

	Tansports publics	Circulation routière	AFME
FSGT 1	112,2	18,394	
FSGT 2	83,5	170,058	
FSGT 3	398,13	579,987	
FSGT 4	316,709	765,427	
	910,539	1.533,866	1.500

On observe que si la consommation des crédits s'effectue rapidement dans le secteur de la circulation routière, elle est moins rapide dans celui des transports publics et nettement plus lente dans celui de l'énergie, compte tenu dans ce dernier secteur de la multiplicité des maîtres d'ouvrage.

3. — *L'équilibre emplois-ressources*

Il n'est pas inutile d'examiner dans quelles conditions s'opère l'équilibre entre les emplois et les ressources du fonds. Les prévisions de trésorerie pour 1985 et pour 1986 présentent un solde cumulé positif, comme il apparaît dans le tableau suivant :

Prévisions de trésorerie du FSGT pour 1985 et 1986
(en millions de francs)

	1985	1986
Ressources		
Emprunts de l'année	4 912 (0)	5 000
TSPP	2 140	3 080
Total	7 052	8 080
Emplois		
Subventions		
• 1 ^e T (1)	162	
• 2 ^e T (1)	555	
• 3 ^e T (1)	1 177	1 800 (4)
• 4 ^e T (1)	1 405	
• 5 ^e T (1)	—	1 700 (4)
AFME (2)	2 100	3 000 (5)
A répartir	200	
Charges financières	898	1 650
Autres frais	340	200
Total	6 837	8 350
Solde de trésorerie	215	- 270
Solde de trésorerie cumulée	349 (3)	79

(1) Dont 412 MF afférent à l'exercice antérieur mais levé en janvier 1985.

(1) Circulation routière et transports publics exclusivement.

(2) Total 4 tranches.

(3) Compte tenu d'un solde de trésorerie de 134 MF en début d'exercice.

(4) Circulation routière et transports publics exclusivement.

Le détail ne peut être connu actuellement.

(5) La ventilation entre les 5 tranches n'a pas été communiquée par l'AFME.

III. — LA CINQUIEME TRANCHE

1°) La majoration de la taxe spécifique sur le produit pétrolier de 2,5 centimes à compter du mois de décembre 1986 permettra le lancement d'une cinquième tranche de travaux d'un montant de 6 millions de francs.

Les **emplois** proposés pour ces 6 milliards ont fait l'objet de la répartition suivante, annoncée lors du conseil des ministres du 2 octobre 1985 :

- 2,65 milliards de francs seraient consacrés aux infrastructures routières, avec notamment un effort accru pour la sécurité;
- 1,05 milliard de francs seraient destinés aux infrastructures de transport public : le TGV Atlantique et les métros de province seront parmi les bénéficiaires. Sur cette somme, 200 millions de francs seraient consacrés aux investissements portuaires;
- 2,3 milliards de francs seront réservés aux économies d'énergie dont 1,5 milliard de francs pour les logements sociaux.

Une enveloppe sera vraisemblablement réservée aux pôles de conversion.

Votre Commission avait demandé l'an dernier, rappelons-le, une information complète sur l'affectation des emplois du fonds avant toute majoration de la taxe. Il faut noter, en l'état actuel de nos informations, une certaine évolution de la répartition des crédits entre les trois secteurs d'intervention du fonds :

- la proportion des crédits du fonds spécial des grands travaux consacrés aux économies d'énergie passe de 38 % dans la 4^e tranche à 32,4 % dans la 5^e tranche. Le secteur du logement voit sa quote-part diminuer de 25 % des crédits à 20,8 % ;
- les crédits du fonds consacrés à la circulation routière passent de 45,5 % à 44,16 % tandis que les financements destinés aux transports publics progressent de 16 % à 17,5 %.

2°) Le lancement de cette cinquième tranche suscite plusieurs observations.

Conçu à l'origine comme un instrument de soutien conjoncturel, complémentaire du budget de l'Etat, le fonds spécial des grands travaux s'avère de plus en plus — et cette année d'une manière très nette — un relais de dotations budgétaires en forte régression. Dans chacun des secteurs où intervient le fonds, les baisses de crédits sont sensibles par rapport à 1985. Le lancement d'une nouvelle tranche peut ainsi s'analyser comme une opération de débudgétisation de dépenses qui devraient être inscrites au budget général, permettant d'accroître l'endettement public sans aggraver en apparence le déficit budgétaire.

Dans le secteur des **Transports publics**, les subventions d'investissements aux transports terrestres (autorisations de programme) subissent une contraction de 24,3 % par rapport à 1985 : 998,99 millions de francs contre 1.320,69 millions de francs.

Si l'on prend en compte les moyens financiers dégagés par les 4^e et 5^e tranches du F.S.G.T., le montant total des crédits d'investissement consacrés à cette action est passé de 2.046,69 millions de francs en 1985 à 1.848,99 millions de francs.

En ce qui concerne les **investissements portuaires**, les autorisations de programme régressent de 28,6 % (34,09 millions de francs contre 47,77 millions de francs en 1985). Avec les crédits du FSGT, les moyens de financement des investissements portuaires sont passés de 289,7 millions de francs en 1985 à 234,9 millions de francs en 1986, soit une diminution de 18,9 %.

Dans le domaine de la **circulation routière**, les crédits d'investissement consacrés au réseau routier national passent de 4,111 milliards de francs en 1985 à 3,338 milliards de francs en 1986. Les moyens de paiement atteignent 5,63 milliards contre 5,18 milliards. Si l'on intègre les crédits du fonds spécial, les moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme) consacrés à ce secteur diminuent de 2 % entre 1985 et 1986.

Dans le secteur de l'**énergie**, il faut remarquer la très sensible réduction des crédits d'intervention de l'Agence Française pour la maîtrise de l'énergie qui passent (hors F.S.G.T.) de 500 millions de francs en 1985 à 200 millions de francs en 1986. Cette évolution est

regrettable eu égard à la persistance de l'intérêt des investissements de maîtrise de l'énergie.

En ce qui concerne les crédits consacrés à l'amélioration des **logements** locatifs sociaux et des logements des propriétaires privés, les autorisations de programme sont également en forte baisse par rapport à 1985 : 971 millions de francs contre 1.525 millions de francs soit une diminution de 36,3 %. Si l'on ajoute les 1.500 millions de francs prévus au titre du fonds, le total des financements n'atteindra que 2.471 millions en 1986 contre 2.825 millions de francs en 1985 (dont 1.300 millions au titre de la 4^e tranche). Compte tenu de la dérive des prix, apparaît une insuffisance de 500 millions de francs dans le secteur de l'amélioration de l'habitat existant.

Toutefois, malgré les observations qu'une telle procédure peut susciter du point de vue de l'orthodoxie budgétaire, votre rapporteur est sensible, dans le contexte d'austérité que je viens de rappeler, à l'intérêt que représente le fonds spécial de grands travaux pour le soutien de secteurs d'activité en situation difficile. Quelques chiffres suffisent à illustrer par exemple les difficultés que connaissent les entreprises du bâtiment et travaux publics.

Sur l'ensemble de l'année 1984, la situation du bâtiment, mesurée en heures travaillées, a accusé un recul de 8 % par rapport à 1983, soit le même recul que l'année précédente. Sur les 6 premiers mois de l'année 1985, l'activité reste inférieure de 9,4 % par rapport à 1984.

L'indice d'emploi au cours du 1^{er} semestre 1985 a reculé de 5,1 % par rapport à l'année précédente après une régression de 8,4 % en 1984 et de 6,4 % en 1983. Au cours de cette même période, les cessations d'activité ont progressé de 9,1 % après avoir augmenté de 8,1 % en 1984 par rapport à l'année 1983.

Le volume d'activité des travaux publics a baissé de 10 % en 1984, ce qui porte à 22 % sa dégradation au cours des trois dernières années. Celle-ci a été particulièrement sensible dans l'industrie routière, où elle a provoqué de nombreuses disparitions d'entreprises.

Ainsi, compte tenu du contexte économique et budgétaire dans lequel s'inscrit cette cinquième tranche, **vo**tre rapporteur vous propose l'adoption de ce texte, qui devrait permettre de mobiliser rapidement des ressources indispensables au soutien d'un large secteur d'activité de notre économie, sous réserve que le Gouvernement s'engage sur une répartition précise des 6 milliards de francs prévus au titre de cette cinquième tranche.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 22 octobre 1985, présidée par **M. Edouard Bonnefous, président**, votre Rapporteur, après avoir signalé les ressources et emplois du fonds Spécial des Grands Travaux, a explicité le dispositif du projet de loi et proposé son adoption.

Au cours du débat qui s'en est suivi :

M. Fernand Lefort a déploré l'importance du prélèvement fiscal sur les produits pétroliers.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a également souligné le poids de la fiscalité pétrolière alors même que l'industrie nationale du raffinage connaît une crise grave.

M. Edouard Bonnefous, président, s'est interrogé sur les garanties effectives d'affectation des moyens du fonds Spécial des Grands Travaux entre les différentes actions susceptibles d'être fournies au Parlement.

M. Geoffroy de Montalembert, tout en comprenant les ambitions du fonds, s'est inquiété également de l'affectation réelle des moyens mis en œuvre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué qu'il lui semblait très difficile d'avoir des garanties effectives sur la répartition des efforts du fonds Spécial.

M. Jacques Descours Desacres a déploré le phénomène de débudgétisation parallèle à la mise en place de la procédure du fonds Spécial.

A l'issue de ce débat, la commission a proposé l'adoption de ce texte sous réserve que le gouvernement s'engage sur une répartition précise des 6 milliards de francs prévus au titre de la cinquième tranche du fonds Spécial des Grands Travaux.

PROJET DE LOI

Article unique

A compter du 1^{er} décembre 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 12,2 centimes par litre.