

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2023

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de
l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2024,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Bernard Delcros, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; M. Michel Canévet, Mmes Marie-Claire Carrère-Gée, Frédérique Espagnac, M. Marc Laménie, secrétaires ; MM. Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, M. Éric Bocquet, Mme Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Carole Ciuntu, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1680, 1715, 1719, 1723, 1745, 1778, 1781, 1805, 1808, 1820 et T.A. 178

Sénat : 127 et 128 à 134 (2023-2024)

SOMMAIRE

Pages

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER DISPOSITIONS POUR 2024

I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE	7
A. - CRÉDITS DES MISSIONS.....	7
• <i>ARTICLE 35</i> Crédits du budget général.....	7
• <i>ARTICLE 36</i> Crédits des budgets annexes.....	12
• <i>ARTICLE 37</i> Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers	14
B. - DONNÉES DE LA PERFORMANCE.....	18
• <i>ARTICLE 38</i> Objectifs et indicateurs de performance.....	18
II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT	22
• <i>ARTICLE 39</i> Autorisations de découvert	22
III. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	24
• <i>ARTICLE 40</i> Plafond des autorisations d'emplois de l'État.....	24
• <i>ARTICLE 41</i> Plafond des emplois des opérateurs de l'État	28
• <i>ARTICLE 42</i> Plafond des emplois des établissements à autonomie financière.....	31
• <i>ARTICLE 43</i> Plafond des emplois des autorités publiques indépendantes.....	33
IV. - REPORTS DE CRÉDITS DE 2023 SUR 2024.....	35
• <i>ARTICLE 44</i> Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement	35

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I - MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES.....	45
• <i>ARTICLE 45</i> Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt au Fonds monétaire international	45
• <i>ARTICLE 46</i> Octroi de la garantie de l'État au fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine » de la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre du soutien à l'économie ukrainienne.....	53
• <i>ARTICLE 47</i> Octroi de la garantie de l'État à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) au titre du soutien à l'économie ukrainienne.....	59
• <i>ARTICLE 48</i> Octroi de la garantie de l'État à la Société financière internationale (SFI) au titre du soutien à l'économie ukrainienne	65
• <i>ARTICLE 49</i> Garantie de l'État au fonds unique de la société Action Logement Services	69

• ARTICLE 49 bis (nouveau) Octroi de la garantie de l'État en faveur de l'Unédic.....	73
• ARTICLE 49 ter (nouveau) Souscription à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale.....	79
• ARTICLE 49 quater (nouveau) Octroi de la garantie de l'État pour des prêts participatifs et des obligations « Transition »	82
• ARTICLE 49 quinquies (nouveau) Octroi de la garantie de l'État au conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux	98
• ARTICLE 49 sexies (nouveau) Octroi de la garantie de l'État à certains établissements d'abattage et de découpe.....	101
• ARTICLE 49 septies (nouveau) Octroi de la garantie de l'État aux emprunts obligataires de Bpifrance contractés en 2024 dans le cadre du plan France 2030	104
• ARTICLE 49 octies (nouveau) Création d'un fonds de garantie de l'État en faveur des entreprises agricoles	110
• ARTICLE 49 nonies (nouveau) Droit de communication de l'inspection générale des finances (IGF)	113
• ARTICLE 49 decies (nouveau) Création d'un « budget vert » des collectivités territoriales	120
• ARTICLE 49 undecies (nouveau) Identification de l'endettement des collectivités territoriales consacré à des objectifs environnementaux.....	128
• ARTICLE 49 duodecies (nouveau) Élargissement du dispositif dit de « garantie interne ».....	134
• ARTICLE 49 terdecies (nouveau) Transposition de l'accord interministériel relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance sur les risques d'incapacité de travail et de décès dans la fonction publique de l'État	143
• ARTICLE 49 quaterdecies (nouveau) Modification de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de protection complémentaire santé dans la fonction publique de l'État	149
• ARTICLE 49 quindecies (nouveau) Orientation de l'épargne réglementée vers la base industrielle et technologique de défense (BITD)	153
• ARTICLE 49 sexdecies (nouveau) Majoration du plafond de rémunération des parts sociales d'épargne (PSE) de sociétés coopératives agricoles.....	161
• ARTICLE 49 septdecies (nouveau) Extension du droit de communication des agents des transports publics.....	164
• ARTICLE 49 octodecies (nouveau) Rapport d'évaluation des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement en outre-mer.....	170
• ARTICLE 49 novodecies (nouveau) Création d'un mécanisme de surcotisation volontaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) en outre-mer.....	175
• ARTICLE 49 vicies (nouveau) Garantie des prêts accordés dans le cadre du dispositif de leasing social de véhicules électriques	180
• ARTICLE 49 unvicies (nouveau) Création d'un document de politique transversale (DPT) sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine	184
• ARTICLE 49 duovicies (nouveau) Ouverture du contrôle budgétaire à certains groupements d'intérêt public (GIP).....	188
• ARTICLE 49 tervicies (nouveau) Poursuite de la mise en œuvre du compte financier unique (CFU) des collectivités territoriales	191
• ARTICLE 49 quatervicies (nouveau) Création du rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes annexé au projet de loi de finances et extension du rapport sur le « budget vert » à certains opérateurs de l'État	198
• ARTICLE 49 quinvicies (nouveau) Corrections techniques relatives aux modalités de gestion du dispositif des conseillers numériques.....	205

• <i>ARTICLE 49 sexvicies (nouveau)</i> Sécurisation de l'extraction des déchets des Mines de potasse d'Alsace	208
• <i>ARTICLE 49 septvicies (nouveau)</i> Demande de rapport sur les dépenses du crédit d'impôt recherche effectuées en dehors de l'Union européenne	216
• <i>ARTICLE 49 octovicies (nouveau)</i> Demande de rapport relatif au contrôle renforcé par les salariés de la politique fiscale de l'entreprise	219
• <i>ARTICLE 49 novovicies (nouveau)</i> Demande de rapport d'évaluation des effets des taux réduits de l'impôt sur les sociétés	226
• <i>ARTICLE 49 tricvicies (nouveau)</i> Demande de rapport sur l'opportunité de la création d'une « Eurovignette » pour les poids lourds	230
• <i>ARTICLE 49 untricies (nouveau)</i> Demande de rapport sur l'opportunité d'une révision du barème des indemnités kilométriques prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre du véhicule	235
EXAMEN EN COMMISSION	241
LA LOI EN CONSTRUCTION	243

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER DISPOSITIONS POUR 2024

I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE

A. - Crédits des missions

ARTICLE 35

Crédits du budget général

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le projet de loi de finances pour 2024.

Les ouvertures de crédit étaient de 585,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 581,1 milliards d'euros en crédits de paiement dans le texte initial du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement.

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, ces crédits ont été majorés de 0,3 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,2 million d'euros en crédits de paiement.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : LA SECONDE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES FIXE POUR LE BUDGET GÉNÉRAL, PAR MISSION, LE MONTANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que la discussion des crédits du budget général donne lieu à un **vote par mission** et que les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Le 1^o du II de l'article 34 prévoit en conséquence que **la seconde partie de la loi de finances fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.**

Ces dispositions prennent la forme d'un état B annexé à un article de la seconde partie de la loi de finances. L'article est de simple récapitulation, seul l'état B pouvant faire l'objet d'amendements traduisant les votes relatifs aux missions budgétaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PROJET DE LOI DE FINANCES OUVRE, SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, DES CRÉDITS D'UN MONTANT DE 585,1 MILLIARDS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 581,1 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article, dans le texte initial du projet de loi de finances, récapitule les ouvertures de crédits sur le périmètre du budget général, qui sont de **585,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **581,1 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Les crédits détaillés par mission sont présentés *infra* et commentés dans le détail dans les annexes au rapport général sur le projet de loi de finances.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 0,3 MILLIARD D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 0,2 MILLIARD D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, les crédits ouverts aux ministres sont de **585,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **581,3 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une augmentation

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

de 0,3 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 0,2 milliard d'euros en crédits de paiement.

Les principales évolutions concernent les missions « Cohésion des territoires » (+ 408 millions d'euros en autorisations d'engagement et + 48 millions d'euros en crédits de paiement), « Écologie, développement et mobilité durables » (- 424 millions d'euros en autorisations d'engagement et - 64 millions d'euros en crédits de paiement) et « Sécurités » (+ 215,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et + 145,9 millions d'euros en crédits de paiement).

**Crédits par mission avant et après l'examen en première lecture
par l'Assemblée nationale**

(en millions d'euros)

Étiquettes de lignes	Texte initial		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État.....	3 508,8	3 506,6	3 508,8	3 506,6	-	-
Administration générale et territoriale de l'État.....	5 596,2	4 657,7	5 595,8	4 657,3	- 0,4	- 0,4
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.....	5 343,7	4 752,7	5 346,7	4 755,7	+ 3,0	+ 3,0
Aide publique au développement.....	6 292,6	5 928,9	6 292,6	5 928,9	-	-
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.....	1 914,3	1 923,5	1 918,3	1 927,5	+ 4,0	+ 4,0
Cohésion des territoires.....	19 418,3	19 371,9	19 826,3	19 419,9	+ 408,0	+ 48,0
Conseil et contrôle de l'État	818,5	883,6	818,5	883,6	-	-
Crédits non répartis	810,5	510,5	810,5	510,5	-	-
Culture.....	4 182,9	3 899,9	4 182,9	3 899,9	-	-
Défense	67 863,8	56 778,4	67 841,1	56 755,7	- 22,6	- 22,6
Direction de l'action du Gouvernement.....	1 017,4	1 049,1	1 020,9	1 052,6	+ 3,5	+ 3,5
Écologie, développement et mobilité durables	24 464,4	21 630,9	24 040,5	21 566,9	- 424,0	- 64,0
Économie	4 182,9	4 293,2	4 182,9	4 293,2	-	-
Engagements financiers de l'État...	54 155,5	60 818,1	54 155,5	60 818,1	-	-
Enseignement scolaire	86 937,3	86 833,9	86 937,3	86 833,9	-	-
Gestion des finances publiques.....	10 811,4	10 899,8	10 811,4	10 899,8	-	-
Immigration, asile et intégration....	1 764,3	2 156,0	1 764,3	2 156,0	-	-
Investir pour la France de 2030	0,0	7 701,7	0,0	7 701,7	-	-
Justice.....	14 235,8	12 159,9	14 235,8	12 159,9	-	-
Médias, livre et industries culturelles	741,9	735,9	741,9	735,9	-	-

Outre-mer	2 904,4	2 657,6	2 956,4	2 663,6	+ 52,0	+ 6,0
Plan de relance	0,0	1 414,0	0,0	1 414,0	-	-
Pouvoirs publics.....	1 137,8	1 137,8	1 137,8	1 137,8	-	-
Recherche et enseignement supérieur	32 319,2	31 819,2	32 319,2	31 819,2	-	-
Régimes sociaux et de retraite.....	6 228,7	6 228,7	6 228,7	6 228,7	-	-
Relations avec les collectivités territoriales	4 359,9	4 275,5	4 394,8	4 310,4	+ 34,9	+ 34,9
Remboursements et dégrèvements	140 250,6	140 250,6	140 250,6	140 250,6	-	-
Santé.....	2 343,3	2 346,6	2 343,3	2 346,6	-	-
Sécurités.....	25 026,2	24 169,2	25 241,4	24 315,1	+ 215,2	+ 145,9
Solidarité, insertion et égalité des chances.....	30 747,5	30 845,4	30 750,1	30 848,0	+ 2,6	+ 2,6
Sport, jeunesse et vie associative ...	1 704,1	1 794,8	1 719,1	1 809,8	+ 15,0	+ 15,0
Transformation et fonction publiques	1 198,5	1 095,7	1 253,5	1 095,7	+ 55,0	-
Travail et emploi	22 866,7	22 561,0	22 866,7	22 561,0	-	-
Total général	585 147,4	581 088,3	585 493,6	581 264,1	+ 346,1	+ 175,7

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances et du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution

Ces modifications de crédit ont fait l'objet de 92 amendements retenus dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Les principaux éléments relatifs aux crédits des missions du budget général ont été présentés dans le tome 1 du présent rapport, ainsi que dans le commentaire de l'article 34 relatif à l'équilibre général du budget.

Les crédits des missions sont présentés en détail dans les contributions des rapporteurs spéciaux, annexées au présent rapport général.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Cet article procède à une **simple récapitulation** des votes intervenus sur les crédits des missions du budget général, le montant total étant mis à jour à la fin de la discussion.

En conséquence, **la commission propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 36

Crédits des budgets annexes

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le projet de loi de finances pour 2024.

Les ouvertures de crédit sont de 2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces ouvertures de crédits.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES FIXE POUR LES BUDGETS ANNEXES LE MONTANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que les crédits des budgets annexes sont votés par budget annexe.

Le 1^o du II de l'article 34 prévoit en conséquence que la seconde partie de la loi de finances fixe, pour chaque budget annexe, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés.

Ces dispositions prennent la forme d'un état C annexé à un article de la seconde partie de la loi de finances. L'article est de simple récapitulation, seul l'état C pouvant faire l'objet d'amendements traduisant les votes relatifs aux missions budgétaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PROJET DE LOI DE FINANCES OUVRE, SUR LES BUDGETS ANNEXES, DES CRÉDITS D'UN MONTANT DE 2,6 MILLIARDS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 2,4 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article, dans le texte initial du projet de loi de finances, récapitule les ouvertures de crédits sur le périmètre du budget général, qui sont de **2,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **2,4 milliards d'euros en crédits de paiement**.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Crédits par budget annexe

(en millions d'euros)

Étiquettes de lignes	Texte initial	
	AE	CP
Contrôle et exploitation aériens.....	2 451,2	2 263,0
Publications officielles et information administrative	159,2	151,6
Total général	2 610,3	2 414,6

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances

*

* *

Le présent article et l'état C annexé ont été repris sans modification dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Cet article procède à une **simple récapitulation** des votes intervenus sur les crédits des budgets annexes, le montant total étant mis à jour à la fin de la discussion.

En conséquence, **la commission propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 37

**Crédits des comptes d'affectation spéciale
et des comptes de concours financiers**

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits sur les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers figurant dans le projet de loi de finances pour 2024.

Les ouvertures de crédit étaient de 79,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les comptes d'affectation spéciale et de 148,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 148,6 milliards d'euros en crédits de paiement pour les comptes de concours financiers, dans le texte initial du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement.

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, les crédits des comptes d'affectation spéciale ont été majorés de 5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les crédits des comptes de concours financiers n'ont pas été modifiés.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES FIXE LE MONTANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE ET LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par compte spécial.

Le 1° du II de l'article 34 prévoit en conséquence que **la seconde partie de la loi de finances fixe, par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés.**

Ces dispositions prennent, pour ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, la forme d'un état D annexé à un article de la seconde partie de la loi de finances. L'article

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

est de simple récapitulation, seul l'état D pouvant faire l'objet d'amendements traduisant les votes relatifs aux missions budgétaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PROJET DE LOI DE FINANCES OUVRE, SUR LE BUDGET GÉNÉRAL, LES CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIAL ET DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent article, dans le texte initial du projet de loi de finances, récapitule les ouvertures de crédits sur le périmètre des comptes d'affectation spéciale, qui sont de 79,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et sur celui des comptes de concours financiers, qui sont de 148,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 148,6 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits détaillés par compte sont présentés *infra*.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE DE 5 MILLIONS D'EUROS

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, les crédits ouverts aux ministres sont de 80,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les comptes d'affectation spéciale, soit une augmentation de 5 millions d'euros. Ils ne sont pas modifiés pour les comptes de concours financiers.

Crédits par compte d'affectation spéciale et compte de concours financier avant et après l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

Étiquettes de lignes	Texte initial		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Comptes d'affectation spéciale						
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers.....	1 660,1	1 660,1	1 660,1	1 660,1	-	-
Développement agricole et rural...	141,0	141,0	146,0	146,0	+ 5,0	+ 5,0
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	360,0	360,0	360,0	360,0	-	-
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	340,0	340,0	340,0	340,0	-	-
Participations financières de l'État	9 862,0	9 862,0	9 862,0	9 862,0	-	-
Pensions	67 583,7	67 583,7	67 583,7	67 583,7	-	-
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers.....	1 660,1	1 660,1	1 660,1	1 660,1	-	-
Total	79 946,8	79 946,8	79 951,8	79 951,8	+ 5,0	+ 5,0
Comptes de concours financiers						
Accords monétaires internationaux.....	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Avances à l'audiovisuel public	4 025,2	4 025,2	4 025,2	4 025,2	-	-
Avances aux collectivités territoriales	132 434,5	132 434,5	132 434,5	132 434,5	-	-
Prêts à des États étrangers	1 287,1	1 199,1	1 287,1	1 199,1	-	-
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.....	375,1	453,3	375,1	453,3	-	-
Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.....	10 533,2	10 533,2	10 533,2	10 533,2	-	-
Total	148 655,1	148 645,3	148 655,1	148 645,3	-	-

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances et du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution

Les principaux éléments relatifs aux crédits ont été présentés dans le tome 1 du présent rapport, ainsi que dans le commentaire de l'article 34 relatif à l'équilibre général du budget.

Les crédits des missions sont présentés en détail dans les contributions des rapporteurs spéciaux, annexées au présent rapport général.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Cet article procède à une **simple récapitulation** des votes intervenus sur les crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, le montant total étant mis à jour à la fin de la discussion.

En conséquence, **la commission propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

B. - Données de la performance

ARTICLE 38

Objectifs et indicateurs de performance

Le présent article renvoie à l'état G annexé au projet de loi qui définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial les objectifs et indicateurs associés.

Ce renvoi a pour conséquence de permettre le dépôt d'amendements sur ces objectifs et indicateurs associés à l'occasion de l'examen du projet de loi. Ces amendements, qui portent directement sur l'état G, ne peuvent porter que sur la définition des objectifs et indicateurs associés, les cibles chiffrées n'étant pas inscrites dans l'état G.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ÉTAT G ANNEXÉ À LA LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) PERMET D'ASSOCIER LE PARLEMENT AU PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001¹ avait notamment pour objectif de consacrer une « nouvelle gouvernance financière »², fondée sur une logique de résultats plutôt que sur une logique de moyens.

Cette nouvelle gouvernance financière s'est traduite par l'octroi d'une plus grande autonomie des ordonnateurs publics, dans un objectif de responsabilisation des gestionnaires publics. Le corollaire de ce renforcement de l'autonomie des gestionnaires publics, matérialisé notamment par la globalisation des crédits à l'intérieur des programmes³, est l'introduction d'une logique de résultats, c'est-à-dire d'une évaluation de la capacité des gestionnaires à atteindre des objectifs associés au budget dont il est responsable.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² cf. not. A. Barilari, M. Bouvier, 2010, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*.

³ v. art. 7 de la L.O. n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

Concrètement, et à l'échelle de l'examen annuel des lois de finances, cette logique s'est traduite par la mise en place pour chacun des programmes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, d'un ensemble d'objectifs de performance et d'indicateurs associés.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, ces indicateurs font l'objet d'un suivi à travers, d'une part, la fixation *a priori* d'objectifs dans le projet annuel de performance (PAP) associé à chaque programme et annexé au projet de loi de finances initiale et, d'autre part, la constatation *a posteriori* de résultats dans le rapport annuel de performance (RAP) associé à chaque programme et annexé au projet de loi de règlement.

Toutefois, jusqu'à l'exercice 2023, ces objectifs de performance et indicateurs associés ne relevaient pas du domaine de la loi et ne pouvaient être ni débattus ni modifiés par le Parlement à l'occasion de l'examen des lois de finances.

La loi organique du 28 décembre 2021¹ de modernisation de la gestion des finances publiques a fait entrer la fixation des objectifs de performance et indicateurs associés dans le domaine obligatoire des lois de finances².

Par conséquent, pour la première fois, la loi de finances initiale pour 2023 a été assortie d'un état G qui recense l'intégralité des objectifs de performance et indicateurs associés, classés par mission et par programme.

La création de cet état G annexé à la loi de finances a pour conséquence immédiate de rendre possible l'amendement par le Parlement ou par le Gouvernement de cette liste d'objectifs et d'indicateurs à l'occasion de l'examen des lois de finances.

Dès l'examen du projet de loi de finances initiales pour 2023, le Parlement s'est saisi de cette nouvelle possibilité et, à titre illustratif, le Sénat a adopté en première lecture sept amendements modifiant l'état G. Le rapporteur général regrette cependant que seulement un des amendements adoptés par le Sénat, qui correspond d'ailleurs à un amendement déposé par le Gouvernement, ait été finalement retenu par le Gouvernement dans le texte considéré comme adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

¹ Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

² v. 4° bis de l'article 34 de la L.O. n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'ARTICLE 38 RENVOIE À L'ÉTAT G LA DÉFINITION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Selon la même méthode que celle utilisée pour les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement des missions du budget général, qui sont retracés dans l'état B annexé à la loi de finances, le présent article procède à un renvoi à l'état G annexé à la loi dans lequel sont retracés l'ensemble des objectifs de performance et indicateurs associés, classés par mission et programme.

Ce renvoi de la fixation des objectifs et indicateurs de performance de l'État a deux conséquences.

En premier lieu, les amendements ayant pour objet de supprimer, de modifier ou d'ajouter des objectifs ou indicateurs de performance ne portent pas sur le présent article mais directement sur l'état G annexé au projet de loi.

En second lieu, conformément à l'intention du législateur organique, seuls les objectifs et indicateurs associés sont du domaine de la loi. Par conséquent, les cibles annuelles fixées par le Gouvernement pour chacun des indicateurs de performance ne figurent pas dans l'état G et ne peuvent pas être amendées à l'occasion de l'examen des lois de finances.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

Cet article n'a pas été modifié dans le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ASSOCIATION DU PARLEMENT À LA DÉFINITION DES OBJECTIFS FIXÉS À L'ADMINISTRATION EST UN LEVIER D'AMÉLIORATION DU PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'institution d'une logique de résultats et la consécration d'un véritable pilotage par la performance de la dépense publique est **un des aspects les moins aboutis de la réforme de la gestion des finances publiques engagée par la LOLF.**

En 2011, la Cour des comptes estimait à ce titre que « *le dispositif de suivi de la performance mis en œuvre depuis 2006 n'a pas permis de concilier les orientations stratégiques politiques soumises au Parlement et les objectifs assignés aux responsables d'administration* »¹.

En 2018, de nouveau, plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, la Cour des comptes dressait le constat que « *la démarche de performance n'a pas atteint les résultats attendus* »².

Ce diagnostic a justifié le choix du législateur organique de faire entrer les objectifs de performance et indicateurs associés dans le domaine obligatoires des lois de finances.

Le rapporteur général, également rapporteur du projet de loi organique, avait soutenu cet élargissement du domaine des lois de finances dès lors qu'il permettait de revaloriser les objectifs de performance en permettant au Parlement d'en débattre³.

Par conséquent, le rapporteur général propose d'adopter cet article qui renvoie à l'état G annexé au projet de loi la définition des objectifs et indicateurs associés pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ cf. Cour des comptes, novembre 2011, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*.

² Cour des comptes, mai 2018, *Le budget de l'État en 2017*.

³ Sénat, commission des finances, 15 septembre 2021, n° 831 (2021-2022), *Rapport sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, au rapport de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal*.

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 39

Autorisations de découvert

Le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires. L'Assemblée nationale ne l'a pas modifié.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : LA SECONDE PARTIE DE LA LOI DE FINANCES FIXE LE MONTANT DES AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT POUR LES COMPTES DE COMMERCE ET LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par compte spécial.

Le 1^o du II de l'article 34 prévoit en conséquence que **la seconde partie de la loi de finances fixe, par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés.**

Les **comptes de commerce** retracent des opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour ces deux catégories de comptes spéciaux, **le vote porte seulement sur l'autorisation de découvert**, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ayant un caractère indicatif en application des articles 22 et 23 de la LOLF.

Ces dispositions prennent, pour ce qui concerne ces deux catégories de comptes, la forme d'un état E annexé à un article de la seconde partie de la loi de finances. L'article est de simple récapitulation, seul l'état E pouvant faire l'objet d'amendements.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DE 20,0 MILLIARDS D'EUROS POUR LES COMPTES DE COMMERCE ET DE 175 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Le **I** récapitule les autorisations de découvert accordées aux ministres, au titre des **comptes de commerce**, à la somme de 20,0 milliards d'euros. La plus grande partie de ce découvert concerne, à hauteur de 19,2 milliards d'euros, le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », principalement au titre des opérations relatives à la dette primaire et la gestion de la trésorerie.

Le **II** récapitule les autorisations de découvert accordées au ministre chargé des finances, au titre des **comptes d'opérations monétaires**, au montant de 175 millions d'euros, qui correspond intégralement à l'autorisation de découvert du compte « Pertes et bénéfices de change ».

*

* *

L'Assemblée nationale n'a pas modifié les autorisations de découvert des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires dans le texte considéré comme adopté en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QU'IL RÉSULTERA DES VOTES DU SÉNAT

Cet article procède à une **simple récapitulation** des votes éventuellement intervenus sur les autorisations de découvert de l'état E, le montant total étant, le cas échéant, mis à jour à la fin de la discussion.

En conséquence, **la commission propose de l'adopter tel qu'il résultera des votes du Sénat sur la deuxième partie du présent projet de loi de finances.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

III. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 40

Plafond des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2024 à un niveau de 1 987 484 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Ce plafond a été diminué de 2 216 ETPT lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, principalement en application de règles techniques résultant de la loi de programmation des finances publiques.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES PRÉVOIT LA FIXATION EN LOI DE FINANCES DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DE L'ÉTAT

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances¹, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de **plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

L'article 43 de la loi organique prévoit que les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique. Le 2° du II de l'article 34 dispose en conséquence que la seconde partie de la loi de finances fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois.

Les autorisations d'emploi s'expriment en équivalents temps plein travaillé (ETPT), qui prennent en compte la quotité de temps de travail et la période d'activité sur l'année. À titre d'exemple, un agent à temps partiel à 80 %, recruté le 1^{er} juillet (donc présent pendant la moitié de l'année), correspond à 0,4 ETPT.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EST FIXÉ À 1 987 484 ETPT

Le présent article fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** pour 2024.

Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale, de **1 987 484 ETPT**, soit une augmentation de 26 195 ETPT par rapport au plafond de 1 961 289 ETPT fixé par la loi de fin de gestion pour 2023¹.

L'augmentation par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2023 est de + 26 391 ETPT dus, selon l'exposé des motifs de l'article, à l'impact des schémas d'emplois 2024 pour + 892 ETPT, à l'effet en année pleine sur 2024 des variations d'effectifs prévues en loi de finances initiale pour 2023 pour + 4 342 ETPT, aux mesures de transfert et de périmètre pour + 20 549 ETPT (liées principalement au transfert sur le titre 2 d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et d'assistants d'éducation (AED) relevant de l'éducation nationale et de l'agriculture) et, enfin, à des corrections techniques nettes à hauteur de + 608 ETPT.

L'exposé des motifs indique que le **solde global des créations et des suppressions d'emplois sur l'État** (schéma d'emplois) s'élève à **+ 6 695 équivalents temps plein (ETP)**, résultant principalement de l'augmentation des moyens dédiés à la sécurité intérieure (+ 2 653 ETP), à la justice (+ 1 925 ETP), à l'éducation nationale (+ 560 ETP), aux armées (+ 456 ETP) et à la transition écologique et la cohésion des territoires (+ 417 ETP).

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE DIMINUTION TECHNIQUE DU PLAFOND D'EMPLOIS DE 2 016 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a retenu un amendement issu d'une initiative du Gouvernement, qui fixe le plafond d'emploi de l'État à un niveau de 1 985 468 ETPT, en diminution de 2 016 ETPT par rapport à celui présenté dans le texte initial.

D'une part, il met en œuvre les dispositions de l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui prévoit que le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la

¹ *Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.*

dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. Cette disposition permet de mettre à jour les plafonds d'autorisations d'emploi en fonction de la consommation réelle d'emplois et entraîne une **diminution de 2 110 ETPT** des autorisations d'emploi, les corrections portant sur le ministère des armées (- 1 298 ETPT), le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (- 574 ETPT), le ministère de la justice (- 213 ETPT), le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion (- 10 ETPT) et les services de la Première ministre (- 15 ETPT).

D'autre part, il tire les conséquences sur le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2024 d'ajustements effectués en gestion en 2023, entraînant des modifications mineures du plafond d'emplois.

Enfin, l'amendement du Gouvernement ajuste notamment les plafonds d'emplois :

- du ministère de l'intérieur et des outre-mer (+ 198 ETPT) pour renforcer la 4^e unité d'intervention et d'instruction de la sécurité civile (UIISC) ;

- du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (- 66 ETPT) ;

- du ministère des solidarités et des familles (+ 17 ETPT).

**Évolution des plafonds d'autorisation d'emplois des ministères au cours
de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale**

(en équivalents temps plein travaillés ou ETPT)

Ministère ou budget annexe	Texte initial	Texte transmis au Sénat	Évolution
Budget général	1 976 561	1 974 545	- 2 016
Agriculture et souveraineté alimentaire	30 458	30 459	+ 1
Armées	271 852	270 554	- 1 298
Culture	9 163	9 161	- 2
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	125 789	125 212	- 577
Éducation nationale et jeunesse.....	1 060 503	1 060 503	-
Enseignement supérieur et recherche.....	5 119	5 119	-
Europe et affaires étrangères.....	13 761	13 761	-
Intérieur et outre-mer	303 839	304 040	+ 201
Justice	94 916	94 698	- 218
Services du Premier ministre	10 421	10 405	- 16
Solidarités et des Familles	5 040	5 059	+ 19
Sports et jeux olympiques et paralympiques.....	1 442	1 442	-
Transformation et fonction publiques	514	514	-
Transition écologique et cohésion des territoires	35 945	35 831	- 114
Travail, plein emploi et insertion.....	7 799	7 787	- 12
Budgets annexes	10 923	10 923	-
Contrôle et exploitation aériens.....	10 439	10 439	-
Publications officielles et information administrative.....	484	484	-
Total général	1 987 484	1 985 468	- 2 016

Source : commission des finances, à partir du présent projet de loi de finances

**IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER
L'ARTICLE TEL QUE MODIFIÉ À LA SUITE DES VOTES DU SÉNAT**

Dans la mesure où le niveau des plafonds d'emplois par ministère est lié aux choix effectués sur les missions en matière d'emploi, le rapporteur général propose de l'adopter sans modification.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter
cet article sans modification.**

ARTICLE 41

Plafond des emplois des opérateurs de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2024 à un niveau de 408 281 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Ce plafond a été diminué de 3 402 ETPT lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, principalement en application de règles techniques résultant de la loi de programmation des finances publiques.

La commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat sur les missions.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES PRÉVOIT LA FIXATION EN LOI DE FINANCES DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DE L'ÉTAT

Le 2° *bis* de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe le **plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État** par mission.

Les autorisations d'emploi s'expriment en équivalents temps plein travaillé (ETPT).

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE DIMINUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution a retenu un amendement issu d'une initiative du Gouvernement, qui fixe le plafond d'emploi des opérateurs de l'État à un niveau de 404 879 ETPT, en diminution de 3 402 ETPT par rapport à celui présenté dans le texte initial.

Cette diminution est principalement une mesure de sincérisation.

L'article 11 du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoit en effet que le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État prévu en loi de finances initiale, spécialisé par mission, ne peut excéder de plus de 5 % en 2024, 4 % en 2025 et 2026

et 3 % en 2027, la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus.

En conséquence, l'amendement procède à un abattement de 3 556 ETPT, qui porte à titre principal sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » (- 3 404 ETPT) et sur la mission « Enseignement scolaire » (- 138 ETPT).

Par ailleurs, certains plafonds sont ajustés en coordination avec le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 ou au titre de transferts n'ayant pas pu être pris en compte dans le texte initial du projet de loi de finances. En particulier, le plafond d'emplois du programme « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » est rehaussé de 110 ETPT afin de permettre au réseau des œuvres universitaires et scolaires de faire face à ses besoins en recrutements infra-annuels.

Évolution des plafonds d'autorisations d'emploi des opérateurs de l'État lors de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale

(en équivalents temps plein travaillé)

Mission	Texte déposé	Texte adopté	Évolution
Action extérieure de l'État	5 975	5 975	-
Administration générale et territoriale de l'État	458	458	-
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 447	13 458	+ 11
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ...	1 205	1 205	-
Cohésion des territoires	823	823	-
Culture	16 915	16 916	+ 1
Défense	12 078	12 078	-
Direction de l'action du Gouvernement	932	919	- 13
Écologie, développement et mobilité durables	19 760	19 773	+ 13
Économie	2 828	2 828	-
Enseignement scolaire.....	2 998	2 860	- 138
Immigration, asile et intégration	2 245	2 245	-
Justice	791	796	+ 5
Médias, livre et industries culturelles	3 129	3 129	-
Outre-mer	127	140	+ 13
Recherche et enseignement supérieur	256 793	253 499	- 3 294
Régimes sociaux et de retraite.....	287	287	-
Santé.....	131	131	-
Sécurités.....	312	312	-
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 452	8 452	-
Sport, jeunesse et vie associative	752	752	-

Transformation et fonction publiques	651	651	-
Travail et emploi	56 341	56 341	-
Contrôle et exploitation aériens.....	791	791	-
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers..	60	60	-
Total	408 281	404 879	- 3 402

Source : commission des finances, à partir du projet de loi de finances

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE TEL QUE MODIFIÉ À LA SUITE DES VOTES DU SÉNAT

Dans la mesure où le niveau des plafonds d'emplois des opérateurs est lié aux choix effectués sur les missions en matière d'emploi, le rapporteur général propose de l'adopter tel que modifié à la suite des votes du Sénat sur la seconde partie du présent projet de loi de finances.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

ARTICLE 42

Plafond des emplois des établissements à autonomie financière

Le présent article détermine, pour 2024, le plafond des autorisations d'emploi des établissements à autonomie financière, qui font partie du réseau d'action culturelle de la France à l'étranger, à un niveau de 3 411 équivalents temps plein, soit un niveau identique à celui fixé par la loi de finances pour 2023.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ce plafond.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

Le 2^o bis du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe le **plafond d'autorisation des emplois des établissements à autonomie financière**.

Les établissements à autonomie financière sont définis à l'article 66 de la loi de finances initiale pour 1974¹, qui prévoit que « *l'autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

Ces établissements font partie du **réseau d'action culturelle de la France à l'étranger**.

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, l'ensemble des crédits alloués aux établissements à autonomie financière sont regroupés au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Seuls les agents expatriés affectés dans ces établissements sont comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des Affaires étrangères. Les agents de droit local en sont exclus. Ces établissements ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs de l'État car ils n'ont pas la personnalité morale.

C'est pourquoi le présent article prévoit un plafonnement spécifique pour les autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière. Ce plafond est exprimé en équivalents temps plein (ETP) et non en équivalents temps plein travaillés (ETPT) comme les

¹ *Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.*

autres plafonds d'autorisations d'emploi. Il s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un plafond de 3 411 ETP, identique au niveau fixé par la loi de finances initiale pour 2022 et 2023.

*

* *

Cet article n'a pas été modifié dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 43

Plafond des emplois des autorités publiques indépendantes

Le présent article fixe, pour 2024, le plafond des autorisations d'emploi de diverses autorités publiques à un niveau de 1 744 emplois.

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ce plafond.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

Le 2^o *bis* du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe le **plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes** dotées de la personnalité morale.

Le présent article ne retrace plus les effectifs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui a perdu la qualité d'autorité administrative indépendante lors de l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes¹.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un **plafond global de 1 744 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 1 717 en loi de finances initiale pour 2023 (hors ACPR), soit une augmentation de 27 ETPT.

¹ Malgré la perte de cette qualité, les effectifs de l'ACPR ont continué à être retracés dans l'article fixant les plafonds des autorités publiques indépendantes jusqu'à la loi de finances pour 2023.

Évolution du plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques
(en équivalents temps plein travaillé)

Nom	LFI 2023	PLF 2024	Évolution
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) ...	50	52	+ 2
Autorité de régulation des transports (ART)	102	102	
Autorité des marchés financiers (AMF)	515	520	+ 5
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	370	380	+ 10
Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	128	128	-
Haut Conseil du commissariat aux comptes	68	73	+ 5
Haute Autorité de santé (HAS)	438	443	+ 5
Médiateur national de l'énergie (MNE)	46	46	-
Total	1 717	1 744	+ 27

Source : commission des finances, à partir des lois et projets de loi de finances

En particulier, 10 ETPT nouveaux sont prévus pour l'ARCOM afin de répondre à l'élargissement de son périmètre de régulation à de nouveaux acteurs du numérique et d'autres types ou technologies de piratage. L'AMF bénéficie de 5 ETPT supplémentaires afin d'assurer de nouvelles missions dans le cadre de réformes de niveau européen en matière de finance durable et de finance numérique, ainsi que le Haut Conseil du commissariat aux comptes suite à l'élargissement de son champ de compétence résultant de la transposition de la directive dite *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CRSD).

*

* *

Cet article n'a pas été modifié dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

IV. - REPORTS DE CRÉDITS DE 2023 SUR 2024

ARTICLE 44

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Le présent article supprime le plafonnement des reports de crédits de 2023 à 2024 pour 12 programmes dans le texte initial, déposé à l'Assemblée nationale, et pour 37 programmes dans le texte transmis au Sénat.

Depuis quatre ans maintenant, les reports sont autorisés par le projet de loi de finances pour un nombre particulièrement important de programmes du budget général, pour des montants qui atteignent plusieurs dizaines de milliards d'euros, sans aucune justification précise. Cette pratique vide de sens l'autorisation parlementaire donnée par le vote du projet de loi de finances. Elle est contraire aux principes budgétaires les plus élémentaires que sont l'annualité budgétaire et la justification au premier euro. Elle déresponsabilise les gestionnaires publics en décorrélant totalement le montant des crédits disponibles des besoins identifiés.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances propose, par un amendement n° II-1372 (FINC.1), de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LIMITE DE REPORT DES CRÉDITS DE PAIEMENT PEUT ÊTRE MAJORÉE EN LOI DE FINANCES

A. LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES PRÉVOIT, POUR CHAQUE PROGRAMME, UNE LIMITE DE REPORT DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 3 % DES CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE...

Le principe d'annualité budgétaire prévoit que **les crédits budgétaires ne créent aucun droit au titre des années suivantes.**

L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit toutefois que **les autorisations d'engagement disponibles** sur un programme à la fin de l'année **peuvent être reportées** sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

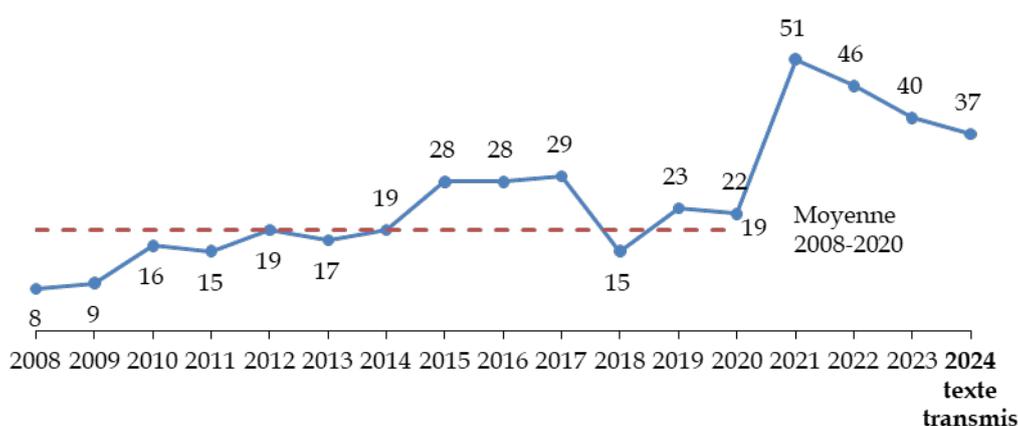
S'agissant des **crédits de paiement**, ceux qui ne portent pas sur des crédits de personnel (titre 2) peuvent être reportés **dans la limite de 3 %** des crédits initiaux inscrits sur le programme d'origine des crédits, hors titre 2. De même que pour les autorisations d'engagement, ils peuvent être reportés sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

B. ... QUI EST SUPPRIMÉE CHAQUE ANNÉE POUR UN NOMBRE CROISSANT DE PROGRAMMES

L'article 15 précité de la loi organique prévoit que le plafond de 3 % peut être majoré par une disposition dûment motivée en loi de finances.

Cette dérogation est en pratique utilisée dans chaque loi de finances : un article situé dans la seconde partie autorise une majoration du plafond, voire la suppression de tout plafond. **Alors qu'elle était utilisée de manière parcimonieuse avant 2010, cette clause a été étendue à un nombre de programmes compris entre 15 et 30 au cours des années 2010, puis supérieur à 35 depuis la loi de finances initiale pour 2021, soit un doublement par rapport à la moyenne des années 2008 à 2020.**

Nombre de programmes faisant l'objet d'une dérogation à la limitation des reports de crédits de paiement



Source : commission des finances

La rédaction de cet article a évolué, reflétant la modification des pratiques et **l'extension du champ de la dérogation**.

Les lois de finances pour 2017, 2018, 2019 et 2020 autorisaient à reporter, sur chacun des programmes concernés, un montant de crédits inférieur ou égal à ceux ouverts dans la **loi de finances initiale** : les reports ne pouvaient donc pas concerner les crédits supplémentaires ouverts en loi de finances rectificative, ou reportés de l'exercice précédent.

Les lois de finances pour 2021 et 2022, pour leur part, ont autorisé, pour les programmes concernés, le report de **l'ensemble des crédits** ouverts non seulement en loi de finances initiale, mais aussi dans les **lois de finances rectificatives** prises en cours d'année, ce qui a permis de reporter une partie des crédits très importants ouverts dans les collectifs budgétaires pris en 2020 et 2021. La loi de finances pour 2023 est revenue à une limitation des reports au niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les reports doivent enfin respecter une **limite globale** inscrite à l'article 15 de la LOLF, à la demande du Sénat, par la révision de la loi organique du 28 décembre 2021 : le montant total des crédits de paiement ainsi reportés ne peut excéder **5 % des crédits ouverts** par la loi de finances de l'année. Cette limite peut elle aussi être levée par la loi de finances, mais seulement en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE FINANCES : LEVER LE PLAFOND DE REPORT POUR DOUZE PROGRAMMES

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale prévoit de faire bénéficier **douze programmes** de l'exception à la règle du report.

Le présent article prévoit que les crédits de paiement disponibles sur ces programmes à la fin de l'année 2023 peuvent être reportés en 2024, au-delà de la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme, sans prévoir aucun plafond. Il rappelle que le montant total des crédits de paiement reportés en 2024 ne peut excéder 5 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année 2023.

**Programmes faisant l'objet d'une dérogation à la limitation des reports
dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2024**

Mission	Programme
Budget général	
Administration générale et territoriale de l'État	Vie politique
Cohésion des territoires	Interventions territoriales de l'État
Conseil et contrôle de l'État	Cour des comptes et autres juridictions financières Conseil d'État et autres juridictions administratives
Économie	Financement des opérations patrimoniales en 2023 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » Développement des entreprises et régulations
Justice	Conseil supérieur de la magistrature
Plan de relance	Écologie Compétitivité Cohésion
Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration
Comptes de concours financiers	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	Prêts pour le développement économique et social

Source : commission des finances, à partir de l'article 44 du projet de loi de finances pour 2024

**III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49,
ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA MAJORATION DU PLAFOND DE
REPORT POUR 25 PROGRAMMES SUPPLÉMENTAIRES**

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale après l'engagement de responsabilité du Gouvernement en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a étendu à **25 programmes supplémentaires** l'exception à la règle de report des crédits de paiement.

Programmes supplémentaires faisant l'objet d'une dérogation à la limitation des reports dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale

Mission	Programme
Administration générale et territoriale de l'État	Administration territoriale de l'État Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture
Cohésion des territoires	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
Défense	Soutien de la politique de la défense Équipement des forces
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental
Économie	Plan France très haut débit
Enseignement scolaire	Enseignement scolaire public du premier degré Enseignement scolaire public du second degré
Gestion des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local Conduite et pilotage des politiques économiques et financières
Gestion des finances publiques	Facilitation et sécurisation des échanges
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile
Justice	Administration pénitentiaire
Outre-mer	Conditions de vie outre-mer
Santé	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins
Sécurités	Police nationale Gendarmerie nationale Sécurité civile
Sport, jeunesse et vie associative	Sport
Transformation et fonction publiques	Transformation publique Innovation et transformation numériques

Source : projet de loi de finances pour 2024, texte considéré comme adopté en première lecture par l'Assemblée nationale

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA NÉCESSAIRE SUPPRESSION D'UN ARTICLE QUI VIDE DE SENS L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Sous couvert d'une dérogation à la limitation à 3 % des reports de crédits, c'est en fait **une suppression totale de cette règle pour un nombre important de programmes** que propose le présent article.

Le présent article crée en effet une dérogation **encore plus importante** que les années précédentes, sans pour autant apporter de justification suffisante.

A. LA DÉROGATION À LA LOI DE FINANCES EST ENCORE ÉTENDUE PAR RAPPORT AUX PRÉCÉDENTES LOI DE FINANCES

Alors que, comme indiqué précédemment, les lois de finances des années précédentes limitaient la dérogation au niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale et, parfois, en lois de finances rectificatives, cet article ouvre le report à **l'ensemble des crédits de paiement disponibles à la fin de l'année 2023**. Cette formulation, qui pourrait paraître tautologique à première vue puisqu'on ne peut pas reporter des crédits non disponibles, permet en réalité de **reporter des crédits qui n'ont pas été ouverts dans les lois de finances de l'année**, ce qui **concerne des crédits qui ont eux-mêmes été reportés de l'exercice 2022 vers l'exercice 2023**.

Il sera ainsi possible de reporter les crédits disponibles sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2023 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » de la mission « Économie » : **alors que la loi de finances initiale pour 2023 et la loi de finances de fin de gestion de cette même année n'ont ouvert aucun crédit sur ce programme, 2 milliards d'euros sont disponibles** par report de crédits non consommés en 2022. Le projet annuel de performances de ce programme, qui est inclus dans la dérogation prévue par le présent article, indique explicitement que ces crédits seront reportés à 2024.

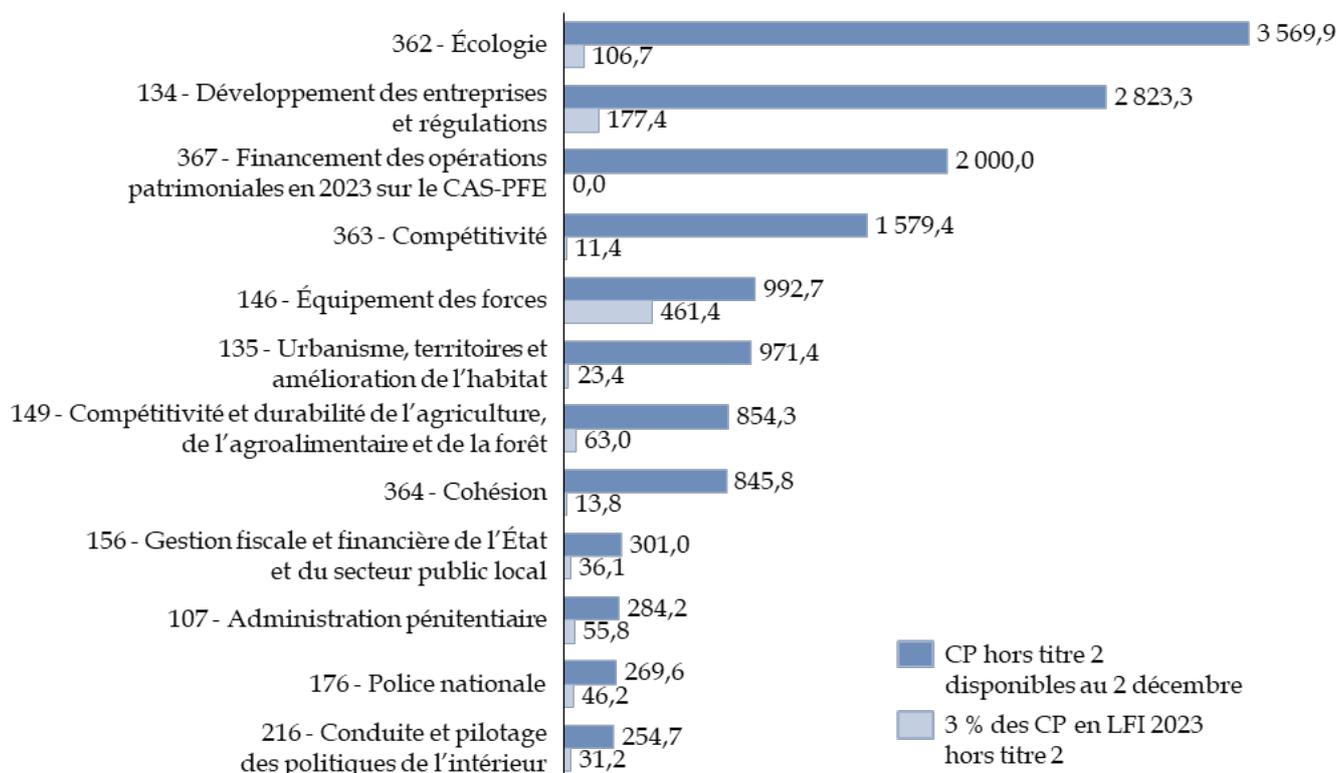
De même, des crédits importants ouverts entre 2020 et 2022 sur la mission « Plan de relance », et non encore consommés, devraient être reportés une nouvelle fois de 2023 à 2024, probablement au-delà des crédits limités ouverts en loi de finances initiale pour 2023¹.

Au total, **le présent article autorise un montant de crédits bien plus important que la règle de limitation de 3 % de la LOLF**, car le montant des crédits disponibles atteint, sur la plupart des programmes, des proportions sans aucune commune mesure avec le seuil de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

¹ Voir le rapport spécial de Jean-François Husson sur la mission « Plan de relance », annexé au rapport général n° 128 (2023-2024) relatif au projet de loi de finances pour 2024, déposé au nom de la commission des finances du Sénat le 23 novembre 2023.

Montant des crédits disponibles sur chaque programme au 1^{er} décembre 2023, comparé au seuil de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2023

(en millions d'euros)



Lecture : sur le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance », le montant des crédits disponibles au 1^{er} décembre 2023 (hors titre 2) est de 3 569,9 millions d'euros, alors que la loi organique autorise le report des crédits à un montant de 106,7 millions d'euros, soit 3 % des crédits de 3 556,4 millions d'euros ouverts (hors titre 2) en loi de finances initiale.

Source : commission des finances, à partir de la loi de finances initiale pour 2023 et des données de consommation de crédits du système d'information Chorus au 1^{er} décembre 2023. Seuls les programmes du budget général mentionnés au présent article et dont les crédits disponibles sont supérieurs à 500 millions d'euros sont représentés

B. LA JUSTIFICATION APPORTÉE EST INSUFFISANTE

Par ailleurs, **la justification de ces demandes de dérogation**, qui est une exigence de la loi organique, **est sommaire voire indigente**.

Il s'agit par exemple de « *de couvrir les besoins de financement d'opérations d'investissement reportées* » pour le programme 367, alors que 2 milliards d'euros sont en jeu.

Certaines de ces justifications sont reprises à l'identique d'une année à l'autre : la limite de la loi organique est ainsi levée systématiquement chaque année pour les crédits des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », ainsi que du

programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », au nom du report d'opérations immobilières ou d'investissements informatiques, ou encore en raison du rattachement tardif de recettes destinées au financement du schéma pluriannuel de la stratégie immobilière.

La limite est également levée cette année pour le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » au titre de la reconstruction suite aux dégâts causés par la tempête Alex, survenue pourtant en Bretagne il y a plus de trois ans, au début du mois d'octobre 2020.

En outre, l'application de cette dérogation pose question au titre de l'année 2023.

Comme indiqué précédemment, la loi de finances initiale pour 2023 n'a autorisé les reports qu'à hauteur du montant des crédits ouverts sur ces mêmes programmes par la **loi de finances initiale** pour 2022¹, alors que les deux lois de finances précédentes incluaient les crédits ouverts par des lois de finances rectificatives en cours d'année.

Or, les crédits du programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » », pour lequel des crédits de paiement de **748 millions d'euros** seulement avaient été ouverts par la loi de finances initiale pour 2022, ont été reportés vers 2023 à hauteur de **2 milliards d'euros**². Ces crédits ne pouvaient pas provenir intégralement de la loi de finances initiale, mais soit des crédits déjà reportés de 2021 à 2022³, soit des crédits massifs ouverts en cours d'année 2022 afin de financer la nationalisation d'EDF⁴.

¹ Article 140 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

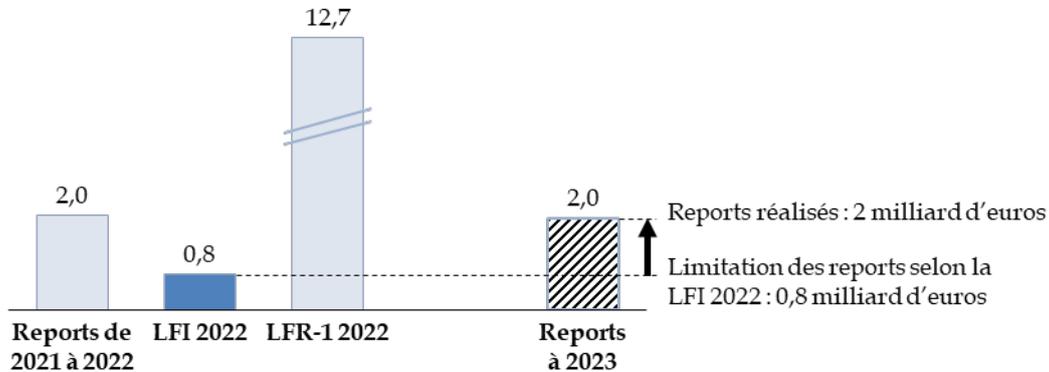
² Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

³ Arrêtés du 17 mars et du 25 mars 2022 portant report de crédits, chacun à hauteur de 1,0 milliard d'euros. Le second arrêté procédait en outre à un report croisé depuis un programme appartenant à la mission « Plan d'urgence », et non depuis le programme 367 de la mission « Économie ».

⁴ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Crédits ouverts en 2022 et reportés à 2023 sur le programme 367

(en milliards d'euros)



LFI : loi de finances initiale. LFR-1 2022 : loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des arrêtés de report

Il en est de même pour les programmes 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » et les programmes 862 « Prêts pour le développement économique et social » et 877 « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19 » du compte d'affectation spéciale « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » : **sur quatre programmes au total, les crédits ont été reportés au-delà de ce qu'autorisait la loi de finances pour 2023**, comme l'a fait observer la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2022¹.

D'une manière générale, **toute dérogation devrait être accordée de manière strictement limitée aux besoins**. Les majorations éventuelles devraient être fixées de manière distincte et justifiée pour chacun des programmes concernés, sur la base d'une analyse des besoins communiquée au Parlement. **Le rapporteur général renouvelle donc son invitation au Gouvernement à présenter des demandes de dérogations précises et circonstanciées** dans le projet de loi de finances pour 2025.

¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022 : résultats et gestion*, avril 2023.

Les reports successifs, année après année, instaurent un cycle de gestion des crédits parallèle à celui de l'autorisation parlementaire : l'existence d'une poche de crédits non consommés est utilisée comme justification de ne pas ouvrir de crédits dans la loi de finances, et l'absence d'ouverture de crédits en loi de finances nécessite elle-même un report massif des crédits. **Tout suivi parlementaire en est rendu impossible.** C'est pourquoi la commission propose, par **un amendement n° II-1372 (FINC.1)**, de supprimer le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I - MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 45

Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt au Fonds monétaire international

Le présent article prévoit d'accorder à la Banque de France la garantie de l'État sur un prêt de droits de tirages spéciaux qu'elle peut accorder au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DE NOMBREUSES GARANTIES DÉJÀ ACCORDÉES PAR L'ÉTAT SUR LES PRÊTS DE LA BANQUE DE FRANCE AU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI)

A. L'IMPARFAITE ALLOCATION DES DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX (DTS) PAR LE FMI NÉCESSITE DES AMÉNAGEMENTS

Le droit de tirage spécial (DTS) est un avoir de réserve international créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres et déterminé par rapport à une moyenne pondérée des valeurs d'un panier de cinq monnaies internationales¹. Visant à renforcer les réserves de change des pays vulnérables face à une crise de balance des paiements dont l'origine serait globale, une allocation de DTS est réalisée selon les règles constitutives du FMI. Les DTS sont dès lors attribués au prorata des quotes-parts de chaque membre - quotes-parts dont le calcul vise à prendre en compte la position relative du pays dans l'économie mondiale².

¹ Dollar américain, euro, yuan chinois, yen japonais et livre sterling.

² La plus forte quote-part au FMI est ainsi celle des États-Unis.

Lors d'une allocation de DTS, les bénéficiaires ne sont donc pas, la plupart du temps, les pays qui en ont le plus besoin. Le ciblage reste imparfait. Il peut donc s'avérer nécessaire de **surdimensionner l'allocation initiale de DTS** pour permettre de répondre aux besoins des pays en difficulté – tout en considérant qu'une part importante à destination des pays riches serait inutilisée – **et/ou de procéder à des « réallocations » de DTS vers les pays qui en ont besoin**¹. Des pays prêtent alors des DTS au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC), et celui-ci s'en sert pour financer les facilités accordées aux pays à faible revenu. L'engagement du G7 en juin 2021, repris par le G20, de mobiliser les DTS et de porter ces réallocations à 100 milliards de dollars, s'inscrit dans ce sillage.

Même à ce second niveau, ce système ne prend pas en compte les besoins et vulnérabilité des pays, **car les financements demeurent alloués en fonction des quotes-parts.**

Ainsi, si **une allocation de DTS de 650 milliards de dollars a été décidée en août 2021** – la plus élevée de l'histoire du FMI –, son effet a été légèrement atténué par ces règles. Le gouverneur de la Banque de France notait ainsi en septembre 2022 que les économies en développement ont moins bénéficié de l'allocation générale, tandis qu'environ les deux tiers ont été alloués aux pays développés du fait des règles existantes². **Si l'on ajoute à ces derniers les pays dotés de fortes réserves de change, ce sont 80 % des DTS qui sont alloués à des pays n'ayant pas besoin de DTS**³.

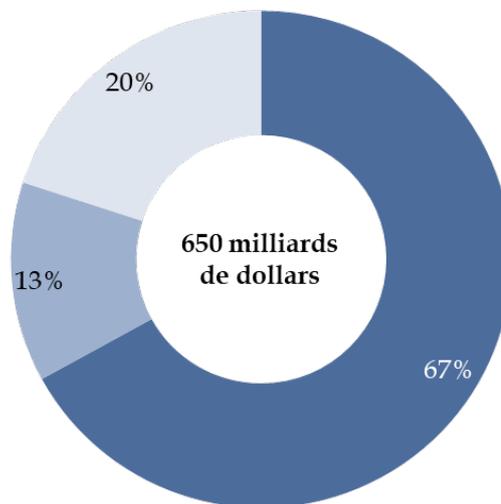
¹ Pour réallouer les DTS, on peut passer par les détenteurs autorisés (« prescribed holders ») multilatéraux pertinents, c'est-à-dire les banques multilatérales de développement.

² « L'éthique de la monnaie : un éventuel manuel à l'usage des banquiers centraux ? », Conférence Michel Camdessus sur l'activité de banque centrale – Washington, 14 septembre 2022. Discours de François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France.

³ Banque de France, « Droits de tirage spéciaux émis par le FMI et enjeux de leur recyclage vers les pays les plus vulnérables », bulletin de la Banque de France, septembre-octobre 2023.

Répartition des droits de tirage spéciaux lors de la dernière allocation générale du FMI d'août 2021

(en pourcentage)



- Pays émetteurs de monnaies de réserve (32 pays, dont les membres du G7 et de la zone euro)
- Pays avec de forts niveaux de réserve (22 pays)
- Pays ayant besoin de DTS (136 pays)

Source : commission des finances d'après la Banque de France

Pour rééquilibrer les allocations de DTS en faveur des pays qui en ont le plus besoin, le conseil d'administration du FMI a ainsi approuvé, le 13 avril 2022, la création d'un nouveau fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (RST, pour *Resilience and Sustainability Trust*), officiellement mis en œuvre le 1^{er} mai 2022, et opérationnel à partir d'octobre 2022. L'objectif est d' « en faire le troisième pilier de l'arsenal des instruments de prêt du FMI, aux côtés du compte des ressources générales », qui octroie des prêts non concessionnels, « et du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté »¹.

B. PAR LE BIAIS DE PRÊTS ACCORDÉS PAR LA BANQUE DE FRANCE AU FMI, LA FRANCE EST IMPLIQUÉE DANS LES RÉALLOCATIONS DE DTS

Pour le compte de l'État, la Banque de France a déjà accordé de nombreux prêts libellés en DTS au compte « **Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance** » (FRPC) du fonds monétaire international (FMI), l'initiative qui a succédé en 1999 à la « Facilité d'ajustement structurel renforcé » et dont les conditionnalités et les conditions d'accès sont adaptées aux économies les plus vulnérables (taux zéro, maturités de dix ans).

¹ *Déclaration de la directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, 12 octobre 2022, Washington.*

Servant à financer les prêts concessionnels octroyés par les trois instruments du fonds fiduciaire de la FRPC (facilité élargie de crédit, facilité de crédit de confirmation et facilité de crédit rapide), **les prêts de la Banque de France ont, à chaque fois, bénéficié de la garantie de l'État prévue par une loi de finances :**

- en 2009¹, sur le prêt visant à appuyer la FRPC dans son soutien aux pays à faible revenu affectés par la crise économique ;

- en 2018², sur le prêt de deux milliards de DTS à la FRPC pour maintenir un niveau suffisant de ressources dédiées aux prêts concessionnels dans un contexte de forte vulnérabilité des pays à faible revenu à la suite d'une sollicitation adressée en 2016 par le FMI aux États potentiellement contributeurs ;

- en 2020³, sur le prêt de deux milliards de DTS à la FRPC, à la suite d'un appel à contributions additionnelles du FMI pour faire face aux recours accrus à la FRPC de la part des pays à faibles revenus à partir de mars 2020 dans le cadre de la crise sanitaire ;

- en 2022⁴, sur le prêt d'un milliard de DTS à la FRPC, dans le but de financer des mesures de soutien d'urgence aux pays à faibles revenus, en particulier l'Afrique.

En 2023⁵, la Banque de France a également prêté **trois milliards de DTS** au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (ou RST), créé en 2022.

Les prêts de la Banque de France au FMI

Selon l'article L. 141-2 du code monétaire et financier, « *la Banque de France détient et gère les réserves de change de l'État en or et en devises et les inscrit à l'actif de son bilan selon des modalités précisées dans une convention qu'elle conclut avec l'État* ».

Elle peut ainsi accorder des prêts au FMI pour le compte de l'État : constituant **des créances sur l'étranger, les prêts accordés par la France au Fonds monétaire international (FMI) font en effet partie des réserves officielles de change**. L'article 4 de la convention du 20 décembre 2010 entre l'État et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'État dispose ainsi que « *les créances sur le FMI et les avoirs en droits de tirages spéciaux (DTS) sont inscrits au bilan de la Banque de France* ».

¹ Article 105 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

² Article 144 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

³ Article 31 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

⁴ Article 155 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

⁵ Article 146 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

Dans le cadre de l'allocation de 650 milliards de DTS d'août 2021, la France s'est engagée à mobiliser 40 % des DTS qui lui ont été alloués en faveur du FRPC ou du RST, ce qui correspond à 7,8 milliards de DTS. Cet engagement a été rendu public lors du sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu en juin 2023 à Paris. Par le biais de la Banque de France, la France a déjà prêté quatre milliards de DTS, dont un milliard en 2022 à la FRPC et trois milliards en 2023 au RST.

Pour remplir cet engagement, il lui reste donc à prêter 3,8 milliards de DTS supplémentaires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OCTROI D'UNE GARANTIE DE L'ÉTAT À LA BANQUE DE FRANCE SUR UN PRÊT AU FONDS FIDUCIAIRE POUR LA RÉSILIENCE ET LA DURABILITÉ DU FMI

Le présent article prévoit, par conséquent, que l'État accorde sa garantie à la Banque de France au titre du prêt qu'elle peut accorder, à compter du 1^{er} janvier 2024, au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance du FMI.

En application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'autorisation de l'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime relève du domaine exclusif des lois de finances. Elles font l'objet d'un plafond par opération, permettant de bien mesurer la portée de la garantie dès son octroi, en la rattachant à une opération financière déterminée, en précisant un montant maximum et en la limitant dans le temps.

La garantie accordée par l'État à la Banque de France pour ce prêt porte sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un montant cumulé en principal de 3,8 milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 4,6 milliards d'euros au taux de change actuel¹. Cela signifie que les intérêts sont couverts sans limite fixe, leur montant pouvant varier selon l'évolution des taux d'intérêt.

La garantie couvre enfin le risque de non-respect de l'échéancier de remboursement de chaque tirage par le gestionnaire du compte, à savoir le fonds fiduciaire visé. La garantie sera donc activée si le fonds ne respecte pas l'échéancier de remboursement, c'est-à-dire si le pays bénéficiaire est en situation de défaut de paiement et que ce défaut ne peut pas être absorbé par le compte de réserve du FRPC.

La garantie sera effective à compter de la signature d'une convention entre la Banque de France et le FMI.

¹ Au 14 novembre 2023, 1 DTS = 1,22 euro.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION

Cet article, qui n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement, **n'a pas été modifié par le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.**

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UN DISPOSITIF QUI TRADUIT LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE POUR RÉORIENTER LES DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX VERS LES PAYS À FAIBLES REVENUS

A. L'OCTROI D'UNE GARANTIE DE L'ÉTAT POUR UN PRÊT DE LA BANQUE DE FRANCE AU PROFIT DU FRPC DEVRAIT PERMETTRE À LA FRANCE DE TENIR SES ENGAGEMENTS POUR SOUTENIR LE FINANCEMENT DES ÉTATS À FAIBLES REVENUS

Le présent article devrait permettre à la France de tenir ses engagements à l'égard des pays à faibles revenus. Ces pays connaissent d'importants besoins de financement dans un contexte marqué par les conséquences de la guerre en Ukraine et la nécessité d'assurer leur transition écologique. À cet égard, les besoins annuels de financement de la transition écologique pour les marchés émergents et les pays en développement, à l'exclusion de la Chine, représentent un total de 1 000 milliards de dollars¹.

L'octroi de la garantie de l'État à la Banque de France vise à ne pas faire peser sur cette dernière les conséquences d'un risque qu'elle assume pour le compte de l'État. C'est pourquoi les précédents prêts de la Banque de France à la FRPC avaient également fait l'objet d'une garantie de l'État.

Étant entendu qu'il s'agit d'une garantie, le dispositif porté par le présent article n'a pas d'incidence budgétaire immédiate. L'effet budgétaire d'une telle garantie ne se manifesterait qu'en cas d'appel de la garantie.

Or, le risque que le Fonds monétaire international ne rembourse pas ce prêt à la Banque de France est minime. En effet, le FMI dispose d'une clause de créancier privilégié, rappelée de manière constante par les accords du Club de Paris.

Par ailleurs, le risque de défaut des pays emprunteurs fait l'objet d'une mutualisation entre les contributeurs. En cas d'impayé d'un pays bénéficiaire, le compte de réserve du FRPC, alimenté par les revenus

¹ Vera Songwe, Nicholas Stern, Amar Bhattacharya, « Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development », London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 2022.

d'investissement émanant du compte de dépôt et d'investissement de ce même fonds, peut être mobilisé pour couvrir un éventuel défaut.

En outre, la conditionnalité associée aux prêts octroyés par le FMI permet de réduire de manière conséquente les risques de défaut. Le FMI ne prête ainsi qu'aux États dont la dette est soutenable et accompagne ses prêts d'un mécanisme de suivi et d'un programme de réformes permettant d'améliorer l'équilibre des finances publiques de l'État bénéficiaire, comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article.

Les 3,8 milliards de DTS qui seront fournis au FRPC devraient abonder, pour 1,9 milliard, les ressources de prêts du fonds et, pour 1,9 milliard, le compte de dépôt et d'investissement de ce même fonds, dont les revenus d'intérêt devraient constituer des ressources de subvention.

B. L'ORIENTATION DU PRÊT DE LA BANQUE DE FRANCE VERS LE FRPC PLUTÔT QUE VERS LE NOUVEAU FONDS FIDUCIAIRE POUR LA RÉSILIENCE ET LA DURABILITÉ S'EXPLIQUE PAR UN BESOIN DE FINANCEMENT CROISSANT DU FRPC

Le rapporteur général note qu'afin de réaliser son engagement de réorienter 40 % des DTS qui lui ont été alloués au profit des pays à faibles revenus, la France pouvait orienter ses prêts soit vers le FRPC, soit vers le nouveau fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité. Une troisième option, consistant à réallouer les DTS *via* les banques multilatérales de développement, a été écartée. En effet, selon une interprétation dominante, le droit de l'Union européenne exclut cette possibilité pour les États membres. L'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prohibe ainsi le financement monétaire des administrations publiques, à l'exception « *des obligations incombant au secteur public à l'égard du Fonds monétaire international* »¹.

Le présent projet de loi de finances a également exclu l'option de l'orientation d'une partie des DTS vers le fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité. L'objectif initial de financement de ce fonds fiduciaire, fixé à 35 milliards de dollars, a d'ores et déjà été atteint, avec des promesses de prêts s'élevant à 41,5 milliards de dollars.

Par conséquent, l'option d'un prêt au profit du FRPC a été privilégiée. De plus, selon les informations fournies par la direction générale du Trésor, les chocs financiers exogènes que constituent la guerre en Ukraine et le resserrement des conditions de financement ont accru les besoins de financement des pays les plus pauvres. **Les services du FMI ont donc revu à la hausse les estimations de demande de programmes concessionnels de ces pays.**

¹ Article 7 du règlement (CE) n° 3603/93 du Conseil du 13 décembre 1993 précisant les définitions nécessaires à l'application des interdictions énoncées à l'article 104 et à l'article 104 B paragraphe 1 du traité.

Par ailleurs, compte tenu de la hausse des taux d'intérêt, l'écart entre le taux d'intérêt des DTS et le taux concessionnel de 0 % auquel les pays éligibles au FRPC se financent, s'est accru. Il faut donc davantage de ressources pour maintenir le volume de prêts à un niveau constant. C'est pourquoi, outre la garantie accordée à la Banque de France par le présent article, le projet de loi de finances prévoit une contribution budgétaire directe de l'État au compte de bonification du FRPC, inscrite sur l'action 1 « Aide économique et financière multilatérale » du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Cette contribution sous forme de dons, qui s'élève à 90 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, constitue la participation de la France à la montée en régime du FRPC décidée lors du Conseil d'administration du FMI du 14 juillet 2021. **Ce compte de bonification permet de compenser l'écart entre le taux d'intérêt du DTS et le taux concessionnel de 0 % des programmes du FRPC.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 46

**Octroi de la garantie de l'État au fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine »
de la Banque européenne d'investissement (BEI)
au titre du soutien à l'économie ukrainienne**

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre de l'économie à octroyer, dans la limite d'un plafond global de 100 millions d'euros, la garantie de l'État au fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine » de la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre des opérations de financement éligibles à ce fonds que la Banque met en œuvre.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN SOUTIEN FINANCIER DE LA BANQUE
EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT À L'UKRAINE ACCRU DEPUIS LE
DÉBUT DE L'AGRESSION RUSSE**

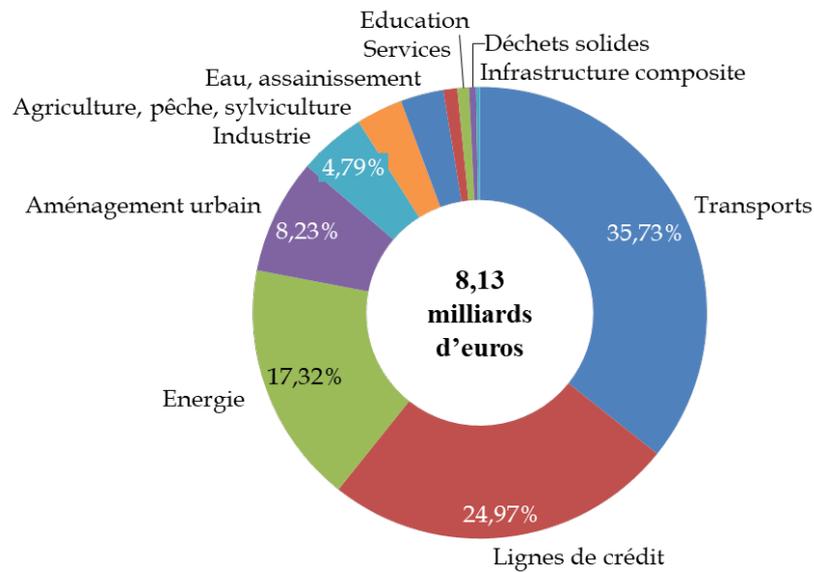
***A. LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT, UN ACTEUR
FINANCIER PRÉSENT EN UKRAINE DEPUIS 2007, DONT L'ACTIVITÉ DANS
LE PAYS S'EST INTENSIFIÉE DEPUIS L'AGRESSION RUSSE***

La Banque européenne d'investissement (BEI) intervient depuis 2007 en Ukraine, en application de la politique européenne de voisinage (PEV), du Partenariat oriental avec six États voisins de l'Union européenne (UE)¹ et d'accords bilatéraux. L'intervention de la BEI en Ukraine entre 2007 et 2023 a permis le financement de 54 projets pour un total de 8,13 milliards d'euros. Les principaux secteurs concernés sont ceux des transports et de l'énergie.

¹ L'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie qui a suspendu sa participation au Partenariat oriental.

Répartition par secteur de l'activité de la Banque européenne d'investissement en Ukraine depuis 2007

(en milliards d'euros et e pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données de la Banque européenne d'investissement

Depuis le début de l'agression russe en février 2022, la BEI a accru son soutien à l'Ukraine. Les conclusions du Conseil européen du 15 décembre 2022 ont donné mandat à la BEI pour renforcer, en coopération avec la Commission européenne et les autres institutions financières internationales, son aide à l'Ukraine pour répondre à ses besoins urgents en matière d'infrastructures.

Ainsi, dès mars 2022, la BEI a adopté des mesures d'assistance financière d'un montant de 668 millions d'euros, couvertes par la garantie de l'Union européenne. En juillet de la même année, l'institution a adopté un deuxième paquet de mesures à hauteur de 1,59 milliard d'euros. Par ailleurs, la BEI a coordonné l'octroi d'une aide humanitaire sous forme de dons de 3,6 millions d'euros.

La Banque européenne d'investissement (BEI), bras financier de l'Union européenne

Créée par le traité de Rome, la Banque européenne d'investissement a commencé ses activités en 1958. Il s'agit du bras financier de l'Union européenne. Elle a pour mission de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché intérieur dans l'intérêt de l'Union.

Le statut et les missions de la BEI sont aujourd'hui précisés aux articles 308 et 309 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). La banque dispose de la personnalité juridique. Les 27 États membres de l'Union en sont actionnaires et composent le conseil des gouverneurs.

Les activités de la BEI sont concentrées sur six thématiques : le climat et l'environnement, le développement, l'innovation et les compétences, les petites entreprises, les infrastructures, et la cohésion.

Les financements de la BEI reposent :

- sur ses ressources propres, qui sont fournies par les États membres au prorata de leur quote-part, précisée dans les statuts de la banque et calculée en fonction du PIB des États. Le départ du Royaume-Uni conduit à l'augmentation progressive de la souscription des membres au capital de la banque afin de maintenir stable le niveau de capital total. Le capital appelé de la France est aujourd'hui de 4,2 milliards d'euros et son capital callable de 42,6 milliards d'euros ;

- sur ses opérations sur les marchés de capitaux, grâce auxquels la banque obtient la plupart de ses ressources de prêts. La BEI fait partie des plus grands prêteurs supranationaux au monde. Elle est actuellement notée AAA par Moody's, S&P et Fitch.

L'essentiel de l'activité de la BEI repose sur des prêts et des garanties. Elle peut toutefois recourir à des mécanismes de financement mixtes pour combiner prêts et subventions. Elle fournit également des activités de conseil aux bénéficiaires.

Source : commission des finances d'après le site du Parlement européen

B. LE FONDS FIDUCIAIRE « UE POUR L'UKRAINE », UN NOUVEL INSTRUMENT PORTÉ PAR LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT POUR FINANCER LA RECONSTRUCTION DE L'UKRAINE

Pour réparer les dommages infligés à son économie et ses infrastructures par l'agression russe, l'Ukraine fait face à des besoins croissants de financement. L'étude « *Rapid Damage and Needs Assessment* »¹, réalisée par la Banque mondiale en coopération avec l'Union européenne, les Nations unies et le gouvernement ukrainien et publiée en mars 2023, a estimé le montant des dégâts directs causés par l'invasion russe à 135 milliards de dollars, et le montant des besoins de reconstruction à 411 milliards de dollars. **Par rapport à la première publication de cette étude en 2022, le coût des dommages a augmenté de 38 % et les besoins de reconstruction ont progressé de 18 %.**

¹ Trad. : « *Évaluation rapide des dommages et des besoins* ».

Pour répondre à ces besoins urgents de soutien financier en matière d'infrastructures, la BEI s'est trouvée conjoncturellement entravée dans son mode d'intervention. En effet, pour intervenir dans les pays tiers, la BEI reçoit en principe des garanties issues du budget européen. Or, en raison des dépenses exceptionnelles découlant de la guerre en Ukraine et de la résurgence de l'inflation dans les États membres, les ressources du budget européen sont apparues trop limitées pour octroyer les garanties nécessaires à l'intervention de la BEI.

Compte tenu des volumes financiers et du risque associé à toute intervention en Ukraine, il a été décidé en mars 2023 de constituer un fonds fiduciaire. Les fonds fiduciaires de la BEI sont des accords aux termes desquels des donateurs transfèrent des contributions financières à la BEI pour soutenir des tiers dans la mise en œuvre de projets. Cette solution permet d'éviter d'interrompre l'action de la banque au soutien de l'Ukraine dans l'attente de la révision du cadre financier pluriannuel 2021-2027 qui devrait prévoir un mécanisme de financement pérenne de la BEI. Elle vise à déployer près de 1,3 milliard d'euros de projets d'ici le 31 décembre 2025.

Le fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine » a été constitué en juillet 2023. Lors de sa formalisation, plusieurs États membres de l'UE ont signé une déclaration d'intention affirmant leur volonté d'octroyer leur garantie financière à ce dispositif. Le fonds fiduciaire sera ainsi garanti par la Belgique (jusqu'à 6 millions d'euros), l'Irlande (7 millions d'euros), l'Espagne (70 millions d'euros), l'Italie (100 millions d'euros), la Lettonie (7 millions d'euros), la Lituanie (10 millions d'euros), le Luxembourg (1,3 million d'euros), les Pays-Bas (52 millions d'euros), la Pologne (25 millions d'euros) et la Slovaquie (5 millions d'euros). **La France s'est, pour sa part, engagée à octroyer une garantie à hauteur de 100 millions d'euros.** Le Danemark, l'Estonie, la Grèce, la Croatie et Chypre se sont également engagés à fournir des garanties, sans que leurs montants soient encore précisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU FONDS FIDUCIAIRE « UE POUR L'UKRAINE » DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT (BEI)

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État au fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine » de la Banque européenne d'investissement au titre des opérations de financement éligibles à ce fonds que la Banque met en œuvre.

La garantie de l'État est accordée dans la limite d'un plafond global de 100 millions d'euros, en principal et en intérêts.

L'octroi de cette garantie est cependant subordonné à la conclusion d'une convention entre la France et la BEI.

En application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'autorisation de l'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime relève du domaine exclusif des lois de finances. Elles font l'objet d'un plafond par opération, permettant de bien mesurer la portée de la garantie dès son octroi, en la rattachant à une opération financière déterminée, en précisant un montant maximum et en la limitant dans le temps.

Comme les articles 47 et 48 du présent projet de loi de finances, le présent article prévoit l'octroi par la France d'une garantie à une institution financière multilatérale au profit de l'Ukraine.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : L'ADOPTION SANS MODIFICATION DE L'ARTICLE AUTORISANT UNE GARANTIE DE L'ÉTAT AU FONDS FIDUCIAIRE DE LA BEI

Le présent article n'a pas été modifié dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION SANS MODIFICATION DE L'AUTORISATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU FONDS FIDUCIAIRE « UE POUR L'UKRAINE » DEVRAIT PERMETTRE DE SOUTENIR LA RECONSTRUCTION DE L'UKRAINE

L'octroi d'une garantie par l'État n'a aucun impact budgétaire immédiat. Toutefois, les opérations financières qu'elle couvre pourraient ne jamais faire l'objet d'un remboursement. En effet, une garantie de l'État est un engagement par lequel celui-ci accorde sa caution à un organisme dont il veut faciliter les opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le remboursement en cas de défaillance du débiteur. **Dans ce cadre, l'État supporte un risque de défaut de l'emprunteur qui aurait donc un impact potentiel sur les comptes publics. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'octroi de garanties doit figurer en loi de finances.**

Dans le cas d'espèce, la garantie française à la BEI a pour objet de permettre le financement de projets dans des secteurs divers (logement social, santé, eau, mobilité, etc.). Le financement de ces actions s'opérera *via* des instruments de partage de risque. Compte tenu de l'état de guerre dans lequel se trouve l'Ukraine, il existe un risque effectif d'appel de la garantie.

Toutefois, le risque financier pour la France est à mettre en regard des effets attendus pour la reconstruction de l'Ukraine. Les garanties apportées par la France et les autres pays contributeurs au fonds fiduciaire « UE pour l'Ukraine » devraient avoir un effet de levier en faveur du redressement des infrastructures ukrainiennes et du relèvement de l'économie du pays.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 47

**Octroi de la garantie de l'État à la Banque européenne
pour la reconstruction et le développement (BERD)
au titre du soutien à l'économie ukrainienne**

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit et dans la limite d'un plafond global de 250 millions d'euros, la garantie de l'État à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre en soutien à l'économie ukrainienne.

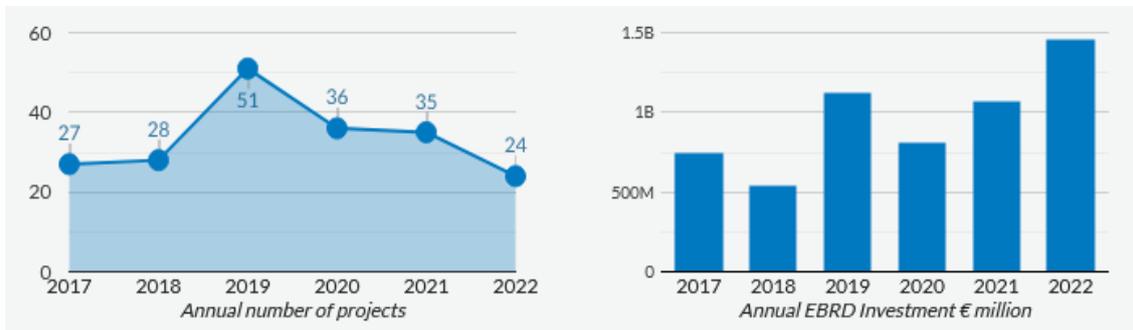
La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA BANQUE EUROPÉENNE POUR LA
RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT, UN ACTEUR CENTRAL
DE L'ÉCOSYSTÈME FINANCIER DE SOUTIEN À L'UKRAINE**

***A. LA BANQUE EUROPÉENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE
DÉVELOPPEMENT, UNE INSTITUTION MULTILATÉRALE DONT LE
SOUTIEN À L'UKRAINE S'EST ACCRU DEPUIS FÉVRIER 2022***

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) était déjà, préalablement au conflit avec la Russie, un acteur financier solidement implanté en Ukraine. Son activité dans le pays s'est intensifiée avec le début de l'agression russe. Au 30 septembre 2023, la BERD avait mené 556 projets en Ukraine dont 211 actuellement en cours. Le total des investissements dans le pays s'élevait, à cette date, à 18,96 milliards d'euros.

Nombre annuel de projets (gauche) et investissement annuel de la BERD en Ukraine (droite)



Source : BERD

Pour mémoire, la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a autorisé l'octroi, à titre gratuit, de deux garanties de la France, à hauteur de 50 millions d'euros chacune, à des prêts accordés par la BERD. Il s'agissait de deux prêts accordés à des entités ukrainiennes :

- un prêt de 300 millions d'euros accordé par la BERD à la compagnie gazière et pétrolière Naftogaz (NAK), détenue par l'État. Ce prêt faisait partie d'un paquet d'aides d'un milliard d'euros sollicité dès le 3 mars 2022 par NAK auprès de la BERD et d'autres institutions financières internationales (BEI, Banque mondiale) pour racheter un milliard de mètres cube de gaz afin de compenser la baisse de production de gaz naturel faisant suite à l'invasion de l'Ukraine ;

- un prêt de 150 millions d'euros de liquidités à l'opérateur ferroviaire national ukrainien, UkrZaliznitsia (UZ).

L'octroi de la garantie de l'État à ces deux prêts a donné lieu à la conclusion de deux conventions bilatérales entre la France et la BERD, signées le 13 décembre 2022.

Ce soutien était inédit dans l'histoire de la BERD, puisque, jusqu'alors, aucun État membre du G7 n'avait encore accordé de garantie à un prêt souverain de la banque.

La BERD : une institution multilatérale visant à l'origine à faciliter la transition vers l'économie de marché

Inaugurée en avril 1991 à Londres, à la suite de premiers débats initiés par le président François Mitterrand en octobre 1989, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) avait originellement pour but de soutenir la transition vers l'économie de marché des pays de l'Est. Elle a conservé ce tropisme tout en enrichissant son action, début 2017, par un accompagnement visant plus que le simple soutien à la compétitivité et davantage orienté vers la résilience, la bonne gouvernance, le verdissement et l'inclusion.

À la différence des autres banques de développement, la BERD est dotée d'un mandat politique : elle n'aide théoriquement que les pays « engagés à respecter et mettant en pratique les principes de la démocratie pluraliste, du pluralisme et de l'économie de marché ». C'est l'une des raisons pour lesquelles elle a suspendu, le 4 avril 2022, l'accès de Russie et de la Biélorussie à ses financements et à son expertise.

Dotée d'un actionnariat varié, composé, outre l'Union européenne et la Banque européenne d'investissement, de 69 pays des cinq continents, la BERD est actuellement active dans près de 40 pays, en Europe centrale, Asie centrale, Méditerranée méridionale et orientale, Cisjordanie et Gaza. Elle est bâtie sur un modèle économique simple : faute, la plupart du temps, de capitaux suffisants, elle joue un rôle de catalyseur, son positionnement sur un projet constituant un tremplin pour mobiliser les capitaux extérieurs d'autres partenaires publics ou privés, voire de donateurs.

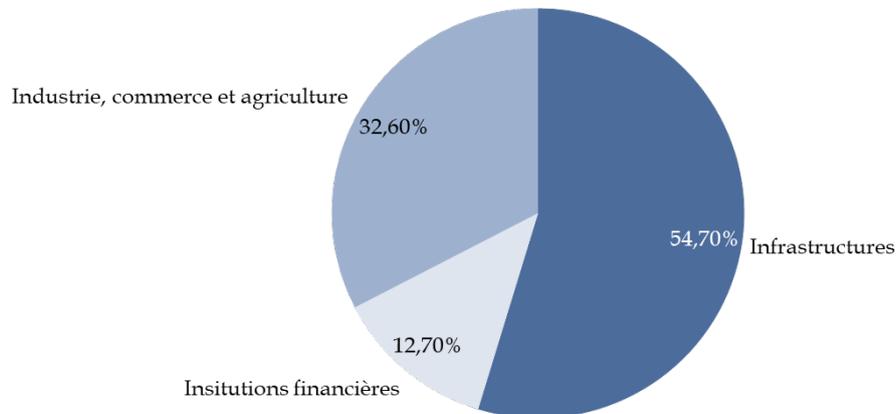
Source : Banque européenne pour la reconstruction et le développement

B. COMPTE TENU DES BESOINS CROISSANTS DE L'UKRAINE, LA BERD A DÉCIDÉ UNE AUGMENTATION DE SON CAPITAL AFIN D'INTENSIFIER SON SOUTIEN À L'UKRAINE

Pour réparer les dommages infligés à son économie et ses infrastructures par l'agression russe, l'Ukraine fait face à des besoins croissants de financement. L'étude « *Rapid Damage and Needs Assessment* »¹, réalisée par la Banque mondiale en coopération avec l'Union européenne, les Nations unies et le gouvernement ukrainien et publiée en mars 2023, a estimé le montant des dégâts directs causés par l'invasion russe à 135 milliards de dollars, et le montant des besoins de reconstruction à 411 milliards de dollars. **Par rapport à la première publication de cette étude en 2022, le coût des dommages a augmenté de 38 % et les besoins de reconstruction ont progressé de 18 %.**

¹ Trad. : « Évaluation rapide des dommages et des besoins ».

Répartition des engagements de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement par secteur



Source : commission des finances d'après les informations rendues publiques par la BERD

Afin de répondre à ces besoins croissants, la BERD a annoncé, lors de son assemblée annuelle de mai 2023, sa volonté d'augmenter son capital. Le montant précis de cette augmentation doit encore être déterminé. Cette augmentation devrait permettre à la banque de poursuivre ses versements à l'Ukraine. Ses actionnaires sont invités à sécuriser son bilan par des garanties pour atteindre 3 milliards d'euros d'engagements financiers cumulés en Ukraine depuis le début de la guerre, comme rappelé dans l'exposé des motifs du présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À LA BERD AU TITRE DU SOUTIEN À L'ÉCONOMIE UKRAINIENNE

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la BERD au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre en soutien à l'économie ukrainienne.

La garantie de l'État est accordée dans la limite d'un plafond global de 250 millions d'euros, en principal et en intérêts.

L'octroi de cette garantie est cependant subordonné à la conclusion d'une convention entre la France et la BERD.

En application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **l'autorisation de l'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime relève du domaine exclusif des lois de finances.** Ces dispositions figurent dans la seconde partie de la loi de finances.

Comme les articles 46 et 48 du présent projet de loi de finances, le présent article prévoit l'octroi par la France d'une garantie à une institution financière multilatérale au profit de l'Ukraine.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : L'ADOPTION SANS MODIFICATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À LA BERD

Le présent article n'a pas été modifié dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION SANS MODIFICATION DE L'AUTORISATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À LA BERD PARTICIPE DES EFFORTS EN FAVEUR DE LA RECONSTRUCTION DE L'UKRAINE

L'octroi d'une garantie par l'État n'a aucun impact budgétaire immédiat. Toutefois, les opérations financières qu'elle couvre pourraient ne jamais faire l'objet d'un remboursement. En effet, une garantie de l'État est un engagement par lequel celui-ci accorde sa caution à un organisme dont il veut faciliter les opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le remboursement en cas de défaillance du débiteur. **Dans ce cadre, l'État supporte un risque de défaut de l'emprunteur qui aurait donc un impact potentiel sur les comptes publics. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'octroi de garanties doit figurer en loi de finances.**

Concernant la garantie proposée par le présent article, le risque d'appel s'élève à 250 millions d'euros. **Compte tenu du contexte de guerre de haute intensité qui sévit sur le territoire ukrainien, l'hypothèse de réalisation de ce risque doit être envisagée.**

Cependant, ce risque est à mettre en regard de l'effet de levier sur la reconstruction des infrastructures et de l'économie ukrainiennes. En effet, selon l'évaluation d'impact du présent article, la garantie de la France devrait être mobilisée au soutien de financements directs, notamment pour la réalisation d'investissements directs étrangers en Ukraine, et de financements indirects, *via* des banques commerciales. **Par ailleurs, cette garantie pourrait être utilisée pour rendre opérationnel le mécanisme d'assurance pour risques de guerre.** Ce mécanisme, annoncé lors de la conférence pour la reconstruction de l'Ukraine à Londres, les 21 et 22 juin derniers, devrait permettre de couvrir les opérations de commerce et de transport.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 48

**Octroi de la garantie de l'État à la Société financière internationale (SFI)
au titre du soutien à l'économie ukrainienne**

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Société financière internationale au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre en soutien à l'économie ukrainienne.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE,
UNE INSTITUTION FINANCIÈRE INTERNATIONALE ENGAGÉE POUR
SOUTENIR L'ÉCONOMIE UKRAINIENNE**

Pour réparer les dommages infligés à son économie et ses infrastructures par l'agression russe, l'Ukraine fait face à des besoins croissants de financement. L'étude « *Rapid Damage and Needs Assessment* »¹, réalisée par la Banque mondiale en coopération avec l'Union européenne, les Nations unies et le gouvernement ukrainien et publiée en mars 2023, a estimé le montant des dégâts directs causés par l'invasion russe à 135 milliards de dollars, et le montant des besoins de reconstruction à 411 milliards de dollars. Par rapport à la première publication de cette étude en 2022, le coût des dommages a augmenté de 38 % et les besoins de reconstruction ont progressé de 18 %.

¹ Trad. : « Évaluation rapide des dommages et des besoins ».

La Société financière internationale

Créée en 1956 en tant que volet « secteur privé » de la Banque mondiale, la Société financière internationale est membre du Groupe de la Banque mondiale¹. Elle intervient dans les pays en développement pour soutenir le secteur privé.

Le capital de la SFI est détenu par ses 186 États membres et est dirigée par un conseil des gouverneurs.

Ses activités se répartissent dans plus de 100 pays. En 2023, les engagements de la SFI se sont élevés à 43,7 milliards de dollars en faveur de sociétés privées et d'institutions financières dans des pays en développement.

Source : *commission des finances d'après le rapport annuel 2023 de la SFI*

Dès février 2022, la SFI s'est engagée pour soutenir l'Ukraine dans son accès à l'énergie, à l'eau et à d'autres biens essentiels. En septembre 2022, la SFI a par ailleurs investi 30 millions d'euros dans un fonds d'investissement privé, Horizon, afin d'injecter des capitaux dans le secteur informatique ukrainien.

En décembre 2022, la SFI a annoncé la mise en place d'un nouveau dispositif, le programme « *Economic Resilience Action* » (ERA) pour l'Ukraine. Ce programme de mesures en faveur de l'Ukraine prévoit l'octroi de 2 milliards de dollars, une moitié en compte propre et l'autre en ressources mixées, d'ici fin 2024. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du présent article, le programme ERA devrait :

- soutenir l'activité économique et à la fourniture de biens essentiels, notamment par le soutien au financement des opérations de commerce dans le secteur agricole et agroalimentaire ;
- soutenir les infrastructures économiques vitales, notamment infrastructures logistiques et digitales ;
- répondre aux besoins des personnes déplacées et des municipalités affectées.

¹ Le Groupe de la Banque mondiale est composé de cinq institutions : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (IDA), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre internationale pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: L'AUTORISATION D'OCTROYER UNE GARANTIE À TITRE GRATUIT À LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE POUR SOUTENIR L'ÉCONOMIE UKRAINIENNE

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Société financière internationale au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre en soutien à l'économie ukrainienne.

La garantie de l'État est accordée dans la limite d'un plafond global de 150 millions d'euros, en principal et en intérêts.

En application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **l'autorisation de l'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime relève du domaine exclusif des lois de finances.** Ces dispositions figurent dans la seconde partie de la loi de finances.

L'octroi de cette garantie est cependant subordonné à la conclusion d'une convention entre la France et la SFI, précisant notamment les opérations de financement éligibles à ce titre, les conditions d'appel de la garantie et la date à laquelle elle prend fin.

Comme les articles 46 et 47 du présent projet de loi de finances, le présent article prévoit l'octroi par la France d'une garantie à une institution financière multilatérale au profit de l'Ukraine.

III. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: UNE ADOPTION SANS MODIFICATION DE L'AUTORISATION D'OCTROYER UNE GARANTIE À LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE INTERNATIONALE

Le présent article n'a pas été modifié dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: L'ADOPTION SANS MODIFICATION DE L'AUTORISATION D'OCTROI D'UNE GARANTIE FINANCIÈRE DEVRAIT PERMETTRE À LA SFI DE RENFORCER SON SOUTIEN À L'UKRAINE

L'octroi d'une garantie par l'État n'a aucun impact budgétaire immédiat. Toutefois, les opérations financières qu'elle couvre pourraient ne jamais faire l'objet d'un remboursement. En effet, une garantie de l'État est un engagement par lequel celui-ci accorde sa caution à un organisme dont il veut faciliter les opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le

remboursement en cas de défaillance du débiteur. **Dans ce cadre, l'État supporte un risque de défaut de l'emprunteur qui aurait donc un impact potentiel sur les comptes publics. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'octroi de garanties doit figurer en loi de finances.**

S'agissant de la garantie autorisée par le présent article, le risque d'appel s'élève à 150 millions d'euros. **Compte tenu du contexte de guerre de haute intensité qui sévit sur le territoire ukrainien, l'hypothèse de réalisation de ce risque doit être envisagée.**

Néanmoins, le risque financier à mettre en regard de l'effet positif de cette garantie pour la reconstruction des infrastructures et de l'économie ukrainiennes. En effet, la garantie de la France, à hauteur de 150 millions, représente 15 % des besoins de couverture de risques identifiés par la SFI pour le dispositif « *Economic Resilience Action Program for Ukraine* ». Une partie de cette enveloppe sera utilisée pour soutenir des projets dans le secteur du numérique et des télécommunications, comme l'indique l'exposé des motifs du présent article.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49

Garantie de l'État au fonds unique de la société Action Logement Services

Le présent article prévoit la fusion des cinq fonds gérés par Action Logement Services à partir de la ressource issue de la participation des employeurs à l'effort de construction et accorde la garantie de l'État au fonds de garantie Visale des risques locatifs.

La commission des finances propose d'adopter cet article modifié par deux amendements rédactionnels n° II-1373 (FINC.2) et n° II-1374 (FINC.3).

I. LE DROIT EXISTANT : ACTION LOGEMENT SERVICES GÈRE CINQ FONDS DISTINCTS ISSUS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION, DONT LE FONDS DE GARANTIE VISALE DES RISQUES LOCATIFS

Les articles L. 313-19 à L. 313-19-6 du code de la construction et de l'habitation définissent le statut d'Action Logement Services, société par actions simplifiée, dont le groupe Action Logement est l'unique actionnaire.

Action Logement Services a pour mission d'assurer la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC, ancien « 1 % logement ») prévue par l'article L. 313-1 du même code et d'en distribuer les emplois. Une participation similaire est demandée aux employeurs agricoles à l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime.

A. LA SOCIÉTÉ ACTION LOGEMENT SERVICES ASSURE LA GESTION DE CINQ FONDS ISSUS DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION

La gestion de ces sommes est exercée à travers **cinq fonds** gérés par Action Logement Services en application de l'article L. 313-19-2 du code de la construction et de l'habitation.

Les cinq fonds d'Action Logement Services

Intitulé du fonds	Objet du fonds
Fonds PEEC	Gestion des opérations relatives aux ressources et emplois de la PEEC
Fonds de garantie	Octroi de garanties, notamment au titre du dispositif Visale
Fonds PEAEC	Gestion des opérations relatives aux ressources et emplois de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction
Fonds PSEEC	Participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction
Fonds de fonctionnement	Dépenses consacrées au fonctionnement du groupe et au défraiement des organisations d'employeurs et de salariés membres d'Action Logement Groupe

Source : commission des finances, à partir de l'article L. 313-9-2 du code de la construction et de l'habitation et de l'évaluation préalable du présent article

Chacun de ces fonds fait l'objet d'une comptabilisation séparée.

Les créances de toute nature constituées avec les fonds issus de la PEEC, de la PSEEC ou de la PEAEC peuvent être cédées ou données en nantissement à un établissement de crédit ou assimilé par l'intermédiaire d'un bordereau « Dailly »¹.

Le fonds de garantie finance l'octroi de garanties pour toute opération soutenue par la PEEC. Il est financé par la PEEC, mais aussi par une fraction des primes ou cotisations confiées à Action Logement Services par les organismes d'assurance qui proposent la souscription de contrats d'assurance contre le risque de loyers impayés. Il peut également recevoir des contributions volontaires.

B. L'UN DE CES FONDS ASSURE PLUS PARTICULIÈREMENT LA GARANTIE DES LOYERS IMPAYÉS ET DES DÉGRADATIONS

La garantie **Visale** est une **caution** apportée par Action Logement à un locataire. Elle couvre les **loyers et charges impayés** ainsi que les **réparations locatives**. Action Logement verse les sommes dues au bailleur et se fait ensuite rembourser par le locataire, selon un échéancier aménagé en fonction de sa situation financière.

¹ Un bordereau Dailly, nommé d'après l'ancien sénateur Étienne Dailly, est un écrit par lequel le cédant transfère à un établissement de crédit la propriété de créances professionnelles en paiement d'une obligation ou en garantie d'une créance.

La garantie est accordée à des publics spécifiques : jeunes de moins de 31 ans, salariés du secteur privé en période d'essai ou disposant d'une promesse d'embauche de moins de trois mois, salariés gagnant jusqu'à 1 500 euros nets par mois ou en mobilité professionnelle, enfin locataires d'un logement loué avec un bail mobilité ou par l'intermédiaire d'un organisme d'intermédiation locative.

Le dispositif a bénéficié à près d'un million de personnes depuis son lancement en 2016, dont plus de 282 600 ménages en 2022¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : FUSIONNER LES CINQ FONDS D'ACTION LOGEMENTS ET ACCORDER LA GARANTIE DE L'ÉTAT AU DISPOSITIF VISALE

Le **I** accorde la **garantie** partielle de l'État au fonds unique résultant du II (voir *infra*). Cette garantie porte sur la partie du fonds relative à l'**octroi de garantie sur les loyers**. Le décret en Conseil d'État prévu au III fixe le seuil au-dessus duquel le montant total des loyers impayés et les dégradations locatives bénéficient de la garantie. L'encours susceptible d'être pris en compte au titre de la garantie de l'État, qui est accordée à titre onéreux, ne peut être supérieur à 25 milliards d'euros.

Le **II** du présent article **fusionne les cinq fonds** précités en un fonds unique. Les ressources du fonds sont les mêmes que celles des cinq fonds existants et un décret, comme dans le droit existant, fixe ses règles. La possibilité de nantissement par bordereau Dailly des créances de toute nature de ce fonds est maintenue.

Le **III** prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les obligations de service public incombant à Action Logement Services au titre des garanties de loyers impayés et de dégradations locatives, dans le respect des règles européennes relatives aux compensations de service public.

*

* *

Le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a retenu cet article sans modification.

¹ Rapport d'activité 2022 du groupe Action Logement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CET ARTICLE, MOYENNANT CERTAINES MODIFICATIONS RÉDACTIONNELLES

Le présent article met en œuvre une mesure résultant de la nouvelle convention quinquennale conclue entre l'État et Action Logement Services¹ et proposée en conséquence du **reclassement de la société Action Logement Services en administration publique**, réalisé le 31 août 2022 par l'INSEE, cet organisme agissant en qualité de comptable national. Le déficit et la dette de cette société sont désormais consolidés dans les comptes publics.

Or, **la comptabilité séparée des cinq fonds d'Action Logement Services empêche de mutualiser leur trésorerie**, car les règles prudentielles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ont pour effet que la solvabilité est appréciée séparément pour chaque fonds. Ces règles obligent Action Logement Services à mobiliser sur le fonds de garantie des montants croissants et supérieurs à la sinistralité du dispositif, ce qui **accroît les besoins globaux de refinancement de la société**.

L'apport de la garantie de l'État permet de modérer les engagements hors bilan d'Action Logement Services, qui entraînent un besoin de fonds propres afin de respecter les obligations prudentielles, et donc de **limiter l'endettement d'Action Logement** qui pèse désormais sur l'endettement public.

Le seuil de 25 milliards d'euros est supérieur aux projections d'Action Logement : si les engagements hors bilan d'Action Logement Services liés à la garantie s'élèvent à 9,1 milliards d'euros à la fin 2022, une montée en charge est prévue, pouvant aboutir à un volume d'engagements hors bilan de 21,1 milliards d'euros en 2027.

La commission a adopté, sur la proposition du rapporteur général, **deux amendements n° II-1373 (FINC.2) et n° II-1374 (FINC.3) de correction rédactionnelle**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ *Convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et Action Logement, parue au Journal officiel du 12 août 2023.*

ARTICLE 49 bis (nouveau)

Octroi de la garantie de l'État en faveur de l'Unédic

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement inséré dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, fixe à 1 milliard d'euros le plafond de la garantie que l'État pourra accorder aux emprunts obligataires contractés par l'Unédic en 2024 au titre du financement de l'indemnisation du chômage.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RECOURS À LA GARANTIE DE L'ÉTAT SYSTÉMATIQUE DEPUIS 2011

L'Unédic est une association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 et issue de la convention nationale du 31 décembre 1958, maintenue par les conventions du 24 février 1984 et du 22 mars 2001.

Elle est à ce titre assujettie aux dispositions des articles L. 213-8 à L. 213-21 du code monétaire et financier relatifs aux obligations émises par les associations.

L'article L. 213-15 dudit code dispose en particulier que lorsque, **du fait des résultats déficitaires cumulés** constatés dans les documents comptables, **les fonds propres ont diminué de plus de la moitié** par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission obligataire, **l'assemblée générale doit être réunie** dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces résultats déficitaires, **à l'effet de décider s'il y a lieu de continuer l'activité de l'association ou de procéder à sa dissolution. Si la dissolution n'est pas décidée, l'association est tenue**, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des résultats déficitaires cumulés est intervenue, de **reconstituer ses fonds propres**.

Aux termes du sixième alinéa de l'article L. 213-15 précité, **à défaut de la satisfaction de l'une ou l'autre de ces deux obligations, l'association perd le droit d'émettre de nouvelles obligations et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.**

Alors que l'Unédic avait effectué une émission obligataire en 2003 avec la garantie de l'État¹, la persistance de perspectives déficitaires, l'impossibilité de reconstituer ses fonds propres et la nécessité de procéder à de nouvelles émissions obligataires en 2004 ont conduit à édicter une **disposition législative spécifique et dérogatoire au droit commun des émissions obligataires des associations**. Ainsi, le second alinéa de l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004² écarte l'application du sixième alinéa de l'article L. 213-15 précité à l'Unédic, dès lors que ses émissions obligataires bénéficient de la garantie de l'État.

L'octroi de la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic lui permet donc, en cas de situation déficitaire persistante, de continuer à émettre des obligations.

C'est dans ce cadre que, chaque année depuis 2011, une loi de finances ou une loi de finances rectificative accorde la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic. Un arrêté du ministre en charge de l'économie définit le montant de la garantie effectivement accordée par l'État, dans la limite du plafond autorisé par la loi.

Pour couvrir ses besoins de financement, l'Unédic a recours à des financements bancaires classiques, mais également à :

- des titres de créance négociables de court terme (programme « NEU CP »), d'une maturité inférieure à un an, pour la couverture des besoins de trésorerie ;
- des titres de créance négociables de moyen terme (programme « NEU MTN ») d'une maturité comprise entre 1 et 7 ans ;
- des emprunts obligataires à moyen terme d'une maturité comprise entre 8 et 15 ans.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UN PLAFOND DE GARANTIE DE L'ÉTAT MAINTENU À 1 MILLIARD D'EUROS POUR 2024

Cet article résulte d'un amendement³ déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement et inclus par celui-ci dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il prévoit la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts obligataires contractés par l'Unédic au cours de l'année 2024, en principal et en intérêts, dans la limite d'un **plafond global en principal de 1 milliard d'euros**.

¹ Article 97 de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

² Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

³ Amendement n° II-3196.

Le Gouvernement a précisé, dans l'exposé sommaire de son amendement, que la garantie de l'État pourra être accordée à l'Unédic pour les emprunts obligataires qu'elle contractera **afin de couvrir le besoin de financement nécessaire à la continuité de l'indemnisation du chômage en 2024**. Le plafond de 1 milliard d'euros a été fixé de manière à couvrir, si cela s'avérait nécessaire, le **remboursement de 4,1 milliards d'euros de dettes de moyen et long terme arrivant à échéance en 2024**, tout en préservant un niveau suffisant de liquidité pour l'Unédic.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE DEMEURANT NÉCESSAIRE MALGRÉ LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DE L'UNÉDIC, A FORTIORI AU VU DE LA REPRISE D'EXCÉDENTS DÉCIDÉE PAR L'ÉTAT

A. UNE SITUATION DE NOUVEAU EXCÉDENTAIRE

Après treize années, de 2009 à 2021, au cours desquelles ses perspectives financières ont constamment été déficitaires, les réformes de l'Assurance chômage entre 2019 et 2021, combinées à une orientation très favorable du marché de l'emploi en 2022, ont permis à l'Unédic de retrouver un excédent. **Son solde de 2022 s'est établi à + 4,3 milliards d'euros**, sa dette diminuant légèrement jusqu'à 60,7 milliards d'euros.

Contributions d'assurance chômage (gauche) Dépenses d'allocation chômage (droite)

(en milliards d'euros)



Source : Unédic (trajectoire financière de l'Unédic – septembre 2023)

Le taux de chômage, qui avait atteint 7,4 % à la fin du 2^e trimestre 2022 (contre environ 9 % en 2019), **s'établirait à 7,1 % à la mi-2023**, son niveau le plus bas depuis 2008, plus bas encore qu'au début des années 1990.

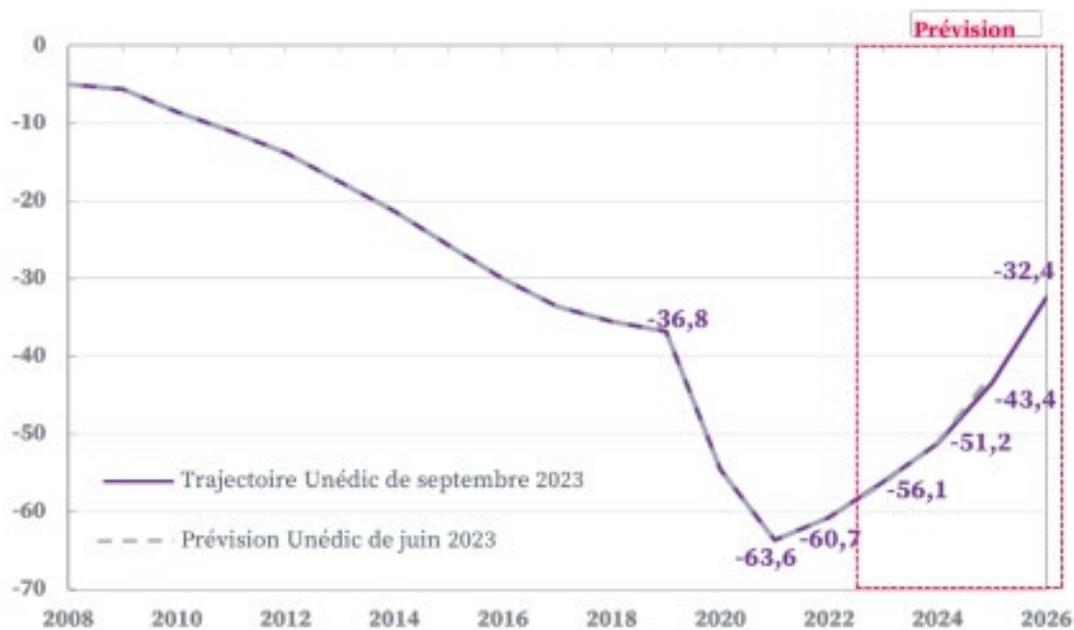
Avec le reflux du chômage, les ressources de l'assurance chômage, principalement constituées de contributions assises sur la masse salariale du secteur privé, augmenteraient. Selon les prévisions de l'Unédic, elles représenteraient 50,3 milliards d'euros en 2026, contre 45,9 milliards d'euros en 2023, soit une **augmentation de près de 10 % en trois ans**.

À l'inverse, les dépenses d'allocation chômeurs connaîtraient une décline sur la même période : alors qu'elles représentent 34,7 milliards d'euros en 2023, elles s'établiraient à 32,3 milliards d'euros en 2026, soit une **diminution de près de 7 % en trois ans**.

Ainsi, comme le montre le graphique *infra*, le solde de l'Unédic devrait rester positif durant les prochaines années, lui permettant de poursuivre l'apurement de sa dette.

Endettement de l'assurance chômage

(en milliards d'euros)



Source : Unédic (trajectoire financière de l'Unédic – septembre 2023)

L'exercice 2024 marquerait la poursuite de la **résorption de la dette de l'Unédic qui atteignait 56,1 milliards d'euros fin 2023**. La perspective d'excédents jusqu'en 2026 ne fait pas pour autant totalement disparaître le besoin de recours à l'emprunt.

En effet, outre ses besoins de trésorerie, l'Unédic doit faire face au remboursement de titres obligataires correspondants aux emprunts passés et arrivant à échéance.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'Unédic, tout en engageant son désendettement, prévoit de **nouvelles émissions de dette à moyen et long terme à hauteur de 1 milliard d'euros** en 2024 et 2025, comme en 2023.

C'est pourquoi l'octroi d'une garantie de l'État, pour un montant limité à 1 milliard d'euros en 2024, est prévu par l'article 49 bis.

Programme d'amortissement de la dette de l'Unédic

(en milliards d'euros)

	2023	2024	2025
Solde financier avant variation des financements	3,8	4,7	8,6
Variation de l'encours de dette moyen/long-terme	- 2,8	- 3,1	- 2,0
<i>Nouvelles émissions de dette moyen/long-terme</i>	1,0	1,0	1,0
<i>Remboursement de dette moyen/long-terme</i>	3,8	4,1	3,0
Variation de l'encours de dette court-terme	- 1,1	- 1,6	- 5,0
Variation de l'encours de trésorerie	0,0	0,0	1,6
Variation de l'endettement net	- 3,8	- 4,7	- 8,6
ENDETTEMENT NET	55,5	50,8	42,2

Source : Unédic, prévisions financières de février 2023

B. UNE TRÉSORERIE FRAGILISÉE PAR LA MENACE DU CHÔMAGE ET DE MULTIPLES CONTRIBUTIONS DE L'UNÉDIC AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI

1. La France « sous la menace du chômage » (OFCE)

Toutefois, il semble que l'embellie constatée depuis 2019 ne soit en voie d'être troublée. L'Insee prévoit en effet, depuis le début du second semestre 2023, que **la fin de l'année connaîtrait un tassement de la dynamique de l'emploi** : l'institut relevait ainsi qu'« après avoir ralenti au deuxième trimestre, l'emploi serait globalement stable entre fin juin et fin décembre [2023] »¹.

Depuis, l'Office français des conjonctures économiques (OFCE) prévoit un ralentissement de la dynamique de l'emploi, voire un **véritable « retournement de la courbe du chômage »**. L'OFCE considère que **le taux de**

¹ Insee - « Croissance modeste, sur fond d'incertitudes géopolitiques », Note de conjoncture - 12 octobre 2023.

chômage s'établirait à 7,2 % fin 2024 dans un scénario positif, mais à 8,5 % fin 2024 dans un scénario plus sombre¹.

2. Une mise à contribution croissante de l'Unédic en faveur des politiques de l'emploi

Enfin, l'Unédic devrait se voir appliquer chaque année entre 2023 et 2026, sous réserve du vote du Parlement en ce sens, une **reprise d'excédents** sur la fraction de TVA qui lui est affectée. En 2024, le montant de cette reprise serait de 2,5 milliards d'euros, après 2 milliards d'euros en 2023².

Ces reprises ont vocation à faire **contribuer le régime d'assurance chômage** « au financement des politiques de l'emploi tout en poursuivant son désendettement³ ».

Reprise d'excédents de l'Unédic prévue entre 2023 et 2026

(en millions d'euros)

2023	2024	2025	2026	Total
2 000	2 500	3 000 < x < 3 200	3 500 < x < 4 000	11 000 < x < 11 700

Source : document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage

En outre, cette diminution de la fraction de TVA affectée à l'Unédic s'inscrit dans un contexte où elle est fortement mise à contribution en faveur des politiques de l'emploi. Ainsi, une **subvention de l'Unédic à France Travail, fixée à hauteur de 11 % de ses recettes** est prévue de 2024 à 2026.

L'octroi d'une garantie de l'État apparaît d'autant plus justifié dans ce contexte. C'est pourquoi la commission propose d'adopter l'article 49 bis sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Heyer É. et Timbeau, X. (dir.), OFCE Policy Brief, « *Sous la menace du chômage. Perspectives 2023-2024 pour l'économie française* » - 17 octobre 2023.

² Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023 - article 2 ; projet de loi de finances pour 2024 - article 32.

³ PLFSS 2024, Annexe n° 8, Perspectives financières du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire.

ARTICLE 49 ter (nouveau)

Souscription à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS DE L'AFRIQUE CENTRALE, UNE BANQUE MULTILATÉRALE DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC), créée en 1975 et siégeant à Brazzaville, au Congo, est la banque de développement de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)¹. Le rôle de la BDEAC est celui d'une banque de développement communautaire qui vise à réduire les disparités de développement entre les États membres de l'union douanière et commerciale que constitue la CEMAC. La France est actionnaire de la BDEAC à hauteur de 0,831 % de son capital.

Comme l'indique l'objet de l'amendement du Gouvernement à l'origine du présent article, la BDEAC vise notamment à :

- promouvoir le développement des pays de la CEMAC et contribuer à l'intégration économique des pays de l'Afrique centrale ;
- apporter son concours aux États membres, aux organisations sous-régionales, aux institutions financières et aux opérateurs économiques dans leurs efforts pour la mobilisation des ressources financières et le financement des projets ;
- appuyer les États membres, les organisations sous-régionales et les opérateurs économiques dans le financement des études de faisabilité des programmes et projets.

¹ Composée de six États membres : le Cameroun, la République centrafricaine, la République du Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale et le Tchad.

Le 24 juillet 2023, l'assemblée générale de la banque a décidé d'opérer une augmentation de capital pour porter ce dernier de 1 200 à 1 500 milliards de francs CFA¹, soit une progression de 25 %. Cette opération correspond à une hausse de 458 millions d'euros. Elle répond à la volonté de l'institution de mettre en œuvre son plan stratégique 2023-2027 pour renforcer la structure financière de la banque et sa gouvernance et d'obtenir ainsi une notation « *Investment grade* » sur les marchés financiers².

Selon le document de politique transversale relatif à la politique française en faveur du développement annexé au présent projet de loi de finances, cette opération de recapitalisation avait été reportée à plusieurs reprises de 2021 à 2022 puis 2023.

Par ailleurs, l'assemblée générale de la BDEAC du 5 octobre 2023 a adopté la décision de procéder à une augmentation de la part du capital appelé, de 10 % à 25 %.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE SOUSCRIPTION DE LA FRANCE À L'AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS DE L'AFRIQUE CENTRALE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité, en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement du Gouvernement.

Il prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale.

Le montant maximal autorisé est de 3 801 697 euros de nouvelles parts, dont 950 425 euros de parts appelées – le paiement correspondant interviendrait en cinq tranches égales à hauteur de 190 084,87 euros par an réalisées à partir de 2024 – et 2 851 272 euros de parts appelables.

¹ Soit environ 2,3 milliards d'euros au taux de change du 16 novembre 2023.

² Notation située entre AAA et BBB- sur l'échelle de l'agence de notation Standard & Poor's. Cette notation correspond à un niveau de risque faible.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SOUSCRIPTION QUI MAINTIENDRA LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU SEIN DE CETTE INSTITUTION

Pour rappel, seul le capital appelé a une incidence sur les finances de l'État. Le capital callable est traité comme passif contingent de l'État et n'a aucun impact sur les comptes de l'État tant qu'il n'est pas appelé.

L'autorisation de la souscription à cette augmentation de capital devrait permettre à la France de maintenir stable sa participation à la Banque de développement des États de l'Afrique centrale et donc de préserver son influence au sein de l'institution.

Cette autorisation est conforme aux orientations de la politique de développement de la France et aux engagements pris à la suite du Sommet sur le financement des économies africaines du 18 mai 2021 qui visent à contribuer aux recapitalisations des banques multilatérales de développement.

Le rapporteur général s'étonne cependant de l'introduction d'un tel article par voie d'amendement. En effet, l'assemblée générale de la BDEAC ayant décidé de l'augmentation du capital de cette dernière s'est tenue le 27 juillet 2023. L'autorisation de souscription de la France à cette augmentation de capital aurait donc pu figurer dans le texte initial du Gouvernement. **Cette introduction par voie d'amendement prive le Parlement d'une évaluation préalable de l'article.**

Le document de politique transversale relatif à la politique de développement anticipait pourtant une telle opération puisqu'il indiquait que l'autorisation de souscription pourrait être accordée « *en loi de finances initiale ou rectificative pour 2024* ».

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 quater (nouveau)

Octroi de la garantie de l'État pour des prêts participatifs et des obligations « Transition »

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à octroyer la garantie de l'État à des fonds d'investissement alternatifs (FIA) pour couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs et dans des obligations subordonnées, respectivement consentis et émises, par des petites et moyennes entreprises (PME) et par des entreprises de taille intermédiaire (ETI) immatriculées en France, pour financer l'amélioration de leur performance environnementale ou leur contribution à la transition écologique. La garantie serait octroyée pour des prêts consentis ou pour des obligations émises entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2029. Ce dispositif s'appuierait sur des modalités de fonctionnement similaires à celles de l'octroi de la garantie de l'État aux prêts participatifs et aux obligations « Relance », qui prend fin au 31 décembre 2023.

Tout en apportant son soutien au dispositif, qui doit permettre de flécher davantage de financements privés vers les investissements des entreprises en faveur de la décarbonation de leurs activités, la commission regrette qu'un dispositif d'une telle ampleur ait été introduit dans le présent projet de loi de finances par le biais d'un article additionnel adopté sans débat à l'Assemblée nationale. Elle ne peut que s'étonner de ce choix, alors que le Gouvernement avait annoncé, dès le 12 juillet 2023, envisager un dispositif de garantie de l'État pour des prêts participatifs et des obligations « Transition ». Procéder par article additionnel prive le Parlement d'éléments nécessaires à sa pleine appréciation du dispositif de garantie, ne serait-ce qu'une estimation de son coût brut et net pour l'État.

La commission des finances a adopté un amendement de précision rédactionnelle n° II-1375 (FINC.4) ainsi qu'un amendement n° II-1376 (FINC.5) visant à prévoir que les dispositions du présent article n'entreront en vigueur qu'à compter de la réception de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer que la disposition qui lui a été notifiée est conforme au droit de l'Union européenne.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES PRÊTS PARTICIPATIFS, UN OUTIL DE FINANCEMENT DE LONG TERME MOBILISÉ POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES À LA SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE

A. LES PRÊTS PARTICIPATIFS, UNE SOURCE DE FINANCEMENT ENTRE PRÊT DE LONG TERME ET PRISE DE PARTICIPATION CAPITALISTIQUE

1. Les prêts participatifs, des instruments assimilés à des fonds propres pour le code monétaire et financier

Outil de financement de long terme, à mi-chemin entre les dettes et les capitaux propres, les prêts participatifs sont définis et encadrés par les articles L313-13 à L313-20 du code monétaire et financier (CMF).

Trois principales caractéristiques les distinguent des autres instruments de financement à long terme.

Premièrement, les prêts participatifs ne peuvent être distribués que par certains organismes habilités par la loi. En application de l'article L313-13 du CMF, il s'agit de l'État, des établissements de crédit, des sociétés de financement, des sociétés commerciales, des sociétés et mutuelles d'assurances et de certains établissements publics et associations sans but lucratif.

Deuxièmement, ces prêts peuvent être assortis d'une clause de participation au bénéfice de l'emprunteur. L'article L313-17 du CMF autorise ainsi à majorer l'intérêt fixe du prêt participatif *« dans les conditions qui sont déterminées par le contrat, notamment par le jeu d'une clause de participation au bénéfice net de l'emprunteur ou au bénéfice réalisé par l'emprunteur lors de l'utilisation des biens dont l'acquisition a été financée totalement ou partiellement par ce prêt ou à la plus-value réalisée lors de leur cession ou sous forme de rétrocession de la marge réalisée »*.

Troisièmement, les prêts participatifs constituent une créance subordonnée, aussi dite chirographaire¹. En cas de liquidation amiable, de liquidation judiciaire ou de redressement judiciaire par cession de l'entreprise débitrice, l'article L313-15 du CMF prévoit ainsi que les prêts participatifs *« ne sont remboursés qu'après désintéressement complet de tous les autres créanciers privilégiés ou chirographaires »*. De même, en cas de procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire par continuation de l'entreprise débitrice, le remboursement de ces prêts et le paiement des rémunérations sont suspendus durant toute la période d'exécution des plans de sauvegarde ou de redressement judiciaire (article L313-16 du CMF).

¹ Créance contractée sans privilège ni hypothèque.

Ces deux dernières caractéristiques rapprochent donc les **prêts participatifs des fonds propres** : ils sont plus risqués que les prêts traditionnels, dès lors qu'ils sont remboursés après ces derniers, mais peuvent en contrepartie être plus rémunérateurs, du fait de l'intéressement aux bénéfices de l'entreprise. **De ce fait, la doctrine les classe généralement parmi les instruments « hybrides »**, à mi-chemin entre la dette et les fonds propres, aux côtés des obligations convertibles ou des obligations remboursables en actions.

C'est aussi ce qui justifie que l'article L313-14 du CMF indique qu'ils *« sont, au regard de l'appréciation de la situation financière des entreprises qui en bénéficient, assimilés à des fonds propres »*.

2. Les prêts participatifs, des instruments de dette sur les plans comptable et fiscal

En dépit de l'assimilation à des fonds propres par le CMF, les prêts participatifs demeurent considérés, sur le plan comptable, par le droit fiscal et en droit des sociétés, comme de la **dette subordonnée**.

Sur le plan comptable, le Conseil national de la compatibilité a ainsi *« estimé que, quelle que soit la base de calcul de la rémunération du prêteur, ils demeurent une dette pour l'emprunteur, dont la rémunération ne peut être qu'une charge financière représentative du coût des capitaux empruntés »*¹. Cette position est valable que le prêt participatif comporte ou non une clause de participation au bénéfice.

Sur le plan fiscal, l'intérêt fixe et la participation revêtent, du point de vue du prêteur, la nature de produits financiers composant le bénéfice net fiscal et, du point de vue de l'emprunteur, sont déductibles du bénéfice de l'exercice dans les conditions générales de déduction des charges². **Leur traitement fiscal correspond donc à celui d'une dette.**

Il en va de même pour l'application du droit commercial. En particulier, les prêts participatifs ne sont pas comptabilisés comme des capitaux propres pour apprécier si ces derniers sont devenus inférieurs à la moitié du capital social, ce qui entraîne pour les associés l'obligation d'apurer les pertes de la société ou de dissoudre cette dernière, en application des articles L223-42 et L225-248 du code de commerce.

¹ Banque de France, *« Les prêts participatifs », Référentiel des financements des entreprises*, 2021.

² Jean-François Quievry, *« Prêt participatif », Répertoire Dalloz des Sociétés*, janvier 2019, paragraphes 78 à 80.

B. LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR LES PRÊTS PARTICIPATIFS ET OBLIGATIONS « RELANCE », UN RELAIS DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EN SORTIE DE CRISE SANITAIRE

1. La garantie de l'État pour faciliter l'accès au financement de long terme

Pour faciliter l'accès des entreprises à certaines sources de financement de long terme telles que les prêts participatifs, **une garantie publique peut être accordée.**

L'article 209 de la loi de finances pour 2021¹ a ainsi autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la **garantie de l'État**, à titre onéreux et dans le cadre de conventions conclues à cet effet, à des **fonds d'investissement alternatifs (FIA)**, pour **couvrir**, d'une part, **le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs** consentis à des petites et moyennes entreprises (PME) ainsi qu'à des entreprises de taille intermédiaire (ETI) immatriculées en France et, d'autre part, **le risque de perte des FIA en cas d'acquisition directe d'obligations subordonnées émises par ces mêmes entreprises.**

Les fonds d'investissement alternatif (FIA)

Les **organismes de placement collectif (OPC)** désignent les sociétés financières dont la fonction consiste à placer les capitaux collectés auprès du public sur les marchés financiers. Deux types d'OPC peuvent être distingués :

- les **organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM)**, qui relèvent de la directive consolidée sur les OPCVM (dite « directive UCITS 4 »²), et dont l'objet exclusif est le placement collectif en valeurs mobilières ou dans d'autres **actifs financiers liquides** ;
- les **fonds d'investissement alternatifs (FIA)**, qui relèvent de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (dit « directive AIFM »³). **Les FIA regroupent l'ensemble des fonds ne relevant pas de la qualification d'OPCVM au sens de la directive UCITS 4** (article L214-24 du code monétaire et financier).

Au sein des dispositions du code monétaire et financier, quatre sous-sections de la section 2 « FIA » du chapitre IV du titre I^{er} du livre II sont consacrées aux règles relatives à ces fonds, respectivement pour les FIA ouverts aux investisseurs non professionnels (« investisseurs de détail »), les FIA ouverts à des investisseurs professionnels, les fonds d'épargne salariale et les organismes de titrisation ou de financement.

Source : commission des finances, d'après les informations publiées par l'Autorité des marchés financiers

¹ *Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.*

² *Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières.*

³ *Directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011.*

L'objectif était de proposer aux entreprises, dans le cadre du plan de relance, des **outils de financement de long terme pour soutenir leur capacité d'investissement et leurs perspectives de croissance**. La direction générale du Trésor avait alors estimé que les besoins en fonds propres des entreprises nécessitaient un soutien public de l'ordre de 15 à 20 milliards d'euros, tandis qu'un retour au niveau d'endettement privé observé avant la crise sanitaire supposait un apport en fonds propres de l'ordre de 50 milliards d'euros¹.

Sous conditions², les PME et les ETI peuvent bénéficier de ces prêts participatifs garantis par l'État même si elles ont déjà bénéficié d'un prêt garanti par l'État (PGE). À la logique d'un soutien en période de crise sanitaire succède celle d'un accompagnement à la relance. Il avait en effet été observé, après la crise financière de 2008, que 60 % de la baisse des investissements réalisés par les entreprises sur la période 2008-2012 s'expliquait par le sous-investissement des sociétés qui avaient une dette plus élevée ou davantage à court terme³.

2. Les modalités d'octroi de la garantie de l'État

Concrètement, les **réseaux bancaires** sont chargés d'octroyer les prêts participatifs, qui sont ensuite **cédés à 90 % à des fonds de dette** – des FIA – pouvant bénéficier de la garantie de l'État, les 10 % restant étant conservés par les banques, sans garantie. Les parts de ces fonds sont ensuite souscrites par des **investisseurs institutionnels** tels que les assureurs. C'est le dispositif des « **prêts participatifs Relance** ».

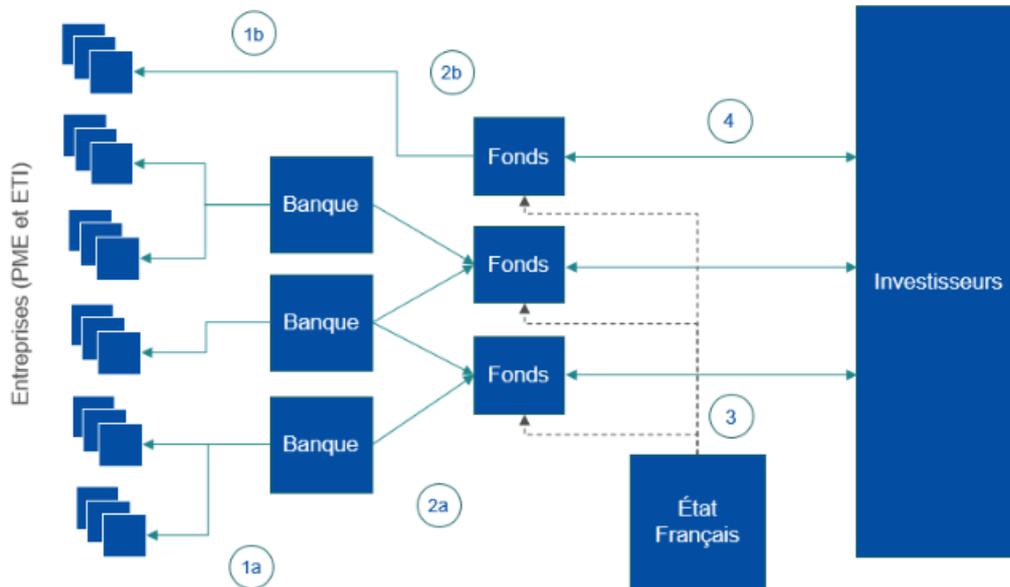
La garantie est également directement octroyée aux FIA qui souscrivent des obligations subordonnées émises par les PME et les ETI immatriculées en France. C'est le dispositif des « **obligations Relance** ».

¹ Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2021.

² Ces conditions étaient notamment liées à la part du montant restant à rembourser du prêt garanti par l'État rapportée au chiffre d'affaires ou à la masse salariale de l'entreprise.

³ D'après les données figurant dans la décision « Aide d'État SA.58639(2021/N) – France – COVID-19 : Dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées » de la Commission européenne, en date du 3 mars 2021.

Les modalités de fonctionnement de l'octroi de la garantie de l'État aux prêts participatifs et aux obligations « Relance »



1a Les banques originent les prêts participatifs

2a Les banques cèdent 90% des prêts participatifs aux fonds d'investissement

OU

1b Les entreprises émettent des obligations subordonnées

2b Les fonds d'investissement acquièrent les obligations subordonnées et conservent en compte propre sur l'entreprise une exposition, au moins aussi subordonnée, de 10% du montant de l'obligation.

3 L'État français octroie une garantie sur la valeur liquidative des fonds d'investissement

4 Les investisseurs souscrivent des parts des fonds d'investissement

Source : Commission européenne, « Aide d'État SA.58639(2021/N) – France – COVID-19 : Dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées », 3 mars 2021

Le dispositif de garantie de l'État est ouvert aux prêts participatifs et aux obligations « Relance » à compter du 1^{er} janvier 2021 et jusqu'au **31 décembre 2023**¹. Le volume total d'encours des fonds bénéficiant de cette garantie ne peut excéder **20 milliards d'euros**, la garantie s'exerçant dans la limite de 30 % de l'encours total des fonds en bénéficiant.

¹ Initialement ouvert jusqu'au 31 décembre 2022, le dispositif avait été prolongé d'un an par l'article 162 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

De fait, **l'exposition brute maximale de l'État est de 6 milliards d'euros**. Ce montant est moindre en net, compte tenu de la rémunération de la garantie par le fonds d'investissement, *via* la part fixe des intérêts collectés sur les prêts participatifs et les obligations subordonnées. Le montant de la rémunération s'élève à 0,9 % pour les créances éligibles relatives à des PME et à 1,8 % pour les créances éligibles relatives à des ETI.

En 2024, ce sont **87,9 millions d'euros qui ont été demandés** dans le présent projet de loi de finances pour couvrir les éventuels appels en garantie de l'État – cette estimation s'appuyant sur les encours des prêts participatifs et des obligations « Relance » auxquels est appliqué un taux annuel moyen de défaillance estimé à partir du profil de risque des bénéficiaires au 31 décembre 2022¹.

Les prêts participatifs et les obligations « Relance » garantis par l'État peuvent atteindre :

- pour les PME, 12,5 % de leur chiffre d'affaires de 2019 ou, pour les entreprises innovantes et celles créées après le 1^{er} janvier 2019, le montant de la masse salariale, si ce montant est supérieur à celui du chiffre d'affaires. Ces plafonds sont abaissés à 10 % du chiffre d'affaires et 80 % de la masse salariale si le cumul du prêt participatif et du PGE obtenus par une même entreprise excède 25 % de son chiffre d'affaires de 2019 ;

- pour les ETI, 8,4 %² de leur chiffre d'affaires en 2019 ou, sous les mêmes conditions que pour les PME, le montant de leur masse salariale en 2019. Ces plafonds sont abaissés à 5 % du chiffre d'affaires et 40 % de la masse salariale si le cumul du prêt participatif et du PGE obtenus par une même entreprise excède 25 % de son chiffre d'affaires de 2019.

Un décret du 25 mars 2021³ a précisé les conditions dans lesquelles la garantie de l'État peut être octroyée pour couvrir le risque de perte lié à ces prêts participatifs et à ces obligations.

¹ D'après les informations figurant dans le projet annuel de performances de la mission « Engagements financiers de l'État », programme 114 « Appels en garantie de l'État », annexé au projet de loi de finances pour 2024.

² Les plafonds pour les petites et moyennes entreprises ainsi que pour les entreprises de taille intermédiaire avaient été retenus par référence aux plafonds prévus pour les instruments de dette subordonnée dans le cadre de l'assouplissement temporaire du cadre des aides d'État, décidé par la Commission européenne.

³ Décret ° n° 2021-318 du 25 mars 2021 relatif à la garantie de l'État prévue à l'article 209 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Les entreprises éligibles doivent avoir un chiffre d'affaires supérieur à deux millions d'euros. Elles doivent également **être viables, avec un niveau de risque limité**, apprécié au regard de deux critères cumulatifs :

- disposer, dans la cotation de la Banque de France, d'une notation allant de 3+ à 5+ au moment de l'octroi du prêt participatif ou de l'émission de l'obligation, ou d'une notation équivalente. Ces notations équivalent à une notation allant de « solide » à « satisfaisante » ;

- présenter un plan d'affaires ou d'investissement permettant de démontrer qu'il s'agit d'entreprises qui cherchent à croître pour se relancer et non d'entreprises connaissant des difficultés pour poursuivre leurs activités. Les fonds doivent en effet servir à financer des investissements et non à couvrir des besoins de liquidités.

La garantie de l'État est toutefois limitée à 30 % du montant du prêt ou de l'obligation acquis par le fonds d'investissement. Le prêt est remboursable sur une durée de huit ans, avec un différé d'amortissement qui avait initialement été fixé à quatre ans et qui avait ensuite été porté, sous conditions, à six ans.. Les obligations ont une maturité de huit ans, remboursable à échéance ou à tout moment à l'initiative de l'émetteur après deux ans.

3. Un dispositif qui a eu du mal à se déployer

Par rapport à ce qui a été observé pour les PGE, le déploiement des prêts participatifs « Relance » garantis par l'État a pris beaucoup plus de temps et ils n'ont pas épuisé le montant maximal de la garantie voté en loi de finances pour 2021.

À la fin de l'année 2021, seulement 262 prêts participatifs « Relance » avaient été octroyés ou réservés pour un encours total de moins de 655 millions d'euros, soit 3,26 % du montant initialement approuvé. La moitié des bénéficiaires était des entreprises des secteurs de la construction et du commerce ainsi que des industries manufacturières¹.

En réponse à ces retards, le Parlement avait décidé d'autoriser la prolongation de ce dispositif de garantie jusqu'au 31 décembre 2023². Cette prorogation visait également à tenir compte de la fin des dispositifs de soutien des PGE et de l'activité partielle, qui pouvaient inciter les entreprises à se tourner vers ce nouvel instrument de long-terme pour le financement de leurs investissements.

¹ D'après les données figurant dans la décision « Aide d'État SA.101947 (2022/N) – France – COVID 19 Extension du dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées (SA.58639(2021/N)) » de la Commission européenne, 29 mars 2022.

² Article 162 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

En parallèle, **les critères d'accès aux prêts participatifs « Relance » avaient été assouplis le 16 novembre 2021**, avec une simplification des critères d'éligibilité des entreprises appartenant à un groupe et des critères de qualité de crédit ainsi qu'une prolongation de quatre ans à six ans du différé d'amortissement, dans certains cas.

Il convient toutefois de noter un différentiel de dynamique entre les prêts participatifs et les obligations « Relance ». Les banques ont notamment distribué le produit à un rythme plus lent qu'anticipé, faute également d'une demande suffisante de la part des entreprises. En revanche, l'enveloppe initiale allouée aux obligations, de l'ordre d'1,7 milliard d'euros sur les 20 milliards d'euros prévus au total pour la garantie de l'État, a rapidement été utilisée, nécessitant un abondement supplémentaire d'un milliard d'euros, déduit de la part allouée aux prêts participatifs.

L'assouplissement des critères d'octroi des prêts participatifs « Relance » et l'attrait des obligations subordonnées « Relance » ont finalement conduit à ce qu'à l'été 2023 **1 100 entreprises, dont deux tiers de PME, bénéficient de ces prêts participatifs ou de ces obligations, pour un montant de 4,36 milliards d'euros**. Le déploiement de ces dispositifs s'est donc accéléré en 2022 et sur le premier semestre 2023, bien que le montant total soit au final très éloigné de celui initialement anticipé par le Gouvernement en loi de finances pour 2021.

C. UN ENCADREMENT STRICT PAR LE DROIT EUROPÉEN ET LES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

Aux termes de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), *« sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »*.

Pour déterminer si une garantie publique constitue une aide d'État, **la Commission européenne applique le principe dit de l'investisseur en économie de marché¹** : ce n'est que si la garantie est accordée à des conditions différentes de celles du marché qu'elle peut être considérée comme équivalente à une subvention publique. En effet, dans ce cas, les entreprises bénéficiaires peuvent obtenir de la part des établissements financiers des prêts qui ne leur auraient pas été octroyés (ou à des conditions moins favorables) en l'absence de garantie publique, ce qui constitue un avantage concurrentiel.

¹ Commission européenne, *« Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties »*, 2008/C 155/02, 20 juin 2008.

L'octroi d'une garantie ne constitue pas une aide d'État lorsque les conditions suivantes sont remplies¹ :

- **le régime n'est pas ouvert aux emprunteurs en difficulté ;**
- **les garanties ne couvrent pas plus de 80 %** du solde restant dû des prêts ou autres obligations financières ;
- l'étendue de la garantie peut être mesurée de façon adéquate au moment de son octroi ;
- les modalités du régime sont fondées sur **une évaluation réaliste du risque** pour en assurer, selon toute probabilité, l'autofinancement grâce aux primes versées par les bénéficiaires ;
- **l'adéquation du niveau des primes est vérifiée au moins une fois par an** et les primes sont ajustées en conséquence si l'autofinancement n'est plus assuré ;
- **la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix de marché**, c'est-à-dire permettant de couvrir les risques de défaillance, les coûts administratifs du régime et une rémunération normale du capital.

Lorsque la garantie est qualifiée d'aide d'État, il faut alors quantifier celle-ci en calculant l'« équivalent-subvention » qui en résulte. Schématiquement, celui-ci correspond à la différence entre le coût de la garantie et le prix de marché considéré comme normal.

Dans sa **décision sur le dispositif de prêts participatifs et obligations « Relance »**², la Commission européenne a tout d'abord considéré qu'il **s'agissait d'une aide d'État** et plus particulièrement d'une mesure conçue de manière à ce que l'avantage soit, dans la mesure du possible, répercuté aux PME et aux ETI éligibles, en tant qu'emprunteurs souscrivant des prêts participatifs ou émettant des obligations subordonnées. Elle est donc susceptible de **fausser la concurrence**. La Commission européenne avait également relevé que les entreprises bénéficiaires devraient contribuer à la rémunération de la garantie par le paiement de taux d'intérêt fixés par les fonds d'investissement.

La Commission avait ensuite souligné que le dispositif proposé par les autorités françaises ne relevait d'aucun des cas prévus dans le cadre particulier de l'assouplissement temporaire des règles d'encadrement des aides d'État, décidé par la Commission³ - même si les critères établis dans ce contexte pouvaient servir à apprécier le dispositif soumis par la France.

¹ Ibid.

² Source : Commission européenne, « *Aide d'État SA.58639(2021/N) – France – COVID-19 : Dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées* », 3 mars 2021.

³ Commission européenne, « *Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19* », version consolidée à jour de la communication C(2020) 7127 du 13 octobre 2020.

Au final, la Commission avait autorisé l'octroi de la garantie de l'État aux prêts participatifs et aux obligations subordonnées « Relance ». Elle avait conclu que l'aide française était adéquate (ciblée sur son objectif), nécessaire (dans son montant et dans sa forme) et proportionnée (limitation des distorsions de concurrence au minimum), et qu'elle constituait donc une aide d'État compatible avec le marché intérieur. Il en avait été de même lors de la prorogation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2023¹.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À DES PRÊTS PARTICIPATIFS ET À DES OBLIGATIONS « TRANSITION »

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il vise à octroyer la garantie de l'État à des prêts participatifs et à des obligations subordonnées « Transition ».

Le **I du présent article** autorise ainsi le ministre chargé de l'économie à **octroyer la garantie de l'État à des fonds d'investissement alternatifs (FIA)** pour couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs au sens de l'article L313-13 du code monétaire et financier (CMF) et dans des obligations, respectivement consentis et émises, par **des PME et des ETI** immatriculées en France, pour **financer l'amélioration de leur performance environnementale ou leur contribution à la transition écologique**. La garantie serait accordée à titre onéreux et dans le cadre de conventions conclues à cet effet, pour des prêts participatifs et des obligations consentis ou émises **entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2029**.

Le volume total d'encours des fonds pouvant bénéficier de la garantie de l'État serait limité à **cinq milliards d'euros au total** et les pertes supportées par l'État limitées à **une fraction de l'encours total fixée par voie réglementaire et qui ne pourrait être supérieure à 30 %**.

Le **II du présent article** précise que lorsque la garantie de l'État est appelée, ce dernier est subrogé dans les droits des fonds bénéficiaires de la garantie à l'égard des débiteurs de prêts ou d'obligations. Cela signifie que **le recouvrement des créances serait confié au nom et pour le compte de l'État**, dans le cadre de conventions conclues à cet effet, **aux établissements de crédit, aux sociétés de financement et aux fonds d'investissements**

¹ Commission européenne, « Aide d'État SA.101947 (2022/N) – France – COVID 19 Extension du dispositif de garantie aux fonds de prêts participatifs et d'obligations subordonnées (SA.58639(2021/N)) », 29 mars 2022.

alternatifs qui ont initialement octroyé les prêts participatifs ou qui ont initialement acquis les obligations. Ces conventions porteraient sur le recouvrement du principal, des intérêts et pénalités ainsi que sur le remboursement des frais engagés par le mandataire au nom et pour le compte de l'État.

Le III du présent article renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des conditions d'application du dispositif, s'agissant notamment du « régime des garanties, des règles applicables à la maturité des prêts ainsi qu'aux caractéristiques des obligations, des entreprises admises à souscrire les prêts et les obligations et des conventions ». Ce décret devrait également définir les conditions dans lesquelles les entités qui accordent les prêts ou qui acquièrent des obligations restent exposées, directement ou indirectement, au risque de perte lié à ces prêts et à ces obligations. Les mêmes éléments avaient été définis par la voie réglementaire dans le cadre des prêts participatifs et des obligations « Relance ».

Enfin, le **IV du présent article** prévoit que les dispositions du présent article s'appliquent en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN OUTIL COMPLÉMENTAIRE DE FINANCEMENT DE LA DÉCARBONATION DES ENTREPRISES, MAIS DONT LA PRÉSENTATION PAR LE GOUVERNEMENT N'EST PAS EXEMPTÉ DE CRITIQUES

A. UN DISPOSITIF PRÉSENTÉ DANS DES CONDITIONS PEU SATISFAISANTES POUR PERMETTRE SA PLEINE APPRÉCIATION PAR LE PARLEMENT

1. Un dispositif qui aurait dû faire l'objet d'une évaluation préalable

La commission des finances **regrette** tout d'abord qu'un dispositif d'une telle ampleur ait été introduit dans le présent projet de loi de finances par le biais d'un **article additionnel, en outre jamais examiné par l'Assemblée nationale du fait de l'usage de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.** Elle ne peut que s'étonner de ce choix, alors que le Gouvernement avait annoncé, dès le 12 juillet 2023, envisager un dispositif de garantie de l'État pour des prêts participatifs et des obligations subordonnées « Transition ».

Dans le cadre du comité du financement de la transition écologique (CFTE), placé sous l'égide des ministres de l'économie, de la transition écologique et de la transition énergétique, il avait en effet été décidé de créer « *un nouveau dispositif de prêts participatifs et obligations verts bénéficiant de la garantie de l'État [...] afin de faciliter le financement des projets de*

décarbonation des entreprises et en particulier de l'industrie »¹. Le même communiqué de presse précisait qu'il était envisagé de « *mobiliser de manière ciblée la garantie de l'État en instaurant, dans le prochain projet de loi de finances, des obligations vertes garanties visant à soutenir les investissements lourds dans la décarbonation des PME et ETI industrielles* ».

Le CFTE reprenait, en l'adaptant, la proposition n° 4 du « Plan d'actions pour le financement de la transition écologique » de l'Institut pour la finance durable², publié au mois de mai 2023. L'Institut, qui avait défini ce plan d'actions dans le cadre d'une mission qui lui avait été confiée par le ministre de l'économie et des finances, proposait en effet de « *développer la garantie publique des investissements verts, notamment pour les investissements plus stratégiques et/ou portés par les PME/ETI* ». Ce mécanisme aurait pris la forme d'un fonds de garantie publique destiné à assurer les investissements dans la transition, notamment dans les infrastructures et dans les technologies innovantes. Le fonds aurait été doté de cinq milliards d'euros, pour une garantie des investissements de l'ordre de 80 % à 90 %.

Procéder par article additionnel prive également le Parlement d'éléments nécessaires à sa pleine appréciation du dispositif de garantie : ne figure ainsi aucune information sur le nombre d'entreprises éligibles, sur le **coût brut et net de l'exposition potentielle de l'État** ou encore sur les **critères** qui seront utilisés pour définir l'éligibilité des PME et des ETI et sélectionner leurs projets. Il n'y a pas non plus de précision sur le régime de garantie. Certes, ces éléments relèvent, comme cela avait été le cas pour les prêts participatifs et les obligations subordonnées « Relance », du niveau réglementaire – mais il n'en demeure pas moins que ces détails avaient été transmis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. Il est probable que certaines caractéristiques d'éligibilité des entreprises et d'octroi de la garantie soient similaires à celles précédemment décrites pour les produits « Relance » mais la commission des finances ne peut que le supposer, en l'état des informations dont elle dispose,.

Le choix de recourir à un article additionnel apparaît d'autant plus difficilement concevable que **le dispositif d'octroi de la garantie de l'État aux prêts participatifs et aux obligations « Transition » devrait suivre le même mécanisme que celui mis en place pour les prêts participatifs et les obligations « Relance »** (cf. *supra*, B. du I). Les prêts participatifs seraient toujours octroyés par les banques et les obligations souscrites par des fonds – qui ne seraient pas garantis sur l'ensemble de leurs pertes, ce qui permet de s'assurer d'un certain niveau d'exigence dans la sélection des projets, sur la base des critères qui seront définis par voie réglementaire.

¹ Communiqué de presse du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, « Le comité du financement de la transition écologique complète la stratégie de planification écologique du Gouvernement », 12 juillet 2023.

² Institut pour la finance durable, « Plan d'actions pour le financement de la transition écologique », mai 2023.

2. Un dispositif qui doit être approuvé par la Commission européenne

S'agissant d'un article additionnel, la commission ne devrait pas non plus s'étonner d'apprendre par voie de presse que **le Gouvernement a d'ores et déjà engagé des discussions avec la Commission européenne pour obtenir qu'elle valide le dispositif proposé d'octroi de la garantie de l'État** au regard des règles applicables en matière d'aides d'État¹. Ces éléments démontrent par ailleurs que l'article était probablement finalisé à l'été et qu'il aurait pu être inscrit dans le projet de loi de finances dès la présentation de ce dernier à la fin du mois de septembre.

Des discussions auraient notamment été engagées sur le **périmètre du dispositif et des projets qui pourraient être financés** - il s'agirait plus particulièrement des projets de décarbonation des procédés de production industrielle - ainsi que sur **la fraction garantie par l'État** - sur la base d'une prise en charge des pertes des fonds de 30 %².

Il est ainsi déconcertant que le Gouvernement propose que le présent article entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2024, alors même qu'il n'aura pas nécessairement reçu la réponse de la Commission européenne permettant de considérer que **la disposition qui lui a été notifiée est conforme au droit de l'Union**.

La commission a donc adopté **l'amendement n° II-1376 (FINC.5)**, afin de prévoir que le présent article entrera en vigueur à une date fixée par décret qui ne pourra pas être postérieure de plus de deux mois à la date de réception de la réponse de conformité de la Commission européenne, ou à compter du 1^{er} janvier 2024, si la réponse est reçue avant cette date.

B. UN DISPOSITIF NÉANMOINS UTILE POUR SOUTENIR LES ENTREPRISES DANS LEURS INVESTISSEMENTS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1. Une interrogation sur le plafond de la garantie octroyée par l'État

Le dispositif d'octroi de la garantie de l'État pour des prêts participatifs et des obligations subordonnées « Transition » est destiné à prendre immédiatement le relais de l'octroi de la garantie de l'État pour les prêts participatifs et les obligations « Relance », qui arrive à échéance à la fin de l'année 2023.

¹ Les Échos, « *Bercy met au point un nouvel outil pour financer la décarbonation de l'industrie* », 21 juillet 2023.

² Ibid.

Son périmètre plus restreint, centré sur le soutien aux entreprises qui entendent financer l'amélioration de leur performance environnementale ou leur contribution à la transition écologique, justifie très certainement que le volume total d'encours des fonds pouvant bénéficier de la garantie s'établirait à un niveau moindre de 5 milliards d'euros, contre 20 milliards d'euros pour les produits « Relance ». Il ne peut toutefois s'agir que d'une hypothèse, en l'absence d'évaluation préalable.

Bien que le périmètre des prêts participatifs et des obligations « Transition » soit plus limité que celui de ses homologues « Relance », le rapporteur général **s'interroge sur le choix de plafonner la garantie à 5 milliards d'euros**. D'une part, les besoins de financement de long terme des entreprises pour décarboner leurs activités, déjà très élevés, sont amenés à **croître ces prochaines années**. Or, la mobilisation de financements privés sera cruciale pour compléter les investissements publics en faveur de la transition écologique. D'autre part, il convient de relever qu'en deux ans, la garantie de l'État a été octroyée à des prêts participatifs et des obligations « Relance » pour un montant de quasiment 4,5 milliards d'euros. Dans le cadre du présent article, la garantie serait octroyée sur une période de cinq ans, la date de fin du 31 décembre 2029 coïncidant avec la première échéance fixée par le plan européen « *Fit for 55* », qui prévoit une réduction des gaz à effet de serre de 55 % par rapport à 1990. **Le rapporteur général ne peut d'ailleurs pas s'empêcher de relever les hésitations du Gouvernement sur ce plafond, puisque l'exposé des motifs de l'amendement indique un volume maximal des encours garantis de 10 milliards d'euros, contre 5 milliards d'euros dans le dispositif.**

2. Un dispositif destiné à flécher davantage de financements privés vers les projets de décarbonation et de transition des entreprises

La commission soutient néanmoins le dispositif proposé, en ce qu'il doit permettre de **flécher davantage de financements privés vers les projets de décarbonation des entreprises** et de **diversifier les sources de financement pour les PME et les ETI**. Le Gouvernement souligne en effet que ces dernières se heurtent à des difficultés croissantes pour obtenir des financements bancaires traditionnels (hausse des taux, plus grande sélectivité des dossiers)¹, d'autant plus lorsqu'il s'agit de financer des investissements de grande ampleur dont la rentabilité est faible à court terme.

Les financements octroyés par le biais des prêts participatifs et des obligations « Transition » pourraient ainsi l'être pour des **maturités longues**, allant jusqu'à 12 ans, afin de couvrir un segment de financement pour lequel l'offre de marché est insuffisante. Ils seraient également assortis de **clauses d'impact** visant à garantir le respect, par le bénéficiaire du prêt participatif

¹ Exposé des motifs de l'amendement ° n° II-4540 portant article additionnel.

ou par l'émetteur de l'obligation, de ses engagements en matière de décarbonation.

L'une des pistes envisagées par le Gouvernement serait de **permettre la modulation du taux des prêts participatifs et des obligations à la hausse ou à la baisse en fonction de l'atteinte par l'entreprise de ses cibles de réduction de son empreinte carbone**¹. Le modèle serait sans doute celui des *sustainability-linked bonds* (SLB), qui sont des obligations par lesquelles l'émetteur s'engage à atteindre une cible d'impact environnemental ou social et, s'il n'y parvient pas, à compenser financièrement les investisseurs en leur versant un taux d'intérêt plus élevé. Toutefois, dans le cadre des SLB, et contrairement à ce qui serait proposé ici, les cibles n'ont pas nécessairement de lien direct avec l'utilisation des fonds levés.

La garantie de l'État pour les prêts participatifs et les obligations « Transition » apparaît comme un **outil complémentaire des instruments de financements publics** mis en place pour soutenir les entreprises dans leur trajectoire de transition écologique. Il s'agit par exemple du crédit d'impôt industrie verte, prévu dans le présent projet de loi de finances, mais aussi des prêts qui peuvent être accordés par Bpifrance aux très petites entreprises (TPE) et aux PME (prêts verts de l'Ademe et de Bpifrance, prêts économies d'énergie pour les équipements éligibles aux certificats d'économie d'énergie, prêts action climat pour les projets de transition écologique et énergétique) ainsi que d'autres dispositifs tels que le crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des locaux à usage tertiaire des TPE et des PME, les certificats d'économie d'énergie ou les primes à la conversion pour l'achat d'un véhicule utilitaire léger propre. Ces outils de soutien ne répondent toutefois pas aux mêmes objectifs que ceux des prêts participatifs et des obligations « Transition », axés sur le financement d'investissements coûteux et à la rentabilité potentiellement faible à court terme.

Les prêts participatifs et les obligations subordonnées présentent par ailleurs l'avantage d'être des **instruments de quasi-fonds propres**. Ils permettent donc de proposer des instruments **de financement de long terme**, pour donner des marges de manœuvre financières aux entreprises, **sans impliquer pour autant une modification de leur gouvernance**, comme ce serait le cas avec des apports en fonds propres.

Enfin, la commission des finances a adopté un **amendement rédactionnel n° II-1375 (FINC.4)**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Ibid.

ARTICLE 49 quinquies (nouveau)

**Octroi de la garantie de l'État au conseil interprofessionnel
du vin de Bordeaux**

Le présent article octroie la garantie de l'État au conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE PLUS EN PLUS COERCITIF
QUI NE PARVIENT POURTANT PAS À ÉRADIQUER LA FLAVESCENCE
DORÉE**

La flavescence dorée est une maladie mortelle de la vigne présente dans une grande partie du vignoble français, malgré le durcissement de la réglementation instauré pour l'éradiquer : ont été successivement rendus obligatoires le traitement, l'arrachage des ceps infectés ainsi que l'arrachage complet des parcelles contaminées à plus de 20 %.

La Gironde est l'un des départements les plus touchés à tel point qu'on estime que 10 000 à 15 000 hectares, soit entre 9 % et 13 % du vignoble bordelais pourrait être intégralement arraché, à défaut d'une stratégie de dé-densification qui consiste à arracher des vignes contre financement. Dans cette optique, un accord tripartite entre le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, le Conseil régional de Nouvelle-Aquitaine et le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux, qui représente les négociants, les viticulteurs et les courtiers a été co-signé au mois de juin dernier.

Le conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB), créé en 1948 et qui représente les trois branches¹ de la filière des vins de Bordeaux (les viticulteurs, les négociants et les courtiers) a décidé de proposer aux agriculteurs une compensation financière supplémentaire pour les pertes économiques découlant de la mise en œuvre de mesures d'arrachage, lorsque ces dernières ne sont pas financées par l'État.

¹ Dans les conditions définies par le décret n° 66-866 du 18 novembre 1966 portant réorganisation du conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux modifié par le décret n° 2016-915 du 4 juillet 2016 modifiant le décret n° 66-866 du 18 novembre 1966 portant réorganisation du conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux.

Au total, cette compensation s'élève à 19 millions d'euros, financés par le recours aux fonds propres de l'organisme pour 5 millions d'euros et par un emprunt sur 20 ans à hauteur de 14 millions d'euros.

Toute garantie que l'État souhaiterait apporter à l'emprunt que le CIVB a dû contracter pour financer partiellement la présente compensation devrait faire l'objet d'une autorisation en loi de finances. En effet, conformément au 5° du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la loi de finances de l'année « *autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime* ». Une telle autorisation ne pourrait, par ailleurs, être modifiée que par une loi de finances rectificative ou une loi de fin de gestion comme le prévoit l'article 35 de la LOLF : « *seules les lois de finances rectificatives et les lois de finances de fin de gestion peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1°, 3° et 4° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34* », ce qui inclut les autorisations de garantie et la fixation de leur régime.

Les garanties d'emprunt par les personnes publiques sont par ailleurs encadrées de façon à ne pas contourner le cadre juridique européen des aides d'État. En effet, formellement, garantir un emprunt constitue une aide. C'est pourquoi la Commission européenne a eu l'occasion, en 2008, de rappeler une série de règles limitant l'octroi des garanties par les États membres à travers une communication¹. Ainsi, une garantie individuelle ne peut couvrir plus de 80 % du solde restant dû du prêt. Par ailleurs, l'emprunteur ne doit pas être en difficulté financière, au sens où la Commission l'entend depuis sa communication sur les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté².

Dans les faits, les garanties apportées par l'État à un secteur ou à un organisme au niveau national sont devenues récurrentes en loi de finances³.

¹ *Communication 2008/C155/02 du 20 juin 2008 de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, accessible par le présent lien.*

² *Cette communication est consultable via ce lien.*

³ *On citera pour exemples la garantie de l'État accordée à la Banque de France au titre des prêts que celle-ci consent à partir de 2018 au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » du Fonds monétaire international (article 144 de la loi de finances pour 2018), la garantie de l'État à la société Rugby World Cup Limited au titre de la redevance d'organisation de la coupe du monde de rugby de 2023 en France (article 211 de la loi de finances pour 2019), la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2020 (article 144 de la loi de finances pour 2020) et au cours de l'année 2021 (article 201 de la loi de finances pour 2021) ou encore la garantie de l'État à l'Agence française de développement au titre du prêt que celle-ci a consenti à la Polynésie française à la suite de la pandémie de Covid-19 (article 152 de la loi de finances pour 2022).*

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE GARANTIE LOCALISÉE, ACCORDÉE À TITRE ONÉREUX

Le dispositif du présent article est issu d'un amendement du Gouvernement retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité sur le fondement du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution et qui est désormais considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

Il vise à octroyer une garantie d'État au conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux pour couvrir ce prêt destiné au financement de primes à l'arrachage des vignes sur une durée maximale de vingt ans, dans la limite d'un montant en principal de 14 millions d'euros, cette couverture ne pouvant couvrir, conformément à la communication précitée du 20 juin 2008 de la Commission européenne, plus de 80 % du montant global dû.

Elle serait **accordée à titre onéreux** par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget qui précisera les conditions de rémunération de la garantie.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION DE L'ARTICLE 49 *QUINQUIES* SANS MODIFICATION

Tout en considérant que le dispositif pourrait avoir vocation à être étendu à d'autres régions viticoles touchées, en particulier l'Occitanie¹, le rapporteur général souligne la nécessité de garantir l'emprunt contracté par le CIVB en raison de la gravité potentielle, pour le secteur, d'une propagation plus importante du phytoplasme à l'origine de la flavescence dorée.

Après avoir constaté que la présente garantie respectait les principales règles énoncées par la Commission européenne en matière de garanties d'emprunt, en particulier les ratios prudentiels et la solidité financière du CIVB, et sur proposition du rapporteur général, la commission des finances s'est prononcée en faveur du dispositif prévu par cet article et ne l'a pas modifié.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Le bilan de la surveillance en 2022 de la flavescence dorée de la vigne fait apparaître que la région Occitanie est également particulièrement touchée, comme le signale la Préfecture de Région dans le bilan accessible par le présent lien.*

ARTICLE 49 sexies (nouveau)

**Octroi de la garantie de l'État à certains établissements d'abattage
et de découpe**

Le présent article vise à octroyer, à titre onéreux, la garantie de l'État aux établissements d'abattage et de découpe présentant un intérêt stratégique pour une filière ou pour un bassin de production, dans la limite de 50 millions d'euros.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LES
CONDITIONS D'ABATTAGE ET DE DÉCOUPE**

Dans le cadre du plan « France relance », et à l'occasion du 32^e sommet de l'élevage, un plan de modernisation des abattoirs en trois volets a été lancé en 2021. Dans une optique de sécurisation alimentaire et de préservation du bien-être animal, ce plan, d'un montant global de 115 millions d'euros a pour objectif, sur un total d'environ 1 000 abattoirs en France, de renforcer les contrôles et, le cas échéant, les sanctions en cas de maltraitance animale ou de non-respect des règles relatives à l'hygiène, pouvant aller jusqu'au retrait de l'agrément, en mettant 44 sites sous vidéosurveillance et en investissant dans la rénovation de 123 sites, tout en encourageant les abattoirs mobiles, pour limiter le stress animal.

Cette intervention des pouvoirs publics fait suite à une série de constats de défauts d'entretien des lieux d'abattage et de découpe dans une filière qui connaît des difficultés économiques. Depuis le plan d'audit relatif à la protection des animaux à l'abattoir de 2016¹, au cours duquel la totalité des établissements d'abattage avait été inspectée, et qui avait révélé un niveau de maîtrise des risques « insuffisant » dans 31 % des cas, les contrôles se sont intensifiés. A ces contrôles plus fréquents, s'ajoute la publication régulière par des associations de protection animale de documents filmés sur les conditions d'abattage. Ce contexte a incité la filière à contracter des emprunts pour procéder aux investissements nécessaires.

Toute garantie que l'État souhaiterait apporter au secteur dans ce cadre devrait faire l'objet d'une autorisation en loi de finances. En effet, conformément au 5^o du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois

¹ *La synthèse de ce plan est consultable par le présent lien.*

de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, la loi de finances de l'année « *autorise l'octroi des garanties de l'État et fixe leur régime* ». Une telle autorisation ne pourrait, par ailleurs, être modifiée que par une loi de finances rectificative ou une loi de fin de gestion comme le prévoit l'article 35 de la LOLF : « *seules les lois de finances rectificatives et les lois de finances de fin de gestion peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1^o, 3^o et 4^o à 10^o du I et au 1^o à 6^o du II de l'article 34* », ce qui inclut les autorisations de garantie et la fixation de leur régime.

Les garanties d'emprunt par les personnes publiques sont par ailleurs encadrées de façon à ne pas contourner le cadre juridique européen des aides d'État. En effet, formellement, garantir un emprunt constitue une aide. C'est pourquoi la Commission européenne a eu l'occasion, en 2008, de rappeler une série de règles limitant l'octroi des garanties par les États membres à travers une communication¹. Ainsi, une garantie individuelle ne peut couvrir plus de 80 % du solde restant dû du prêt. Par ailleurs, l'emprunteur ne doit pas être en difficulté financière, au sens où la Commission l'entend depuis sa communication sur les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté².

Dans les faits, les garanties apportées par l'État à un secteur ou à un organisme au niveau national sont devenues récurrentes en loi de finances³.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE GARANTIE SECTORIELLE, ACCORDÉE À TITRE ONÉREUX

Le dispositif du présent article est issu d'un amendement du Gouvernement retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité sur le fondement du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution et qui est désormais considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

¹ *Communication 2008/C155/02 du 20 juin 2008 de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, accessible par le présent lien.*

² *Cette communication est consultable via ce lien.*

³ *On citera pour exemples la garantie de l'État accordée à la Banque de France au titre des prêts que celle-ci consent à partir de 2018 au compte « Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance » du Fonds monétaire international (article 144 de la loi de finances pour 2018), la garantie de l'État à la société Rugby World Cup Limited au titre de la redevance d'organisation de la coupe du monde de rugby de 2023 en France (article 211 de la loi de finances pour 2019), la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2020 (article 144 de la loi de finances pour 2020) et au cours de l'année 2021 (article 201 de la loi de finances pour 2021) ou encore la garantie de l'État à l'Agence française de développement au titre du prêt que celle-ci a consenti à la Polynésie française à la suite de la pandémie de Covid-19 (article 152 de la loi de finances pour 2022).*

Il instaure un dispositif de garantie de l'État, à hauteur de 50 millions d'euros, facilitant la souscription de prêts pour les établissements d'abattage et de découpe présentant un intérêt stratégique, lequel n'est toutefois pas défini.

La garantie de l'État pourra être accordée aux établissements d'abattage et de découpe présentant cet intérêt stratégique à condition de ne pas couvrir plus de 80 % du montant du principal et des intérêts échus restant dus. Elle est accordée à titre onéreux et dans la limite d'un plafond global de 50 millions d'euros d'encours des prêts souscrits par l'ensemble des établissements d'abattage et de découpe bénéficiant de la garantie de l'État. Ces prêts ne peuvent être octroyés après le 31 décembre 2028.

La garantie de l'État est accordée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget. L'arrêté précise notamment les conditions d'appel de la garantie et les conditions de rémunération de la garantie.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION DE L'ARTICLE 49 SEXIES SANS MODIFICATION

Le rapporteur général, tout en soulignant la nécessité de moderniser les établissements d'abattage et de découpe, a rappelé que les règles européennes précitées imposent à l'État de s'assurer de la viabilité économique de l'emprunteur avant de garantir son emprunt. Il a souligné qu'il interrogerait le Gouvernement en séance publique sur les garanties prises quant à la situation économique des établissements concernés.

Par ailleurs, il conviendra de définir la notion d'établissement présentant un intérêt stratégique. De ce point de vue, le rapporteur général regrette une nouvelle fois que de telles dispositions soient insérées par le Gouvernement par l'intermédiaire de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, sans évaluations préalables ni débat à l'Assemblée nationale.

Toutefois, sensible à la situation de la filière et sur proposition du rapporteur général, la commission des finances a adopté l'article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 septies (nouveau)

Octroi de la garantie de l'État aux emprunts obligataires de Bpifrance contractés en 2024 dans le cadre du plan France 2030

Le présent article vise à habiliter le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État aux emprunts obligataires contractés par Bpifrance en 2024 au titre du besoin de financement d'opérations prévues par le plan France 2030.

Afin d'établir clairement le champ des opérations éligibles au financement par des prêts de Bpifrance - eux-mêmes financés par lesdits emprunts obligataires -, il est proposé un amendement n° II-1377 (FINC.6) précisant qu'elles doivent répondre aux conditions de sélection fixées par le plan France 2030.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : « FRANCE 2030 », UN INSTRUMENT DE GESTION EXTRABUDGÉTAIRE D'INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

Comme l'indiquent les rapporteurs spéciaux Laurent Somon et Thomas Dossus dans leur rapport sur la mission « Investir pour la France de 2030 » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024¹, **France 2030** constitue un **plan d'investissements stratégiques**, présenté par le Président de la République en octobre 2021, ayant pour objectif de renforcer la **croissance potentielle** de la France par la transformation de son tissu économique et de favoriser sa **transition écologique** par la décarbonation de ses modes de production. Le plan finance en particulier des **projets innovants** sur l'ensemble de leur cycle de vie, de l'innovation elle-même jusqu'à son déploiement et son industrialisation.

Le plan s'appuie sur dix objectifs, qui s'articulent autour de trois axes :

- mieux produire (notamment fabriquer deux millions de véhicules électriques et le premier avion bas-carbone, ou encore faire émerger des réacteurs nucléaires de petite taille) ;

- mieux vivre (notamment produire vingt bio-médicaments et innover pour une alimentation saine et durable) ;

¹ Rapport général n° 128 (2023-2024), annexe numéro 17, fait au nom de la commission des finances, MM. Laurent Somon et Thomas Dossus, déposé le 21 novembre 2023.

- mieux comprendre (notamment investir le champ des fonds marins).

D'un point de vue chronologique, **le plan France 2030 succède au programme d'investissement d'avenir (PIA), dont il intègre le quatrième volet (PIA 4), lancé en 2020.** Par ailleurs, les crédits du plan France 2030 bénéficient d'un **cadre de gestion budgétaire particulier, dérogeant aux règles de droit commun.** En particulier, **le caractère pluriannuel et « sanctuarisé » des investissements** du plan se traduit par la **délégation de leur gestion aux quatre opérateurs historiques** du PIA : l'Agence nationale de la recherche (ANR), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque publique d'investissement (Bpifrance).

Sur le plan budgétaire, le cadre dérogatoire se matérialise dans le fait que **les autorisations d'engagement ouvertes sont intégralement consommées au moment de la publication de la convention entre l'État et les opérateurs.** Par exception au principe d'annualité budgétaire, le Parlement se prononce donc par un vote unique, au moment du lancement de chaque génération d'investissements stratégiques, sur l'engagement de l'intégralité des actions programmées. **Le vote annuel des crédits de paiement a pour objet de couvrir les besoins en trésorerie des opérateurs.**

La mise en œuvre du plan France 2030 est placée sous la **responsabilité de la Première ministre**, sous l'autorité de laquelle est placée la mission budgétaire « Investir pour la France de 2030 ». Les quatre opérateurs disposent d'un mandat pour identifier les projets d'investissements qui répondent aux objectifs du plan. Il leur revient également d'assurer la présélection, d'instruire les dossiers de candidature et de mener les auditions des candidats présélectionnés dans le cadre d'un appel à projets. Les décisions finales d'attribution d'un financement sont prises par la Première ministre. À ce titre, la Première ministre préside le « comité France 2030 », qui assure le suivi de l'exécution du plan.

Les relations financières entre l'État et les quatre opérateurs sont quant à elles régies, dans le cadre de la mise en œuvre du plan France 2030, par des **conventions** passées entre l'État et les opérateurs.

À ce jour, le budget global du plan France 2030 s'établit à 53,7 milliards d'euros. Ce budget résulte, d'une part, de la loi de finances initiale pour 2021, qui a lancé le quatrième volet du PIA (PIA 4) pour un montant de 16,5 milliards d'euros. Il résulte, d'autre part, de la loi de finances initiale pour 2022, qui a ajouté 34 milliards d'euros. À ces deux financements se cumulent, en outre, des recettes extrabudgétaires constituées par les intérêts des dotations non consommables et du Fonds pour l'innovation et l'industrie, à hauteur de 3,2 milliards d'euros.

Budget total du plan France 2030

Outil	Mission "Investir pour la France 2030" en MC	Enveloppe pluriannuelle totale France 2030	Enveloppe affectée par opérateur au 31 août 2023					Reste à Affecter
			Ademe	ANR	BPI	CDC	Autres (Etat)	
P424 - Financement des investissements stratégiques		40 413	8 200	5 670	17 975	2 060	886	5 622
424.1	Programmes et équipements prioritaires de recherche	3 000	-	3 000	-	-	-	-
424.2	Maturation de technologies, R&D, valorisation de la recherche	3 000	200	720	1 800	-	60	220
424.3	Démonstration en conditions réelles, amorçage et premières commerciales	7 500	1 250	150	3 475	750	735	1 140
424.4	Soutien au déploiement	10 465	1 600	1 800	4 310	1 000	81	1 674
424.5	Accélération de la croissance (fonds propres)	3 499	-	-	1 550	-	10	1 939
424.6	Industrialisation et déploiement	12 948	5 150	-	6 840	310	-	648
P425 - Financement structurel des écosystèmes d'innovation		10 163	-	2 850	6 413	325		576
425.1	Financement structurel de l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et sa valorisation (ESRI)	3 160	-	2 850	-	250		60
425.2	Aides à l'innovation « bottom-up » (subventions)	4 003	-	-	3 808	75		121
425.3	Aides à l'innovation « bottom-up » (fonds propres)	3 000	-	-	2 605	-		395
Sous-total Mission IF30		50 576	8 200	8 520	24 388	2 385	886	6 197
Pour mémoire : hors Mission (prévisionnel à titre indicatif)		3 199	-	3 000	199	-		
	Intérêts des dotations non consommables (IDNC)	3 000	-	3 000	-	-		-
	Intérêts du fonds pour l'innovation et l'industrie (IFI) - constatés 21-22	199	-	-	199	-		-
Total France 2030		53 775	8 200	11 520	24 587	2 385	886	6 197

Source : Projet de loi de finances pour 2024, annexe générale « Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir »

Sur ce montant total, **24,6 milliards d'euros sont portés par Bpifrance**. Sont soutenus par ce biais différents projets et activités, parmi lesquels :

- la décarbonation de l'industrie, le développement de véhicules connectés zéro émission, des puces électroniques, des robots industriels, des contenus culturels et du renouvellement forestier (6,8 milliards d'euros) ;

- le déploiement des conditions de diffusion et d'adoption des innovations (4,3 milliards d'euros) ;

- les innovations elles-mêmes sous la forme de subventions et de prêts (3,8 milliards d'euros) ou de fonds propres (2,6 milliards d'euros) ;

- la mise en œuvre des premières réalisations industrielles ou de services innovants, dans le but de vérifier leur viabilité organisationnelle et technico-économique (3,5 milliards d'euros).

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT SUR LES EMPRUNTS DE BPIFRANCE DANS LE CADRE DU PLAN FRANCE 2030

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a repris **son amendement** visant à permettre au ministre chargé de l'économie d'accorder la garantie de l'État à certains emprunts obligataires contractés par Bpifrance.

En effet, en application de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), seule une loi de finances peut autoriser l'octroi de garanties et fixer leur régime.

En l'espèce, **le présent article** détermine les conditions de cette autorisation :

- le **premier alinéa circonscrit l'autorisation** d'octroi par le ministre de la garantie de l'État aux **emprunts obligataires** contractés par **Bpifrance** durant **l'année 2024**. En outre, les emprunts doivent être souscrits au titre du **besoin de financement des opérations de développement des capacités de production et d'investissement** les plus intensives en capital **identifiées par le plan France 2030**. Le même alinéa précise que la garantie de l'État est accordée à **titre gratuit** ;

- le **deuxième alinéa** fixe un plafonnement au montant de la garantie accordée. Ce **plafond** est fixé à 1,5 milliard d'euros, en principal et en intérêts ;

- le **dernier alinéa subordonne la garantie de l'État à la conclusion d'une convention** entre l'État et Bpifrance précisant notamment les opérations de financement éligibles, les conditions d'appel de la garantie et la date à laquelle celle-ci prend fin.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE QUI S'INSCRIT DANS LA VOLONTÉ DE DIVERSIFIER LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU PLAN FRANCE 2030 MAIS QUI DOIT ÊTRE MIEUX DÉLIMITÉE

Le financement du plan France 2030 s'appuie aujourd'hui principalement sur des subventions. Un seul prêt est en effet prévu à ce jour : il est porté par le programme 876 « Prêts octroyés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Il a été octroyé à l'entreprise SOITEC pour permettre ses investissements s'inscrivant dans le plan Nano 2022, pour un montant total de 200 millions d'euros.

Dans son **rapport d'évaluation portant sur l'évaluation de l'impact du plan France 2030**, rendu en juillet 2023, la présidente du Comité de Surveillance des Investissements d'Avenir, Mme Patricia Barbizet, plaidait pour diversifier les sources de financement du plan pour maximiser l'effet de levier tout en limitant son impact « maastrichtien ».

Le présent article vise à répondre à cette recommandation en autorisant le ministre de l'économie à octroyer la garantie de l'État à Bpifrance pour les emprunts obligataires que Bpifrance contracterait pour **financer des prêts accordés en soutien à des opérations de développement des capacités de production et d'investissement** les plus intensives en capital identifiées par le plan France 2030.

À la différence du prêt pour SOITEC (qui est intégralement porté par les crédits de France 2030), cette garantie permettrait à Bpifrance de se financer plus facilement et d'être couverte contre le risque de défaillance des entreprises bénéficiaires des prêts qui seraient accordés. Selon les informations recueillies par le rapporteur général, **les projets potentiellement concernés n'ont néanmoins pas encore été identifiés.**

Le rapporteur général estime que le présent article pourrait présenter un intérêt pour le déploiement du plan France 2030. La garantie potentiellement octroyée étant limitée dans le temps et dans son montant, le risque porté par l'État devrait être limité.

En revanche, **la rédaction actuelle de l'article apparaît trop floue** s'agissant des projets susceptibles d'être financés. En effet, en l'état, sont concernées des opérations « identifiées » par le plan France 2030. Cette terminologie laisse une trop grande marge d'appréciation au ministre dans l'octroi de la garantie et n'établit pas de façon suffisamment robuste que lesdites opérations doivent répondre aux critères du plan France 2030. Il est ainsi proposé un **amendement n° II-1377 (FINC.6)** complétant le premier alinéa de l'article pour préciser que les opérations en question doivent répondre aux conditions de sélection fixées par le plan France 2030.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 49 octies (nouveau)

**Création d'un fonds de garantie de l'État
en faveur des entreprises agricoles**

Le présent article instaure un fonds de garantie de deux milliards d'euros pour couvrir, à titre onéreux, les premières pertes d'un portefeuille de prêts agricoles, toutes filières confondues.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉÉQUILIBRAGE PROGRESSIF DE LA PRISE EN COMPTE DU RISQUE AGRICOLE

La multiplication des aléas connus par le secteur agricole (épisodes climatiques d'ampleur, crises sanitaires, incendies, dégradations commises par des tiers, vol de matériel agricole, impact de la situation internationale sur les cours de matière première, etc.) a incité le législateur à **mieux prendre en compte le risque agricole**. Ce **meilleur accompagnement** s'est traduit, en premier lieu, par une réforme de l'assurance récolte qui a abouti, en 2022¹, à un **rééquilibrage du système assurantiel** du secteur entre l'État, les agriculteurs et les assureurs désormais assis qui peut aboutir à une **indemnisation directe de l'État contre les risques dits « catastrophiques »**.

En second lieu, l'État cherche à renforcer son implication dans la **prise en charge du risque économique** en matière agricole. Plusieurs mécanismes destinés à faciliter, mais aussi à sécuriser, le recours à l'emprunt bancaire agricole ont ainsi été mis en place. Le code rural et de la pêche maritime encadre le régime des prêts à court terme², des prêts bonifiés à moyen terme³ et de prêts individuels à long terme⁴. Toutefois, plusieurs rapports⁵ ont pointé le caractère dispendieux de ces dispositifs qui gagneraient à être davantage ciblés pour réellement faciliter l'installation de nouveaux agriculteurs et empêcher tout effet d'aubaine.

¹ Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

² Article D. 341-2 du code rural et de la pêche maritime.

³ Articles D. 341-3 à D. 341-4 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Articles D. 341-5 à D. 341-6 du code rural et de la pêche maritime.

⁵⁵ On citera pour exemple le rapport consultable par le présent lien de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux consacré au prêt bonifié à l'agriculture.

Prenant en compte ces insuffisances, l'État a souhaité, dans le cadre du Grand plan d'investissement 2018-2022, concevoir en lien avec le Fonds européen d'investissement (FEI) une Initiative nationale pour l'agriculture française (INAF).

L'INAF a permis la mobilisation de fonds nationaux et de fonds européens, pour un total d'environ 100 millions d'euros, dans un instrument de garantie plafonnée couvrant les premières pertes d'un portefeuille de prêts.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA CRÉATION D'UN FONDS DE GARANTIE À TITRE ONÉREUX DESTINÉ AUX ENTREPRISES DU SECTEUR AGRICOLE

L'État propose d'aller plus loin encore s'agissant de la sécurisation économique des entreprises agricoles en leur accordant de nouvelles garanties bancaires.

Le dispositif du présent article est issu d'un **amendement du Gouvernement** retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité sur le fondement du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution et qui est désormais considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

Le présent article crée un **instrument de financement garanti par l'État**. Par ce biais, serait créé un fonds qui intensifierait l'effet de l'INAF, pour **couvrir les premières pertes d'un portefeuille de prêts agricoles, toutes filières confondues**.

Le fonds est autorisé à couvrir un **encours maximal**, en principal, intérêts et accessoires, **de deux milliards d'euros**. Les garanties sont octroyées à titre gratuit et ne peuvent couvrir une quotité supérieure à 80 % du prêt.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION DE L'ARTICLE 49 OCTIES SANS MODIFICATION

Alors que 43 % des agriculteurs sont âgés de plus de 55 ans et devraient être partis à la retraite d'ici 2030, et compte tenu du fait que désormais la moitié des nouveaux entrants dans le secteur n'est pas issu du monde agricole¹, **la commission des finances marque son attachement aux dispositifs qui facilitent l'installation de nouveaux agriculteurs**, y compris l'instauration d'un tel fonds de garantie de 2 milliards d'euros qui facilitera l'accès aux prêts des exploitants.

C'est pourquoi, sur proposition du rapporteur général, elle a adopté le dispositif prévu à l'article 49 *octies*.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Sur ces deux points, voir le rapport d'information « On ne naît pas agriculteur, on le devient », de MM. Vincent SEGOUIN et Patrice JOLY, fait au nom de la commission des finances, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la politique d'installation des nouveaux agriculteurs et de transmission des exploitations agricoles.

ARTICLE 49 *nonies* (nouveau)

Droit de communication de l'inspection générale des finances (IGF)

Le présent article prévoit de renforcer le droit de communication des membres du service de l'inspection générale des finances (IGF). Ils pourraient ainsi se faire communiquer tous renseignements, documents, informations et traitements nécessaires à l'exercice de leurs missions de vérification et de contrôle, sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé.

La commission soutient ce dispositif, qui vise à garantir la pleine efficacité des contrôles menés par l'IGF. Un encadrement est également prévu, puisque ce droit de communication ne pourrait pas s'exercer à l'égard d'informations couvertes par le secret médical, le secret de la défense nationale, le secret de l'instruction judiciaire et le secret professionnel de l'avocat.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA MISSION GÉNÉRALE DE CONTRÔLE, D'AUDIT ET D'ÉTUDE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

A. UNE PRÉROGATIVE ANCIENNE DE CONTRÔLE, DE VÉRIFICATION ET D'AUDIT PUBLICS

Créée il y a plus de 200 ans par l'arrêté du 25 mars 1816 du baron Louis, ministre des finances, l'inspection générale des finances (IGF) devient ensuite, par une ordonnance du 9 mai 1831, le seul corps de contrôle de toutes les administrations du ministère des finances. Le baron Louis dit alors de l'IGF qu'elle est « *le bras et l'œil du ministre* ».

Plus de 200 ans après, ces missions demeurent, bien que l'IGF ait désormais une vocation interministérielle. En effet, comme en dispose le décret du 9 mai 2023 relatif à l'organisation et aux compétences de l'IGF¹, le service de l'IGF, placé sous l'autorité directe du ministre de l'économie et des finances, exerce une **mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière**.

¹ Article 1^{er} du décret n° 2023-349 du 9 mai 2023 relatif à l'organisation et aux compétences de l'inspection générale des finances.

L'IGF peut également recevoir des missions du Premier ministre et effectuer des missions à la demande d'autres autorités nationales, d'organismes publics, de collectivités territoriales ou de leurs groupements, de fondations ou d'associations, d'États étrangers, d'organisations internationales ou de l'Union européenne¹.

L'article 2 du décret précité du 9 mai 2023 précise que sont soumis aux contrôles et aux vérifications de l'IGF :

- les **ordonnateurs**, les **comptables publics** et les agents comptables, cette disposition étant également rappelée dans le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique² ;

- les **organismes assujettis au contrôle économique et financier de l'État** mentionnés par le décret du 26 mai 1955³ mais aussi à l'article 43 de la loi du 12 avril 1996⁴, c'est-à-dire les établissements publics de l'État ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole, les sociétés ou groupements d'intérêt économique dans lesquels l'État détient plus de 50 % du capital ainsi que les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations de caractère obligatoire. S'y ajoutent, en plus des organismes sociaux et par décret contresigné par les ministres chargés de l'économie et du budget, **les organismes ou entreprises de toute nature exerçant une activité d'ordre économique et bénéficiant du concours financier de l'État, sous une forme quelconque** (participation en capital, subvention, prêt, avance, garantie). Il est précisé que les mêmes contrôles peuvent être exercés à l'égard des organismes bénéficiaires de concours financiers provenant de la Communauté européenne ;

- les entités bénéficiant de concours financiers ou de subventions publics. L'article 2 de la loi du 8 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier⁵ soumet ainsi au contrôle de l'IGF **tout organisme subventionné dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique**, quelles que soient sa nature juridique et la forme des subventions attribuées par l'État, par une collectivité locale ou par un établissement public. L'article 43 de la loi du 12 avril 1996 précitée y ajoute les organismes qui bénéficient de taxes parafiscales, de prélèvements légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers de l'État, d'un établissement public de l'État ou d'une autre personne morale soumise au contrôle économique et financier de l'État.

¹ Ibid.

² Articles 61, 62, 173 et 219 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

³ Décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.

⁴ Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

⁵ Loi n° 47-1465 du 8 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier.

B. DES PRÉROGATIVES SPÉCIFIQUES OCTROYÉES À L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES POUR L'EXERCICE DE SES MISSIONS

Les prérogatives dont disposent les membres de l'IGF pour leurs missions de contrôle, d'audit et de vérification sont définies dans plusieurs textes législatifs et réglementaires, dont principalement la loi précitée du 12 avril 1996 et le décret précité du 9 mai 2023.

Ainsi, pour exercer leurs missions, les membres de l'IGF bénéficient d'un **accès sans restriction à l'ensemble des informations** que produisent ou dont disposent les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés des ministères économiques et financiers¹.

S'agissant plus spécifiquement de leurs missions de contrôle et de vérification, les membres de l'IGF disposent de surcroît de **tous pouvoirs d'investigation, sur pièces et sur place**². Il est ainsi précisé, dans le décret du 9 mai 2023, que « *les agents et les personnes concernés sont tenus d'ouvrir leur caisse et leur portefeuille, de représenter les deniers, valeurs et matières de toute nature dont ils sont dépositaires, de fournir les pièces justificatives de leur gestion, les écritures et comptes ainsi que la correspondance, même confidentielle* » lorsque ces éléments sont sollicités par l'IGF³.

Aux termes de l'article 43 de la loi du 12 avril 1996, le fait de **faire obstacle au contrôle de l'IGF** est passible d'une amende de 15 000 euros et entraîne la répétition des concours financiers dont l'utilisation n'aurait pas été justifiée. Le ministre chargé de l'économie et des finances peut également saisir le procureur de la République en vue de déclencher l'action publique. Lorsque le contrôle est parvenu à son terme et qu'il apparaît qu'un concours financier public n'a pas reçu l'emploi auquel il avait été destiné, le ministre compétent ou le représentant légal de l'établissement ou de l'organisme peuvent également en demander la répétition.

En 2022, 77 missions ont été menées par l'IGF, dont 61 missions d'évaluation et de conseil, 13 missions d'assistance et 3 missions de vérification, de contrôle et d'audit. Parmi ces missions, 19 ont été conduites par le pôle « Audit »⁴.

¹ Article 4 du décret n° 2023-349 du 9 mai 2023.

² Article 43 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996.

³ Article 4 du décret n° 2023-349 du 9 mai 2023.

⁴ Selon les informations contenues dans le rapport d'activité 2022 de l'inspection générale des finances.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UN RENFORCEMENT DU DROIT DE COMMUNICATION DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il vise à renforcer le droit de communication des membres de l'inspection générale des finances.

Le **A du I du présent article** dispose ainsi que, dans le cadre de leurs missions de vérification et de contrôle, les membres de l'IGF auraient accès à « *tous les renseignements, les documents, les informations ou les traitements relatifs à la gestion des services et des organismes soumis à leur contrôle et nécessaires à l'exercice de leurs attributions* ». Surtout, il est précisé que **le secret professionnel ne pourrait pas être opposé à l'exercice de ce droit de communication**, pour les personnes suivantes :

- les agents des entités vérifiées ou contrôlées ;
- les agents des entités qui exercent un contrôle sur les entités vérifiées ou contrôlées, c'est-à-dire les agents des sociétés faitières (*holdings*), au sens de l'article L233-3 du code du commerce ;
- les commissaires aux comptes des entités vérifiées ou contrôlées, y compris les commissaires aux apports et les commissaires aux fusions ;
- les agents des cocontractants de l'entité vérifiée ou contrôlée, lorsque la vérification ou le contrôle porte sur l'exécution d'une convention de délégation de service public passée avec cette entité. Les agents de l'IGF ont alors accès, dans les mêmes conditions que pour l'entité « principale », aux factures, aux livres et aux registres pouvant se rapporter aux opérations visées par la convention.

Le **B du I du présent article** prévoit les mesures pouvant être prises en cas de non-respect du droit de communication. Elles s'exerceraient en deux temps. Tout d'abord, le chef du service de l'IGF pourrait enjoindre à la personne concernée, après une procédure contradictoire, de procéder à la communication des renseignements, documents, informations et traitements, dans un délai qui ne pourrait pas être inférieur à trois jours. Ensuite, faute d'exécution dans ce délai, le chef de service pourrait prononcer à l'encontre de la personne concernée une **astreinte journalière**, dont le montant devrait être proportionné à la gravité des faits et, en tout état de cause, inférieur à 1 000 euros par jour. Recouvrée selon les mêmes conditions que les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine, cette astreinte ne pourrait pas être acquittée par des financements publics.

Le **II du présent article** renforce également le droit de communication de l'IGF auprès des administrations. Il dispose ainsi que, dans le cadre de leurs missions de vérification et de contrôle, les membres de l'IGF auraient accès à tous les renseignements, documents, informations et traitements détenus par les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés soumis à l'autorité des ministres chargés de l'économie et du budget ainsi que par les personnes morales placées sous leur tutelle. Si cette disposition reprend pour partie celle de l'article 4 du décret du 9 mai 2023 relatif à l'organisation et aux compétences de l'IGF, il est en outre précisé que **les personnes précitées ne pourront pas opposer aux membres du service un secret protégé par la loi**, dès lors que les données demandées sont strictement nécessaires aux missions de vérification et de contrôle.

Avec le même objectif, le **III du présent article** dispose que toute personne peut transmettre à l'IGF, d'office ou à la demande d'un membre du service, les documents, renseignements, informations et traitements couverts par des secrets légalement protégés mais nécessaires à **l'exercice des missions que l'IGF se voit confier par un membre du Gouvernement**.

Afin d'**encadrer ce droit de communication**, le **IV du présent article** prévoit que ce droit ne peut pas s'exercer pour des renseignements, documents, informations ou traitements dont la révélation ou la divulgation est interdite par des dispositions relatives au **secret de la défense nationale**, au **secret médical**, au **secret des délibérations judiciaires**, au **secret de l'enquête ou de l'instruction judiciaires** ou au **secret professionnel de l'avocat**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE PROPRE À GARANTIR LA PLEINE EFFICACITÉ DES CONTRÔLES, VÉRIFICATIONS ET AUDITS MENÉS PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

La commission soutient le présent article, qui vise à **donner sa pleine portée au droit de communication de l'IGF** pour les renseignements, documents, informations et traitement nécessaires à l'exercice de ses missions de vérification et de contrôle. Cette disposition, portée au niveau législatif et prévoyant expressément que le secret professionnel ne pourra pas être opposé aux membres de l'IGF, entend **garantir l'efficacité des vérifications, contrôles et audits menés par le service** - afin d'éviter que le secret professionnel ne soit utilisé pour rendre les contrôles inopérants. Le dispositif d'astreinte, équilibré, est également de nature à assurer un meilleur respect du droit de communication.

Il convient de relever que le présent article s'inscrit dans le contexte du contrôle, par l'IGF et par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), d'Orpea, un groupe privé gérant un réseau d'établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Ainsi que le rappelle la commission des affaires sociales du Sénat¹, les révélations du livre de Victor Castanet, *Les Fossoyeurs* (janvier 2022), ont en effet provoqué une « onde de choc » dans le secteur de l'hébergement des personnes âgées. Les pratiques dénoncées dans ce livre ont fait l'objet d'une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF², dont les conclusions ont ensuite conduit à la saisine du procureur de la République de Nanterre, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, pour des faits susceptibles de caractériser des infractions relevant de l'abus de confiance et du détournement de fonds publics.

Les conclusions de l'IGF et de l'IGAS sur le groupe Orpea

La mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF a duré six semaines et a constitué en un examen approfondi des pratiques et du fonctionnement du groupe Orpea. Des investigations sur place et sur pièces ont été menées, à la fois au siège du groupe et dans dix Ehpad.

Les conclusions font état de dysfonctionnements significatifs dans l'organisation du groupe, au détriment de la prise en charge des résidents. Sur le plan financier, les inspections ont relevé des irrégularités dans le suivi comptable des excédents sur les financements publics, dans l'imputation sur les dotations de l'État de dépenses à la charge du groupe (impôts, assurances, etc.), dans la requalification abusive de certaines dépenses de personnels de manière à les faire financer par des fonds publics ainsi que dans les relations avec les fournisseurs, avec une majoration artificielle du coût des achats financés par l'argent public.

À la suite de leurs travaux, l'IGF et l'IGAS ont recommandé de demander le remboursement de 55 millions d'euros de financements octroyés par l'État et utilisés de manière irrégulière sur la période 2017-2020. La recommandation, appuyée sur l'article 43 de la loi du 12 avril 1996, a été suivie par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui a obtenu du groupe Orpea l'engagement de rembourser les sommes dues.

Source : rapport d'activité 2022 de l'inspection générale des finances et communiqué de presse du ministère des solidarités et des familles du 26 mars 2023

¹ *Rapport n° 99 (2022-2023), tome II, fait par Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale, Mmes Corinne Imbert et Pascale Gruny, MM. René-Paul Savary, Olivier Henno et Philippe Mouiller, rapporteurs, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, déposé le 2 novembre 2022.*

² *Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances, La gestion des établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (Ehpad) du groupe Orpea, mars 2022.*

Or, lors du contrôle d'Orpea, se sont cristallisées les **difficultés de plus en plus importantes rencontrées par les inspections générales pour exercer pleinement leurs missions**, s'agissant notamment de leur accès aux renseignements et documents nécessaires. Ces missions de contrôle et de vérification justifient pourtant pleinement la levée du secret professionnel, d'autant que la commission souligne que **ce droit de communication serait limité et encadré**. Il ne serait en effet pas absolu puisque les informations les plus sensibles, soumises au secret de l'instruction, au secret médical, au secret de la défense nationale ou au secret professionnel de l'avocat, continueraient d'être protégées, le droit de communication ne pouvant s'exercer à leur égard. Par ailleurs, **l'accès aux informations n'est pas synonyme de publication desdites informations**. Ainsi, dans le cadre de leur rapport sur le groupe Orpea, l'IGAS et l'IGF s'étaient assurées du caractère communicable de certaines données, au regard notamment du **secret des affaires**¹.

Enfin, il peut être noté que l'article 62 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023² a donné une compétence supplémentaire à l'IGAS et à l'IGF pour contrôler les sièges des groupes gérant plusieurs Ehpad ainsi que les personnes morales qui concourent à la gestion de ces établissements et qui leur fournissent des biens et des services. Le présent article répond à la même logique de renforcement des prérogatives des inspections générales, pour le bon exercice de leurs missions.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Selon les informations contenues dans le rapport d'activité 2022 de l'inspection générale des finances.

² Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

ARTICLE 49 decies (nouveau)

Création d'un « budget vert » des collectivités territoriales

Le présent article prévoit la mise en place, à compter de 2024, d'un état annexé au compte administratif ou au compte financier unique intitulé « impact du budget pour la transition écologique » pour les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants¹, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse, la collectivité territoriale de Martinique et la collectivité territoriale de Guyane.

Cet état concernerait les dépenses d'investissement et devrait être présenté conformément à un modèle qui sera fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget, à l'issue d'une concertation avec les associations d'élus.

Si cette obligation peut se justifier au regard du nombre et du montant des investissements des collectivités contribuant à la transition écologique, sa mise en œuvre dès 2024 paraît prématurée. En effet, à ce stade, aucun document unique n'a encore été établi en consultation avec les collectivités.

Par ailleurs, le seuil fixé à 3 500 habitants n'est pas sans poser de difficulté dans la mesure où les petites communes comprises entre 3 500 et 10 000 habitants disposent de peu d'effectifs permettant de répondre à cette obligation dans des délais si contraints.

Dans ce contexte, il est proposé par un amendement n° II-1378 (FINC.7) de rendre cet état annexé facultatif et d'ouvrir la possibilité de réaliser cet état à toutes les collectivités quel que soit le nombre d'habitant. L'objectif est donc de transformer cette obligation en expérimentation.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Qui appliquent le régime budgétaire et comptable prévu aux articles L. 5217-10-1 à L. 5217-10-15 et L. 5217-12-2 à L. 5217-12-5 du code général des collectivités territoriales c'est-à-dire aux collectivités soumises à l'obligation de la tenue d'un rapport d'orientation budgétaire et d'un document d'orientation budgétaire.

I. LE DROIT EXISTANT : L'EXISTENCE D'UN « BUDGET VERT » POUR LE SEUL BUDGET DE L'ÉTAT

A. UNE OBLIGATION DE « BUDGET VERT » POUR L'ÉTAT DEPUIS 2021 SOUS LA FORME D'UN RAPPORT ANNEXÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES

L'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, en annexe au projet de loi de finances (PLF), un rapport sur « l'impact environnemental du budget ».

Ainsi, depuis le PLF 2021, ce document se substitue au rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat », issu de la fusion de trois documents budgétaires en application de l'article 206 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Il est ainsi censé offrir une vision exhaustive et consolidée de l'information disponible en matière de moyens consacrés aux politiques environnementales.

Ce nouveau rapport est élaboré par le commissariat général au Développement durable (CGDD) du ministère de la transition écologique et solidaire, et par la direction du Budget (DB), la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale du Trésor (DGT), rattachées au ministère de l'économie et des finances.

1. La composition du rapport

Le rapport annexé aux projets de loi de finances depuis 2021 est constitué de différentes parties.

La première partie du rapport, consacrée à la budgétisation environnementale de l'État, communément appelée « budget vert », présente l'impact environnemental des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, inscrits en projet de loi de finances. Cette partie présente ainsi les principaux résultats, à la fois au niveau agrégé et par mission, de la démarche de cotation menée sur la base de la méthodologie proposée par une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable¹.

¹ Rapport « Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », 25 septembre 2019).

La deuxième partie présente une vision consolidée de l'ensemble des financements, à la fois publics et privés, mobilisés en faveur de la transition écologique, en se fondant sur une méthodologie distincte de celle relative à la budgétisation environnementale.

La troisième partie dresse un panorama des ressources publiques et de la fiscalité à caractère environnemental, en s'appuyant sur la définition retenue à l'échelle internationale par Eurostat et l'OCDE, et en l'élargissant. Elle documente, par ailleurs, les impacts de la fiscalité énergétique et ses enjeux redistributifs sur les ménages, selon leur niveau de revenu ou leur zone d'habitation, et sur les entreprises, à partir des modèles développés par le Commissariat général au développement durable (CGDD). Elle présente également les différents dispositifs d'accompagnement des ménages dans la transition (aides à la rénovation, prime à la conversion, chèque énergie...)

2. Terminologie et modalités d'évaluation des dépenses

Les dépenses dans le « budget vert » sont qualifiées en trois types selon leur impact :

- **les dépenses favorables** : cette catégorie recouvre trois types de dépenses : les dépenses ayant un objectif environnemental principal ou participant directement à la production d'un bien ou service environnemental, les dépenses sans objectif environnemental mais ayant un impact indirect avéré et enfin les dépenses favorables mais à impact controversé en présence d'impacts défavorables à court terme ;

- **les dépenses neutres** : dépenses sans effet significatif sur l'environnement ;

- **les dépenses défavorables** : ces dépenses constituent une atteinte directe à l'environnement ou incitent à des comportements défavorables à celui-ci.

Les dépenses sont évaluées selon **six objectifs environnementaux**, à la fois à un niveau agrégé, comprenant les dépenses relevant de la norme de dépense de l'État et la totalité des dépenses fiscales, et également au niveau de la mission budgétaire, correspondant au vote parlementaire :

- la lutte contre le changement climatique ;
- l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
- la gestion de la ressource en eau ;
- la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques ;
- la lutte contre les pollutions ;

- la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

B. LES DONNÉES DU « BUDGET VERT » DE L'ÉTAT 2024

Sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE) inscrites en PLF pour 2024, 490,9 milliards d'euros (crédits budgétaires et taxes affectées plafonnées), auquel sont ajoutées 78,7 milliards d'euros de dépenses fiscales soit un total de 569,7 milliards d'euros de dépenses budgétaires et fiscales ont été évalués dans le cadre du « budget vert ».

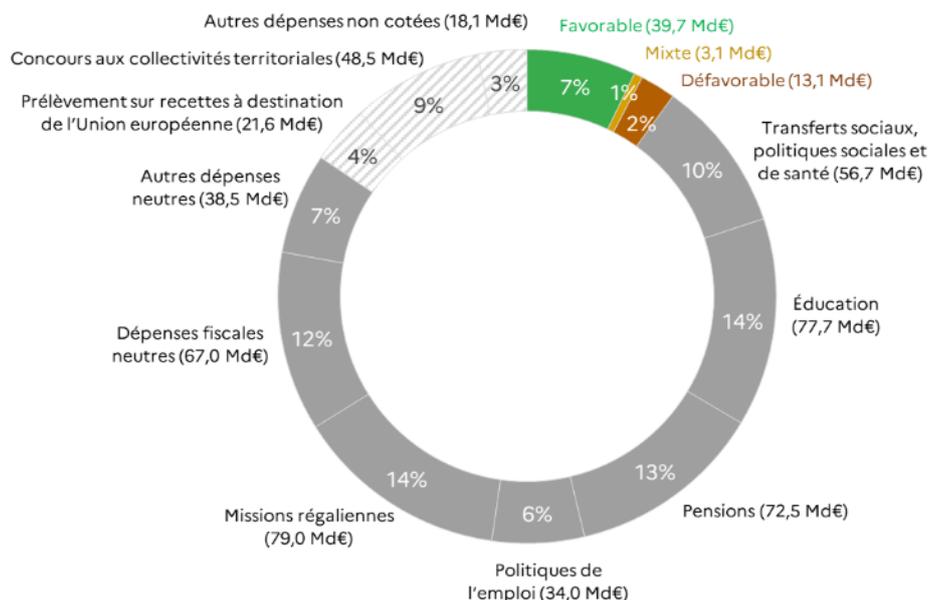
Au sein du périmètre du « budget vert » (PDE et dépenses fiscales), les dépenses ayant un impact sur l'environnement (favorable, défavorable ou mixte) s'élèvent à 56,0 milliards d'euros dont :

- 36,6 milliards d'euros de crédits budgétaires ;
- 7,6 milliards d'euros de taxes affectées plafonnées ;
- 11,7 milliards d'euros de dépenses fiscales (non incluses dans le PDE).

Les dépenses favorables représentent 39,7 milliards d'euros soit 7 % du total, les dépenses mixtes 3,1 milliards d'euros soit 1 % du total, et les dépenses défavorables 13,1 milliards d'euros soit 2 % du total.

Les crédits budgétaires et taxes affectées plafonnées neutres ou non cotés représentent 446,7 milliards soit 91 % des dépenses intégrées au PDE, dont l'essentiel sont des dépenses neutres (358,5 milliards d'euros cotés neutres et 88,2 milliards d'euros non cotés). 85,1 % des dépenses fiscales sont cotées neutres ou non cotées (67 milliards d'euros).

Répartition des dépenses dans le « budget vert » 2024



Source : Rapport sur « l'impact environnemental du budget » 2024

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : L'OBLIGATION D'UN « BUDGET VERT » POUR LES COLLECTIVITÉS DÈS 2024

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement du député David Valence et plusieurs de ses collègues qui prévoit **la mise en place, pour les collectivités, d'un état annexé intitulé « impact du budget pour la transition écologique »**.

Ainsi, le I du présent article prévoit que le budget et le compte administratif ou le compte financier unique des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants¹, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse, de la collectivité territoriale de Martinique et de la collectivité territoriale de Guyane comportent un état annexé intitulé « impact du budget pour la transition écologique ».

Le II précise que cet état est annexé à compter de l'exercice 2024.

¹ Qui appliquent le régime budgétaire et comptable prévu aux articles L. 5217-10-1 à L. 5217-10-15 et L. 5217-12-2 à L. 5217-12-5 du code général des collectivités territoriales c'est-à-dire aux collectivités soumises à l'obligation de la tenue d'un rapport d'orientation budgétaire et d'un document d'orientation budgétaire.

Le III indique que doivent figurer dans cet état les dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent négativement ou positivement à tout ou partie des objectifs de transition écologique de la France correspondant au règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088¹.

Il précise, par ailleurs, que **cet état doit être présenté conformément à un modèle qui sera fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget, à l'issue d'une concertation avec les associations d'élus.**

Enfin, le II prévoit également que le Gouvernement remette au Parlement un bilan sur la mise en place de cet état annexé au plus tard le 15 octobre 2026.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'OBLIGATION D'UN « BUDGET VERT » POUR LES COLLECTIVITÉS QUI POSE CERTAINES DIFFICULTÉS

Le rapport de 2024 précité sur « l'impact environnemental du budget » précise que *« la budgétisation environnementale se développe également à l'appui des politiques environnementales des collectivités territoriales. Villes, métropoles et autres intercommunalités, départements et régions sont de plus en plus nombreux à voir dans cet exercice un moyen d'objectiver la cohérence entre les objectifs fixés et leurs choix budgétaires. Certaines collectivités s'inspirent de la méthode retenue pour l'État, d'autres développent la leur ; certaines expriment le besoin d'être accompagnées pour développer une méthodologie robuste et adaptée aux budgets locaux. En 2023, un groupe de travail interministériel composé de la direction générale des collectivités locales (DGCL), du Commissariat général au développement durable (CGDD), de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de la direction du budget (DB) a été créé afin d'engager une concertation avec les associations représentant des élus des collectivités territoriales pour initier une démarche de co-construction d'un cadre national relatif aux budgets verts locaux ».*

Si l'idée d'un « budget vert » pour les collectivités est séduisante et qu'il est effectivement noté que certaines d'entre elles ont déjà développé des outils dans ce sens, plusieurs nuances doivent être apportées et la mise en œuvre généralisée d'un « budget vert » pour les collectivités n'est pas sans poser certaines difficultés.

En effet, les budgets verts mis en œuvre à ce jour par certaines collectivités reposent sur des documents extrabudgétaires de valorisation, sans lien avec la comptabilité par nature ou par fonction. Ils permettent de

¹ Ce règlement prévoit une classification des activités économiques au regard de six critères de durabilité.

valoriser l'action des collectivités, mais ne sont pas transposables dans un modèle unique et ne permettent pas de remontées d'information nationale.

Aussi, la mise en œuvre d'un « budget vert » pour les collectivités nécessiterait, au préalable, la définition des dépenses concourant à la transition écologique. Cet exercice est délicat dans la mesure où certaines dépenses (construction d'une piste cyclable, construction d'un bâtiment scolaire sur terrain inoccupé, ...) peuvent poursuivre plusieurs objectifs, parfois contradictoire en terme d'écologie.

Par ailleurs, la cotation de certaines dépenses est parfois malaisée. En atteste le « budget vert » de l'État au sein duquel 15 % des dépenses ne sont pas cotées et 75 % sont cotées « neutre ».

Si le rapport 2024 sur « l'impact environnemental du budget » précise insiste sur le fait qu'une majorité de dépenses neutres n'est pas le signe d'une faiblesse méthodologique mais résulte de la nature des dépenses, à majorité sans vocation environnementale directe ou indirecte, le sujet peut tout de même faire débat.

À titre d'exemple, au sein de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » la grande majorité des actions, porteuses de dotations, sont « non cotées » en raison de la liberté d'emploi de ces crédits par les collectivités. Dès lors, le « budget vert » 2023 de l'État ne retenait que la dotation de soutien à l'investissement (DSIL) exceptionnelle comme « favorable » ainsi que 25 % des crédits relatifs à la DSIL. Or, une partie de la DETR et de la DSID était également orientée vers la rénovation thermique et la transition écologique. De même, les 41,6 millions d'euros de la dotation biodiversité n'étaient pas comptabilisés.

Cette incohérence avait d'ailleurs été soulignée par Charles Guené et Claude Raynal dans leur rapport sur le « verdissement des concours financiers »¹ et a été corrigée en 2024.

De surcroît, il convient de souligner que la réalisation d'un « budget vert » nécessite des moyens. À cette fin, le Gouvernement dispose de l'appui technique de pas moins de trois directions du ministère de l'économie et des finances et du commissariat général au développement durable.

La réalisation d'un tel travail pour des petites collectivités nous paraît difficilement réalisable à une échéance si courte (2024). À ce titre, rappelons que les communes de 3 500 à 10 000 habitants ont, en moyenne, 13 équivalents temps plein.

Enfin, l'exposé des motifs de l'amendement créant cet article précise qu'un cadre harmonisé expérimental de méthode de cotation et d'objets analysés sera co-construit avec les collectivités et que seules les dépenses

¹ Rapport d'information n° 832 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023.

d'investissement seront concernées dans un premier temps ce qui répond à la recommandation 5 du rapport de Charles Guené et Claude Raynal précité.

Pour autant, la démarche paraît, dans le cas présent, inversée puisque cet article prévoit la mise en œuvre obligatoire dès 2024 en s'appuyant sur un document qui n'a pas encore été élaboré. Pour rappel, le rapport sur le « verdissement des concours financiers » préconisait une mise en œuvre facultative dans un premier temps.

Dans ce contexte, il est proposé par, un **amendement n° II-1378 (FINC.7)**, de rendre cet état annexé facultatif et d'ouvrir la possibilité de réaliser cet état à toutes les collectivités quel que soit le nombre d'habitant. L'objectif est donc de transformer cette obligation en expérimentation.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 49 undecies (nouveau)

**Identification de l'endettement des collectivités territoriales
consacré à des objectifs environnementaux**

Le présent article prévoit que le budget et le compte administratif ou le compte financier unique des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse, de la collectivité territoriale de Martinique et de la collectivité territoriale de Guyane peut comporter, à compter de l'exercice 2024, un état annexé intitulé « état des engagements financiers concourant à la transition écologique ».

Cet état facultatif pourrait être de nature à lever certains freins à l'emprunt et à faciliter le recours à l'endettement pour financer des investissements contribuant à la transition écologique dans un contexte où la dette doit être considérée comme une modalité nécessaire de financement des investissements en faveur de la transition écologique en complément des dotations de l'État et des capacités d'autofinancement des collectivités.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE OBLIGATION DE RETRACER
L'ENSEMBLE DES DETTES D'UNE COLLECTIVITÉ DANS UN ÉTAT
ANNEXÉ AU COMPTE ADMINISTRATIF, AU BUDGET PRIMITIF OU AU
COMPTE FINANCIER UNIQUE**

A. DÉFINITION ET RECOURS À L'EMPRUNT PAR LES COLLECTIVITÉS

1. La notion de dette pour les collectivités territoriales

Les dettes financières sont des passifs financiers correspondant aux moyens de financement utilisés par les collectivités dans le cadre de leurs compétences. Les dettes financières sont la contrepartie soit :

- de fonds destinés à assurer le financement de l'entité, remboursables à une échéance donnée et donnant lieu à rémunération de l'entité prêteuse ;
- d'un actif qu'elles ont pour objet de financer.

Les dettes financières comprennent :

- les emprunts obligataires et autres dettes financières émises sous forme de titres ;
- les emprunts souscrits auprès des établissements financiers ;
- les dépôts et cautionnements reçus ;
- les emprunts et dettes assortis de conditions particulières ;
- les emprunts et dettes souscrits auprès de tiers privés ou publics ;
- les instruments financiers à terme et les opérations de couverture ;
- les prêts et avances reçus de l'État et d'autres collectivités publiques.

Au bilan, elles figurent au passif dans la rubrique « Dettes financières ». Elles sont comptabilisées dans les subdivisions du compte 16.

2. L'encadrement du recours à l'emprunt

La décision de recourir à l'emprunt relève de la compétence de l'assemblée délibérante pour l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics, conformément à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

L'assemblée décide ainsi du recours à l'emprunt, de son affectation, mais également des conditions financières essentielles du contrat d'emprunt : montant du capital emprunté, type d'emprunt, durée, conditions de taux d'intérêt, modalités d'amortissement, conditions de remboursement normal et anticipé.

La souscription d'un emprunt donne obligatoirement lieu à une délibération qui comporte les mentions suivantes : le nom et la raison sociale de l'organisme prêteur, la motivation de l'emprunt, son montant, sa durée, le taux d'intérêt, les modalités d'amortissement, le montant des frais de dossiers et l'autorisation donnée au maire (article L. 2122-21 du CGCT) ou au président de l'EPCI (article L. 5211-9 du CGCT) pour signer le contrat d'emprunt.

En outre, les emprunts sont exclusivement destinés à financer des investissements, qu'il s'agisse d'un équipement spécifique, d'un ensemble de travaux relatifs à cet équipement ou encore d'acquisitions de biens durables considérés comme des immobilisations.

En aucun cas l'emprunt ne doit combler un déficit de la section de fonctionnement ou une insuffisance des ressources propres (article L. 1612-4 du CGCT). De même, les dépenses imprévues inscrites à la section d'investissement du budget ne peuvent être financées par l'emprunt (article L.2322-1 du CGCT).

B. LES MODALITÉS DE SUIVI DE LA DETTE DES COLLECTIVITÉS

1. Les informations nécessaires au suivi de la dette

Les modalités de suivi des dettes des collectivités territoriales ont été précisées par l'avis du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) n° 2011-05 du 8 juillet 2011 relatif à l'information comptable des dettes financières et des instruments dérivés des entités à comptabilité publique relevant du code général des collectivités territoriales, du code de l'action sociale et des familles, du code de la santé publique et du code de la construction et de l'habitation.

Ainsi, les informations suivantes sont nécessaires pour chaque dette financière à leur date d'émission et à la date de clôture de l'exercice :

- la date d'émission ;
- la date d'échéance ;
- le montant du nominal contractuel ;
- la formule de calcul du taux d'intérêt lorsque celui-ci est complexe, ou, en l'absence de taux d'intérêt complexe, la référence fixe ou variable du taux d'intérêt ;
- le taux d'intérêt initial du contrat ;
- la devise ;
- les modalités de remboursement de capital : *in fine*, progressif, dégressif, à annuités constantes, etc. ;
- la périodicité des remboursements du capital : annuelle, trimestrielle, mensuelle ;
- les conditions de remboursement anticipé et la formule de calcul des pénalités éventuelles ;
- le niveau de risque de l'emprunt ;
- le capital restant dû à la date de clôture de l'exercice.

Pour les dettes financières complexes, des informations additionnelles sont demandés comme le taux minimal et le taux maximal, les indices ou devises pouvant modifier l'emprunt ou encore le coût de sortie.

Enfin, concernant les opérations de réaménagements d'emprunts, les caractéristiques des opérations et la comparaison entre les conditions de la dette financière initiale et celles résultant du réaménagement sont précisées.

2. L'obligation d'un « état de la dette »

Les emprunts souscrits par la collectivité sont recensés dans une annexe qui doit être fournie avec le compte administratif et le budget primitif ou le compte financier unique.

Ainsi, tout emprunt et son remboursement doit être retracé dans les annexes au budget qui doivent présenter une répartition par nature de dette ainsi qu'une répartition des emprunts par structure de taux.

À noter, par ailleurs, que dans le cadre du rapport accompagnant le débat sur les orientations budgétaires, **des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de la dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ainsi que le profil de l'encours de dette visé pour la fin de l'exercice doivent être présentées** (articles D. 2312-3, D. 3312-12 et D. 4312-10 du CGCT).

Cependant, en l'état actuel de la réglementation, cet état de la dette ne présente pas de manière distincte l'objet de l'emprunt c'est-à-dire l'investissement qu'il finance. Il en résulte que les emprunts n'ont pas à être affectés explicitement à une ou plusieurs opérations d'investissement précisément désignées au contrat. Ils peuvent être globalisés et correspondre à l'ensemble du besoin du financement de la section d'investissement.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA MISE EN PLACE D'UN ÉTAT ANNEXÉ INTITULÉ « ÉTAT DES ENGAGEMENTS FINANCIERS CONCOURANT À LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE »

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement du député Pierre Cazeneuve et plusieurs de ses collègues qui prévoit **la mise en place facultative, pour les collectivités, d'un état annexé intitulé « état des engagements financiers concourant à la transition écologique ».**

Ainsi, le I de l'article prévoit que le budget et le compte administratif ou le compte financier unique des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux de plus de 3 500 habitants, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse, de la collectivité territoriale de Martinique et de la collectivité territoriale de Guyane peut comporter, à compter de l'exercice 2024, un état annexé intitulé « état des engagements financiers concourant à la transition écologique ».

Le II de l'article précise que cet état présente l'évolution, sur l'exercice concerné, du montant de la dette consacrée à la couverture des dépenses d'investissement qui, au sein du budget, contribuent positivement

à tout ou partie des objectifs environnementaux fixés par le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 et indique la part cumulée de cette dette au sein de l'endettement global de la collectivité.

Enfin, le **III** renvoie à un décret les modalités d'application de l'article et notamment le champ des dépenses d'investissement prises en compte pour l'élaboration de l'état précité.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ÉTAT DES ENGAGEMENTS FINANCIERS EN FAVEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE NATURE À LEVER CERTAINS FREINS À L'EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS

Le présent article vise à faciliter l'investissement des collectivités territoriales dans la transition écologique en permettant aux collectivités locales de plus de 3 500 habitants qui le souhaitent d'identifier et d'isoler la part de leur endettement consacré au financement des investissements concourant à des objectifs environnementaux.

Parmi les critères de soutenabilité de la dette des collectivités territoriales figure leur capacité de désendettement, usuellement avec un seuil d'alerte fixé à 12 ans. Dans le même sens, les chambres régionales des comptes s'attachent à vérifier la soutenabilité financière des investissements, leurs modalités de financement et la part du recours à l'emprunt.

Dans ce contexte, les ratios de désendettement actuels des collectivités sont aujourd'hui faibles, en moyenne : les capacités de désendettement du bloc communal sont inférieures à cinq ans, celles du bloc départemental inférieures à trois ans, et celles du bloc régional inférieures à six ans et demi.

Des marges d'emprunts sont donc possibles pour financer des investissements en faveur de la transition écologique.

Les sénateurs Charles Guéné et Claude Raynal avaient d'ailleurs préconisé, dans leur rapport sur « le verdissement des concours financiers¹ » **d'établir de nouveaux ratios de dettes afin d'identifier plus clairement et d'isoler celles ayant permis le financement d'investissements en faveur de la transition écologique. Ils avaient ainsi recommandé « d'isoler dans les ratios d'endettement la part de la dette permettant de financer des investissements en faveur de la transition écologique ».**

¹ Rapport d'information n° 832 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023.

Le présent article n'imposant aucune obligation mais ouvrant simplement la possibilité d'établir un état annexé au compte administratif ou au compte financier unique listant des engagements financiers concourant à la transition écologique, il est proposé de l'adopter sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 duodecies (nouveau)

Élargissement du dispositif dit de « garantie interne »

Le présent article propose d'étendre à l'acquisition d'équipements utiles à la production et au stockage d'énergie bas carbone ou d'hydrogène bas carbone ou à la capture de dioxyde de carbone le dispositif de « garantie interne » prévu au 1° a *ter* de l'article L. 432-2 du code des assurances.

En première partie du présent projet de loi de finances, le Sénat a adopté un amendement I-171 présenté par la commission des finances pour élargir l'assiette du crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV) à la filière de production des électrolyseurs afin de soutenir le secteur stratégique de la production d'hydrogène bas carbone.

Aujourd'hui, les filières visées par cet article sont bien soutenues à l'export mais, paradoxalement, du fait de l'intervention des assurances-exports de pays étrangers, elles souffrent de distorsions de concurrence sur leur marché national. Cet article a pour but de corriger cet angle mort de notre politique d'assurance-crédit dans la perspective d'assurer notre souveraineté industrielle et notre indépendance énergétique dans des secteurs d'avenir stratégiques.

Dans le prolongement et en cohérence avec la position qu'elle a adopté sur l'extension de l'assiette du C3V, la commission des finances ne peut que se féliciter de l'élargissement du dispositif de « garantie interne » à des filières industrielles qui présentent un tel intérêt stratégique dans une compétition énergétique et industrielle qui ne fera que s'exacerber.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN MÉCANISME DE « GARANTIE INTERNE » AUJOURD'HUI RÉSERVÉ AUX SECTEURS NAVAL ET SPATIAL

A. LA GARANTIE DE L'ÉTAT PEUT ÊTRE ACCORDÉE POUR LES ENTREPRISES EXPORTATRICES ET LES OPÉRATIONS CONCOURANT AU DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE

Le premier alinéa de l'article L. 432-1 du code des assurances dispose que le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la **garantie de l'État pour les opérations concourant au développement du commerce extérieur** et pour les entreprises exportatrices. Plus précisément, ces garanties peuvent être octroyées :

- aux entreprises françaises exportatrices ainsi qu'aux personnes morales de droit étranger qu'elles contrôlent, seules ou conjointement, lorsque le recours à une entité de droit local est nécessaire ;

- aux entreprises françaises importatrices ou investissant à l'étranger ;

- pour des opérations de construction navale ou de construction d'engins spatiaux civils ;

- aux entreprises françaises en concurrence avec une personne étrangère bénéficiant d'un soutien public ;

- aux établissements de crédit, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et institutions de prévoyance, de droit français ou étranger ;

- aux organismes de placement collectif.

En application de l'article L. 432-2 du code des assurances, **Bpifrance Assurance Export est l'organisme chargé par l'État de gérer et délivrer ces garanties** publiques pour le commerce extérieur. L'article décrit ensuite les formes que peut prendre la garantie de l'État :

- une assurance de crédits à l'export, qui couvre le financement d'une exportation contre le risque de non-paiement ou d'interruption de contrat ;

- une assurance prospection, couvrant les exportateurs contre les pertes pouvant résulter des dépenses engagées pour prospecter certains marchés étrangers, faire de la publicité et constituer des stocks en vue de développer les exportations ;

- une garantie des cautions remises par l'exportateur au client étranger et une garantie des préfinancements ;

- une assurance contre les risques de change, couvrant l'exportateur contre les effets d'une variation du taux de change entre l'euro et la monnaie concernée par l'exportation ;

- une garantie des financements de projets portés par des entreprises françaises à l'étranger et présentant un intérêt stratégique pour l'économie française ;

- une assurance des investissements contre le risque politique.

B. LA « GARANTIE INTERNE » : DANS LE CADRE DE CONTRATS DOMESTIQUES, RÉTABLIR UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE ENTRE LES FOURNISSEURS FRANÇAIS ET LEURS CONCURRENTS ÉTRANGERS

Le 1^o a ter de l'article L. 432-2 du code des assurances prévoit un dispositif dit de « **garantie interne** » réservé aux « *opérations de financement de l'acquisition par des entreprises françaises de navires ou d'engins spatiaux civils produits en France par des entreprises françaises en concurrence avec une entreprise étrangère bénéficiant d'un soutien public à l'exportation* ».

Ce mécanisme de « garantie interne » est défini au paragraphe 5 « Opérations d'achat par des entreprises françaises auprès de fournisseurs français en concurrence avec une entreprise étrangère bénéficiant d'un soutien public à l'exportation »¹ de la section V du chapitre III du titre IV du livre IV de la partie réglementaire du code des assurances.

Cette couverture spécifique d'assurance-crédit a ainsi pour vocation de **promouvoir la compétitivité des entreprises françaises des secteurs naval et spatial**, particulièrement exposés à la concurrence. Elle vise à **garantir aux fournisseurs français une égalité de traitement avec leurs concurrents lors des appels d'offres lancés par des acheteurs français**. Ainsi, cette couverture est circonscrite aux **fournisseurs français intervenant dans ces deux secteurs et qui se trouvent en situation de concurrence avec des fournisseurs étrangers qui sont bénéficiaires d'un soutien public à l'exportation**.

Les bénéficiaires de cette garantie peuvent être les institutions financières qui octroient des prêts aux fournisseurs français éligibles au dispositif : établissements de crédits, sociétés de financement ou entreprises d'assurance. La « garantie interne » est régie par les mêmes principes que l'assurance-crédit export.

¹ Articles R. 442-10-6 à R. 442-10-10 du code des assurances.

La garantie prévue par ce dispositif **porte sur les risques politiques, catastrophiques ou de non-paiement**. L'octroi de la garantie est **subordonné au respect** par l'entreprise acheteuse **de deux critères** :

- sur au moins l'un des deux exercices précédant l'émission de la garantie l'entreprise doit présenter un ratio minimal de fonds propres sur engagements financiers fixé à 13,33 % ou un ratio minimal de couverture des charges d'intérêts, calculé sur la base de l'excédent brut d'exploitation, fixé à 1¹ ;

- elle ne doit pas être soumise à une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire.

La garantie est-elle-même soumise à **quatre conditions** :

- elle n'est octroyée que sur présentation du plan de financement de l'acquisition d'un navire ou engin spatial civil, pour laquelle l'entreprise certifie avoir reçu une offre étrangère bénéficiant d'un soutien public à l'exportation ;

- elle ne peut pas couvrir plus de 80 % des montants dus aux bénéficiaires de la garantie ou, lorsque le bénéficiaire de la garantie est un fournisseur français, 80 % de la perte subie sur les sommes qu'il justifie avoir payées pour l'exécution de son contrat ;

- sa durée ne peut dépasser celle des engagements financiers consentis par l'entreprise aux bénéficiaires de la garantie ;

- son octroi donne lieu à une rémunération conforme aux prix de marché compte tenu de la santé financière de l'entreprise, des sûretés offertes et de la durée de la garantie.

¹ Elle doit également présenter des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans ses comptes, supérieurs ou égaux à la moitié du capital social.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DU MÉCANISME DE « GARANTIE INTERNE » AUX ÉQUIPEMENTS UTILES À LA PRODUCTION ET AU STOCKAGE D'ÉNERGIE BAS CARBONE OU D'HYDROGÈNE BAS CARBONE OU À LA CAPTURE DE DIOXYDE DE CARBONE

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a intégré son amendement visant à **étendre le dispositif de garantie interne à l'acquisition d'équipements utiles à la production et au stockage d'énergie bas carbone ou d'hydrogène bas carbone ou à la capture de dioxyde de carbone**. Pour ce faire, le présent article modifie l'article L. 432 2 du code des assurances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE DE SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET D'INDÉPENDANCE ÉNERGÉTIQUE BIENVENUE DANS DES SECTEURS D'AVENIR HAUTEMENT STRATÉGIQUES

Les secteurs au bénéfice desquels l'article entend élargir le **dispositif de « garantie interne »** prévu par le code des assurances sont **hautement stratégiques et essentiels pour garantir notre indépendance énergétique**. Ils seront amenés à occuper une place majeure dans la compétition industrielle internationale qui bat déjà son plein dans les domaines de la production et du stockage de l'énergie décarbonée.

Le développement d'une filière nationale d'hydrogène bas carbone constitue une priorité stratégique. Le présent projet de loi de finances prévoit à ce titre un mécanisme de soutien à la production d'hydrogène d'environ 700 millions d'euros pour 2024. Des aides en faveur de ce secteur ont également été déployées, notamment dans le cadre d'un **projet important d'intérêt européen commun** (PIIEC) dédié à la production d'hydrogène dénommé « *Hy2Tech* » pour lequel la France a sélectionné quinze projets. Outre le soutien à la production, certaines aides sont fléchées vers des projets industriels d'usines de fabrication d'électrolyseurs. Ces mesures de soutien sont notamment déployées *via* les **programmes d'investissement d'avenir** (PIA) et le **plan « France 2030 »**, dans le cadre de la Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné lancée en 2020. Au total, en incluant les crédits qui avaient été ouverts dans le cadre du plan de relance, l'État prévoit à ce jour de consacrer **9 milliards d'euros** à cette stratégie.

Dans le cadre du plan « France 2030 », l'Agence de la transition écologique (Ademe) pilote notamment certains appels à projets tels que :

- **l'appel à projets « briques technologiques et démonstrateurs hydrogène »** doté de 350 millions qui vise à accompagner tant les start-up que les petites et moyennes entreprises (PME) ou les grands groupes industriels ;

- **l'appel à projets « écosystèmes territoriaux hydrogène »**, doté de 500 millions d'euros vise quant à lui à soutenir des infrastructures de production/distribution d'hydrogène bas carbone ou renouvelable, pour alimenter des usages industriels ou des nouveaux usages dans le domaine du transport et de la logistique.

Le dispositif de soutien a été complété par l'instauration en septembre 2023 d'**un nouveau mécanisme de soutien à la production d'hydrogène bas-carbone**. Ce dispositif a pour objectif de soutenir en quatre ans 1 gigawatt d'électrolyseurs, pour environ 4 milliards d'euros de soutien public. Ce mécanisme de soutien s'inscrit également dans le cadre d'un PIIEC.

La France s'est ainsi fixé l'ambition de pouvoir compter sur son sol **au moins quatre giga-usines d'électrolyseurs** et l'ensemble des technologies nécessaires à l'utilisation de l'hydrogène. L'État affiche en effet des objectifs ambitieux de production d'hydrogène décarboné à horizon 2030 en visant une capacité de 6,5 gigawatts d'électrolyse installée.

Afin de renforcer l'accompagnement de cette filière prioritaire et déterminante pour l'avenir énergétique de notre pays, en première partie du présent projet de loi de finances, **le Sénat a adopté un amendement I-171 présenté par la commission des finances**, modifiant l'article 5, **pour élargir l'assiette du crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV) à la filière de production des électrolyseurs** afin de soutenir le secteur stratégique de la production d'hydrogène bas carbone.

Au-delà du soutien de la filière hydrogène bas-carbone, l'article prévoit également d'**étendre le dispositif aux équipements utiles à la production et au stockage d'énergie bas carbone, ce qui inclut l'électricité nucléaire**. Compte-tenu des enjeux relatifs à l'indispensable développement massif des capacités de production nucléaire en France dans les décennies à venir et à la reconstitution d'une filière nationale fragilisée par les changements de pieds de la politique énergétique nationale depuis plus de dix ans, cette nouvelle brique de soutien apportée au secteur de la production et du stockage d'énergie bas-carbone est bienvenue.

Enfin, l'article vise également à étendre le mécanisme de « garantie interne » aux **technologies de capture de dioxyde de carbone**. Ces technologies consistent à capter du dioxyde de carbone et à le stocker afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ces technologies, parfois qualifiés de CCUS (*carbon capture, use and storage*), **font partie des solutions**

avancées dans les scénarios de décarbonation des processus industriels, en particulier pour les industries qui ne disposent pas de technologie de substitution qui leur permettrait, dans un futur prévisible, d'envisager une diminution substantielle de leurs émissions. Il s'agit notamment des secteurs de la sidérurgie, de la cimenterie, du raffinage, de la chimie ou encore de la pétrochimie. Le recours à ces technologies suppose le déploiement d'infrastructures de transport, de liquéfaction, d'exportation ou de séquestration de CO₂.

Ainsi, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) estimait, dans son scénario zéro émission nette 2050 publié en 2021, que pour atteindre la neutralité carbone en 2050, 7,6 gigatonnes (Gt) de CO₂ devraient être capturées chaque année à compter de 2050, soit 20 % des émissions actuelles. Les objectifs intermédiaires annuels aux horizons 2030 et 2035 étaient quant à eux estimés respectivement à 1,6 Gt et 4 Gt. Toujours d'après l'AIE, pour limiter la hausse des températures à 2°C, plus de 100 milliards de tonnes de CO₂ devraient être stockées et plusieurs milliers d'installations de CCUS déployées d'ici à 2050.

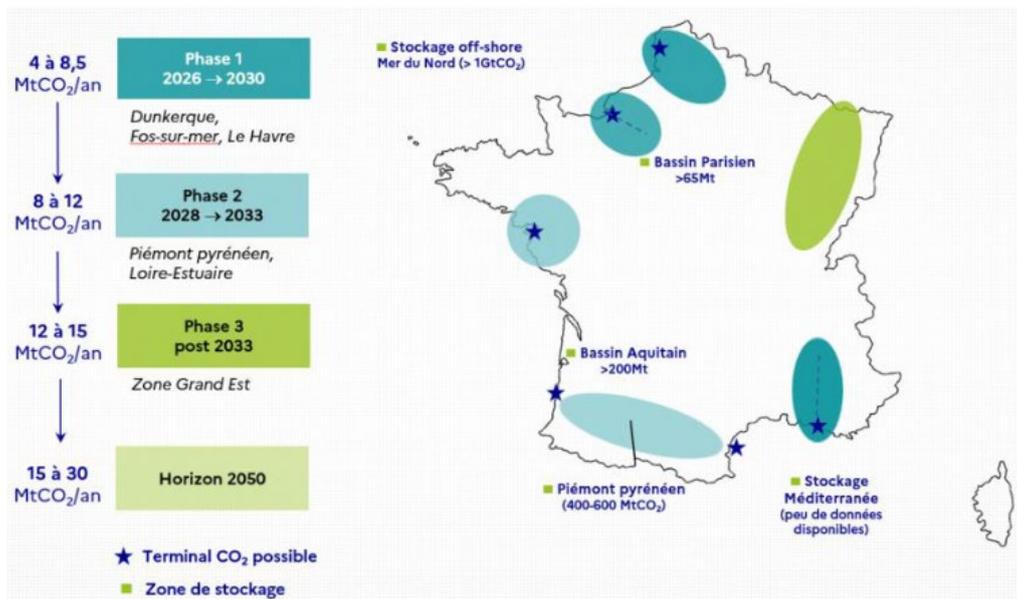
En juin dernier, le Gouvernement a lancé une consultation sur un **projet de stratégie CCUS**. Dans le cadre de ce projet, il évalue **entre 4 millions de tonnes de CO₂ (MtCO₂) et 8,5 MtCO₂ le potentiel de captation d'ici à 2030**. Ce projet de stratégie envisage un premier **déploiement en trois phases** des installations de CCUS :

- une première phase de 2026 à 2030 concentrée sur les clusters industriels de Dunkerque, du Havre et de Fos-sur-Mer ;

- une deuxième phase de 2028 à 2033 serait consacrée aux territoires du Piémont pyrénéen, de l'estuaire de la Loire et des bassins aquitain et parisien ;

- une troisième phase, à compter de 2033 concernerait la région Grand-Est.

Les trois phases de déploiement des installations de captation et de stockage prévues dans le projet de stratégie CCUS du Gouvernement



Source : Stratégie CCUS, France 2030, juin 2023

Pour accompagner le développement d'une filière nationale de CCUS, le Gouvernement entend instaurer **un régime de soutien sous forme de contrats pour différence (CCfD)** octroyés par des procédures d'appel d'offres. Après notification à la commission européenne, ce mécanisme pourrait être lancé dès 2024.

S'il a émis des réserves sur les perspectives proposées dans le cadre de la stratégie CCUS que le Gouvernement lui a soumis, le Haut conseil pour le climat a conclu dans un avis du 30 novembre dernier que les technologies de capture et de séquestration du carbone (CCS) « *peuvent servir de levier dans les projections de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) de la France et dans sa mise en œuvre opérationnelle, en appui aux réductions d'émissions du secteur de l'industrie* ».

Aujourd'hui, les filières visées par cet article sont bien soutenues à l'export mais, paradoxalement, du fait de l'intervention des assurances-exports de pays étrangers, elles souffrent de distorsions de concurrence sur leur propre marché domestique. Cet article entend corriger cette incongruité et conforter notre souveraineté industrielle et notre indépendance énergétique dans des secteurs d'avenir prioritaires qui sont amenés à devenir toujours plus stratégiques dans les années et décennies qui viennent.

Dans le prolongement et en cohérence avec la position qu'elle a adopté sur l'article 5 du présent projet de loi et l'extension de l'assiette du CI3V qui a été adopté par le Sénat à son initiative, la commission des finances ne peut que se féliciter de l'élargissement du dispositif de

« garantie interne » à des filières industrielles qui présentent un tel intérêt stratégique dans une compétition énergétique et industrielle qui ne fera que s'exacerber.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 terdecies (nouveau)

Transposition de l'accord interministériel relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance sur les risques d'incapacité de travail et de décès dans la fonction publique de l'État

Le présent article transpose les engagements à caractère législatif de l'accord interministériel relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance portant sur les risques d'incapacité de travail et de décès dans la fonction publique de l'État.
La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

A. LE NOUVEAU RÉGIME OBLIGATOIRE DE PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE EN SANTÉ

1. Un cadre législatif institué avec la codification du statut de la fonction publique

L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique a prévu le principe d'une protection sociale complémentaire (PSC) pour les agents publics.

Ainsi, l'article L. 827-1 du code général de la fonction publique dispose, en son alinéa premier, que les personnes publiques « *participent au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident auxquelles souscrivent les agents que ces personnes publiques emploient* ».

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 827-1 précité, le montant de la participation des employeurs publics ne peut être inférieur à **50 % du financement nécessaire à la couverture des garanties minimales** définies au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale, à savoir :

- la participation de l'assuré aux tarifs servant de base au calcul des prestations des organismes de sécurité sociale, pour les prestations couvertes par les régimes obligatoires ;

- le forfait journalier ;

- les frais exposés, en sus des tarifs de responsabilité, pour les soins dentaires prothétiques ou d'orthopédie dentofaciale et pour certains dispositifs médicaux à usage individuel admis au remboursement.

En sus du financement de ces garanties minimales de PSC en santé, le dernier alinéa de l'article L. 827-1 prévoit la possibilité pour les employeurs publics de « *participer au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès* ».

Aux termes du second alinéa de l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique, les contrats bénéficiant de la participation financière des employeurs publics doivent être conformes aux conditions prévues au II de l'article L. 862-4 et à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale et **garantir la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, notamment en faveur des retraités et des familles.**

2. Le décret du 22 avril 2022 définit le régime obligatoire de PSC

Transposant les dispositions de l'accord interministériel du 26 janvier 2022, le **décret n° 2022-633 du 22 avril 2022** fixe le **régime obligatoire de PSC en santé en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident** dans la fonction publique de l'État.

Le décret définit ainsi le **périmètre des agents concernés**, ainsi que **les conditions et mécanismes d'adhésion aux contrats collectifs conclus par les employeurs** pour chaque catégorie de bénéficiaire (actif, ayant-droit ou retraité). Il précise les **modalités de sélection des organismes complémentaires** et les **garanties couvertes par les contrats collectifs**. Il détermine également les **modalités de calcul des cotisations** et le **fonctionnement des dispositifs de solidarité et d'accompagnement social**. Enfin, le décret institue des **commissions paritaires de pilotage et de suivi des contrats collectifs**, chargées de veiller à la bonne mise en œuvre de ces contrats.

Les modalités d'application du décret sont précisées par un arrêté en date du 30 mai 2022.

B. L'ACCORD INTERMINISTÉRIEL RELATIF À L'AMÉLIORATION DES GARANTIES EN PRÉVOYANCE

En application du dernier alinéa de l'article L. 827-1 du code général de la fonction publique, **l'accord interministériel du 20 octobre 2023** fixe les **conditions de la participation financière de l'État pour la couverture des risques résultant de l'incapacité de travail, de l'invalidité ou du décès.**

1. L'amélioration de la couverture du risque d'incapacité de travail

Concernant l'incapacité de travail, l'accord interministériel prévoit une évolution des dispositions réglementaires relatives aux conditions d'accès au **congé de longue maladie (CLM)**, notamment la possibilité de bénéficier d'un CLM même lorsqu'un congé de longue durée (CLD) a été accordé pour la même pathologie, après une période de reprise. Il comprend également une amélioration des conditions de rémunération pendant le CLM. Ainsi, l'indemnisation sera portée à hauteur de :

- **100 % de la rémunération indiciaire et 33 % de la rémunération indemnitaire la première année du congé ;**

- **60 % de l'assiette de rémunération¹ les deuxième et troisième années.**

2. L'institution d'une prestation de compensation du risque d'invalidité

En cas d'invalidité, l'accord prévoit la substitution au dispositif actuel de mise à la retraite des fonctionnaires pour invalidité d'un **nouveau dispositif caractérisé par le versement d'une prestation de compensation, sous forme de rente, jusqu'à 2 ans avant l'âge légal minimum de départ à la retraite**. Le montant de la prestation variera en fonction du degré d'invalidité et de l'obligation ou non de recourir à l'assistance d'une tierce personne, soit :

- **40 % de l'assiette de rémunération pour une invalidité de première catégorie** (capacité d'exercer une activité rémunérée) ;

- **70 % de l'assiette de rémunération pour une invalidité de deuxième catégorie** (incapacité absolue d'exercer une activité quelconque) ;

- **70 % de l'assiette de rémunération majoré de 40 % pour tierce personne pour une invalidité de troisième catégorie** (incapacité absolue d'exercer une activité quelconque avec obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie).

En cas de reprise ou de poursuite d'activité, le cumul de la prestation et des revenus d'activité sera possible sous réserve de ne pas dépasser la rémunération d'activité perçue antérieurement. Par ailleurs, ce dispositif permettra aux fonctionnaires en situation d'invalidité de **se constituer des droits à la retraite**, qu'ils soient capables d'exercer une activité ou non.

¹ L'assiette de rémunération comprend le dernier traitement indiciaire brut ainsi que les primes et indemnités à caractère pérenne et les autres éléments de rémunération à caractère permanent.

3. L'amélioration des garanties des ayants droits des agents décédés

En cas de décès, l'accord prévoit la mise en place de dispositions améliorées pour les ayants droit :

- la suppression des conditions d'âge et de durée de services pour le versement du capital décès ;

- la création d'une rente éducation destinée à contribuer au financement de la scolarité des enfants de l'agent décédé ;

- la création d'une rente viagère au bénéfice des enfants en situation de handicap, correspondant à un taux d'incapacité permanente de 50 %, dont le parent, agent public, est décédé.

4. Des engagements en faveur du maintien et du retour à l'emploi

En complément de ces « garanties employeur », l'État s'engage à renforcer les dispositifs favorisant le maintien et le retour à l'emploi, notamment en ouvrant la possibilité de bénéficier d'une formation ou d'un bilan de compétences pendant un congé de maladie ou en facilitant la mobilisation des aménagements des conditions de travail.

Ainsi, le maintien ou le retour dans l'emploi sera favorisé par la mobilisation de l'ensemble des aménagements des horaires et des postes de travail à disposition des employeurs, le télétravail élargi ou encore le temps partiel thérapeutique.

5. Un cadre pour la mise en œuvre d'une couverture complémentaire en prévoyance

Les « garanties employeur » seront complétées par des garanties complémentaires en matière d'incapacité, d'invalidité et de décès. L'accord interministériel prévoit ainsi que les administrations employeurs proposeront, à partir du 1^{er} janvier 2025, des contrats de prévoyance collectifs auxquels les agents actifs employés et rémunérés auront la possibilité d'adhérer.

Ces contrats comporteront un ensemble de garanties interministérielles de prévoyance, identiques à tous les employeurs de l'État, qui complèteront les « garanties employeur » en matière de rémunération du CLM, de prestation de compensation de l'invalidité et de capital décès. Ils comprendront aussi des garanties additionnelles qui porteront notamment sur le congé de maladie ordinaire et le CLM.

L'État participera au financement des garanties interministérielles de prévoyance à hauteur de 7 euros par mois par agent bénéficiaire. Les garanties additionnelles seront à la charge exclusive des agents.

Selon le ministère de la transformation et de la fonction publiques, interrogé par la commission des finances du Sénat, la participation financière de l'État représenterait ainsi un **coût global estimé à environ 100 millions d'euros**, en retenant une hypothèse de taux de recours au dispositif de 50 %.

Des **mécanismes de solidarité** sont également prévus. Ainsi, l'adhésion des agents au contrat ne pourra pas être conditionnée par leur âge ou leur état de santé. Passé un délai de six mois suivant la date de prise d'effet du contrat ou du règlement¹, si l'adhésion au titre du contrat est acceptée, elle pourra néanmoins être subordonnée à une tarification différente fondée sur un questionnaire médical.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: LA TRANSPOSITION DES ENGAGEMENTS À CARACTÈRE LÉGISLATIF DE L'ACCORD INTERMINISTÉRIEL CONCERNANT LES RISQUES D'INCAPACITÉ DE TRAVAIL ET DE DÉCÈS

Le présent article, qui résulte d'un **amendement déposé par le Gouvernement**, a été repris dans le texte sur lequel celui-ci a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le **1° du I** ouvre la possibilité, par décret en Conseil d'État, et si un accord conclu en application de l'article L. 221-2 du code général de la fonction publique le prévoit, de **porter à 60 % de la part du traitement le niveau d'indemnisation des agents pendant les deuxième et troisième années du CLM.**

De même, le **2° du I** transpose dans le statut les **nouvelles rentes créées en matière de prévoyance décès** :

- d'une part, **la rente éducation**, à destination des enfants d'agents décédés, dans le but de contribuer au financement de leur scolarité ou de leurs études ;

- d'autre part, **la rente viagère**, à destination des enfants en situation de handicap dont le parent, agent public, est décédé.

Le II prévoit les mêmes dispositions pour les militaires.

¹ Ou suivant la date d'embauche, lorsque les agents sont embauchés postérieurement à la date de prise d'effet du contrat ou du règlement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA TRANSPOSITION BIENVENUE D'UN ACCORD NÉGOCIÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES PARTENAIRES SOCIAUX

Le présent article permet de **transposer les mesures relevant du domaine législatif résultant de l'accord interministériel du 20 octobre 2023.**

En effet, aux termes du **neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution**, la loi fixe les règles concernant « *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État* ». Ainsi, les garanties en prévoyance couvrant les risques d'incapacité de travail et de décès relèvent du domaine de la loi.

Cette transposition est d'autant plus bienvenue qu'elle vise un **accord négocié entre, d'une part, l'État**, représenté par le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, **et, d'autre part, six organisations syndicales représentatives :**

- la Fédération syndicale unitaire ;
- l'Union nationale des syndicats autonomes Fonction publique ;
- l'Union des fédérations des fonctions publiques et assimilés - Confédération française démocratique du travail ;
- l'Union fédérale des syndicats de l'État - Confédération générale du travail ;
- la Fédération des Services Publics - Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres ;
- Solidaires Fonction Publique.

En vertu de l'article 16 de l'accord, **la mise en place des garanties « employeur » relatives aux risques incapacité et décès est prévue au cours de l'année 2024¹**, ce qui est satisfait par le présent article du projet de loi de finances pour 2024.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Aux termes du même article, les garanties « employeur » relatives au risque invalidité entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2027 en application de dispositions législatives qui seront soumises au vote du Parlement au plus tard en 2025.

ARTICLE 49 quaterdecies (nouveau)

Modification de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de protection complémentaire santé dans la fonction publique de l'État

Le présent article prévoit le report de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de protection complémentaire en santé dans la fonction publique de l'État, de 2024 à 2025, ainsi que des adaptations à la situation spécifique des agents de l'État et militaires affectés à l'étranger.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE NOUVEAU RÉGIME OBLIGATOIRE DE PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE EN SANTÉ

A. UN CADRE LÉGISLATIF INSTITUÉ AVEC LA CODIFICATION DU STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique a prévu le principe d'une protection sociale complémentaire (PSC) pour les agents publics.

Ainsi, l'article L. 827-1 du code général de la fonction publique dispose, en son alinéa premier, que les personnes publiques « *participent au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident auxquelles souscrivent les agents que ces personnes publiques emploient* ».

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 827-1 précité, le montant de la participation des employeurs publics ne peut être inférieur à **50 % du financement nécessaire à la couverture des garanties minimales** définies au II de l'article L.911-7 du code de la sécurité sociale, à savoir :

- la participation de l'assuré aux tarifs servant de base au calcul des prestations des organismes de sécurité sociale, pour les prestations couvertes par les régimes obligatoires ;

- le forfait journalier ;

- les frais exposés, en sus des tarifs de responsabilité, pour les soins dentaires prothétiques ou d'orthopédie dentofaciale et pour certains dispositifs médicaux à usage individuel admis au remboursement.

Aux termes du second alinéa de l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique, les contrats bénéficiant de la participation financière des employeurs publics doivent être conformes aux **conditions prévues au II de l'article L. 862-4 et à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale et garantir la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, notamment en faveur des retraités et des familles.**

B. LE DÉCRET DU 22 AVRIL 2022 DÉFINIT LE RÉGIME OBLIGATOIRE DE PSC

Transposant les dispositions de l'accord interministériel du 26 janvier 2022, le **décret n° 2022-633 du 22 avril 2022** fixe le **régime obligatoire de PSC en santé en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident** dans la fonction publique de l'État.

Le décret définit ainsi le **périmètre des agents concernés**, ainsi que **les conditions et mécanismes d'adhésion aux contrats collectifs conclus par les employeurs** pour chaque catégorie de bénéficiaire (actif, ayant-droit ou retraité). Il précise les **modalités de sélection des organismes complémentaires** et les **garanties couvertes par les contrats collectifs**. Il détermine également les **modalités de calcul des cotisations** et le **fonctionnement des dispositifs de solidarité et d'accompagnement social**. Enfin, le décret institue des **commissions paritaires de pilotage et de suivi des contrats collectifs**, chargées de veiller à la bonne mise en œuvre de ces contrats.

Les modalités d'application du décret sont précisées par un arrêté en date du 30 mai 2022.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UN REPORT D'UN AN DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le présent article, qui résulte d'un **amendement déposé par le Gouvernement**, a été repris dans le texte sur lequel celui-ci a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

A. LE REPORT DE LA DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DU NOUVEAU RÉGIME DE PSC, DE 2024 À 2025

Le III du présent article modifie le I de l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, **afin de reporter la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de PSC.**

Ainsi, le **2° de l'article 4 de l'ordonnance**, portant sur le champ d'application temporel des dispositions relatives au montant de la participation s'agissant des **employeurs publics qui ne disposent pas de convention de participation en cours au 1^{er} janvier 2022**, est modifié pour **viser désormais le 1^{er} janvier 2025** et non plus le 1^{er} janvier 2024.

De même, le **1° de l'article 4 de l'ordonnance**, portant sur le champ d'application temporel concernant les **employeurs publics qui disposent d'une convention de participation en cours au 1^{er} janvier 2022**, est complété afin de **prendre en compte ce report d'un an**.

Alors que la rédaction actuelle retient que les dispositions de l'ordonnance sont applicables dans ce cas à compter du terme de la convention de participation, le présent article précise que **la convention concernée peut être prolongée dans la limite d'une année** et que, par exception, *« lorsque le terme de la convention, après prolongation d'une année, est antérieur au 31 décembre 2024, la convention peut être prolongée pour une durée supérieure à un an sans excéder cette date »*.

B. L'ADAPTATION DU CADRE APPLICABLE AUX AGENTS AFFECTÉS À L'ÉTRANGER

Les I et II du présent article adaptent le cadre de la protection sociale complémentaire en santé applicable aux agents, civils et militaires, affectés à l'étranger.

Ainsi, le **I du présent article complète l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique**, relatif aux contrats concernés pour les agents civils, et qui prévoit des dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires. **Eu égard à la situation spécifique des agents affectés à l'étranger, une dérogation au principe de solidarité défini au II de l'article L. 862-4 et à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale est instituée**, se traduisant par les conséquences suivantes :

- s'agissant des **contrats collectifs à adhésion facultative**, la **possibilité pour l'organisme complémentaire de recueillir, au titre du contrat, des informations médicales** auprès de l'assuré ou des personnes souhaitant bénéficier de cette couverture ;

- s'agissant des **contrats collectifs à adhésion facultative ou à adhésion obligatoire**, **l'inopposabilité des conditions prévues pour le contenu tarifaire** des dispositifs de protection complémentaire en santé bénéficiant d'une aide.

En revanche, la rédaction proposée précise que **les cotisations versées par les bénéficiaires des contrats concernés ne sont pas fixées en fonction de l'état de santé**.

Le **II du présent article procède aux mêmes adaptations pour les militaires**, en complétant le **III de l'article L. 4123-3 du code de la défense**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN REPORT ET DES ADAPTATIONS QUI APPARAISSENT NÉCESSAIRES POUR ASSURER LA BONNE MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU RÉGIME

S'agissant du report de la date d'entrée en vigueur en 2025, l'exposé sommaire de l'amendement dont résulte le présent article fait état « *de la nécessité de décliner le régime dans les différents départements ministériels et établissements de l'État, des délais de procédure de marché public et des adaptations à réaliser dans les systèmes d'information en ressources humaines et de paye* ».

Aussi, le report d'un an de la mise en œuvre du nouveau régime de protection complémentaire en santé devrait **sécuriser son déploiement**, en permettant de **traiter dans cet intervalle les différentes difficultés présentées par celui-ci**.

Dans ce cadre, la **prolongation des conventions de participation déjà renouvelées** jusqu'à la date du 31 décembre 2024 garantit une **couverture continue pour les agents concernés**.

Concernant l'adaptation du régime juridique relatif à la **couverture des agents de l'État et militaires affectés à l'étranger**, la dérogation proposée vise à **permettre la participation financière des employeurs publics** prévue au titre de la protection complémentaire en santé **pour les contrats qui ne répondent pas stricto sensu aux conditions en principe applicables aux contrats solidaires et responsables**, tels que définis par le code de la sécurité sociale.

En effet, comme le souligne l'exposé sommaire, « *le régime, tel qu'il est prévu à l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique et [à l'article] L. 4123-3 du code de la défense, ne peut être directement appliqué à ces agents parce que le régime des contrats solidaires et responsables ne trouve pas à s'appliquer dans ces territoires [étrangers]* ». Néanmoins, le dispositif prévoit une **clause de sauvegarde**, en précisant que **les cotisations versées par les bénéficiaires ne sont pas fixées en fonction de l'état de santé**.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 quindecies (nouveau)

Orientation de l'épargne règlementée vers la base industrielle et technologique de défense (BITD)

Le présent article prévoit de flécher une partie des encours du livret A et du livret de développement durable et solidaire non centralisés auprès de la Caisse des dépôts vers le financement des entreprises de l'industrie de défense française.

Sans juger du bien-fondé de cette disposition sur le fond, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour cette mesure, qui constitue un cavalier budgétaire.

Par l'amendement n° II-1388 (FINC.8), la commission des finances propose donc de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT: LE LIVRET A ET LE LIVRET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SOLIDAIRE, DEUX PRODUITS D'ÉPARGNE RÈGLEMENTÉE PARMIS LES PLUS UTILISÉS PAR LES ÉPARGNANTS

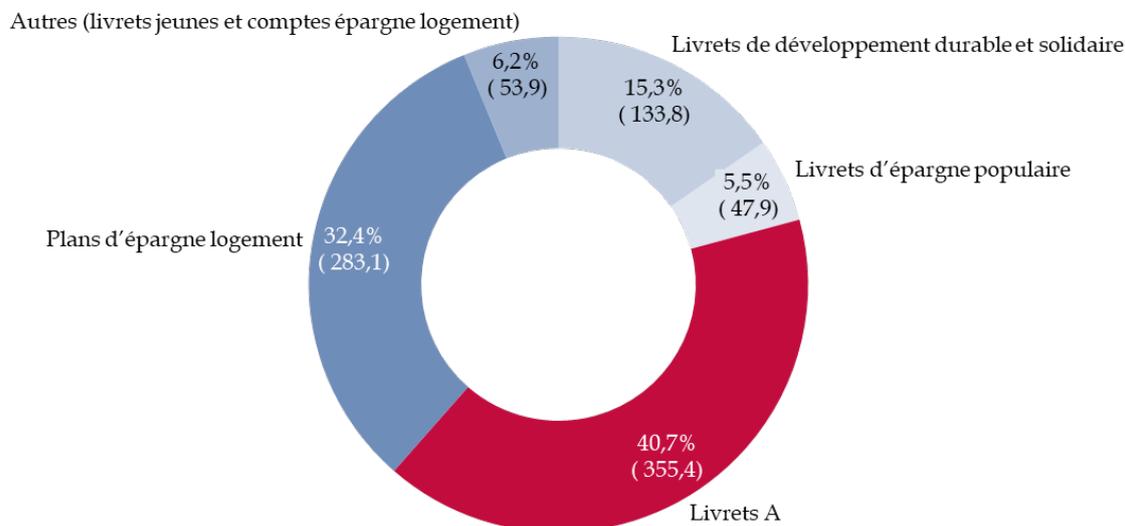
A. LE FLÉCHAGE DES FONDS DÉPOSÉS SUR LE LIVRET A ET LE LIVRET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SOLIDAIRE VERS LE FINANCEMENT D'OBJECTIFS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES

1. Deux livrets dont les intérêts sont exonérés d'impôt sur le revenu

Selon la Banque de France, sont qualifiés de **produits d'épargne règlementée** les produits qui présentent plusieurs des caractéristiques suivantes : un rendement déterminé par l'État de manière discrétionnaire et pouvant être garanti sur une période prédéfinie, des conditions minimales de dépôt et de retrait, des dispositions fiscales spécifiques et une garantie de l'État. Le livret A en fait partie et demeure, depuis sa création, **le livret d'épargne règlementé le plus mobilisé par les Français**. Le livret de développement durable et solidaire (LDDS) est également un produit d'épargne règlementée, mais ses encours sont moins élevés que ceux du livret A.

Encours de l'épargne réglementée des ménages en 2022

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel 2022 de la Banque de France sur l'épargne réglementée, 16 juillet 2023

a) Le livret A

Le livret A est proposé par tout établissement de crédit habilité à recevoir du public des fonds à vue et qui s'engage à cet effet par convention avec l'État (article L221-1 du code monétaire et financier [CMF]). Une personne physique ne peut être titulaire que d'un seul livret A. Le taux d'intérêt de ce livret d'épargne réglementée est fixé par un arrêté du ministre chargé de l'économie (article R221-4 du CMF) ; il s'élève à 3 % depuis le 1^{er} février 2023¹ et jusqu'au 31 janvier 2025². Le plafond est fixé à 22 950 euros pour les personnes physiques (article R221-2 du CMF).

Les encours du livret A s'élevaient à **355,4 milliards d'euros à la fin de l'année 2022**, après une **collecte annuelle nette de 31,1 milliards d'euros**³. Ils représentaient 6,1 % des placements financiers des ménages résidant en France au 31 décembre 2022, pour 55,9 millions de livrets ouverts⁴. En 2023, la collecte apparaît très dynamique puisque, selon les données publiées par la Caisse des dépôts⁵, la collecte nette sur la période

¹ Arrêté du 27 janvier 2023 relatif aux taux d'intérêt des produits d'épargne réglementée.

² Arrêté du 28 juillet 2023 relatif aux taux d'intérêt des produits d'épargne réglementée.

³ Banque de France, « L'épargne réglementée, rapport annuel 2022 », 16 juillet 2023.

⁴ 54,9 millions de livrets étaient détenus par des personnes physiques et 0,8 million par des personnes morales.

⁵ Caisse des dépôts, « Collecte mensuelle en octobre 2023 sur le livret A et le livret de développement durable et solidaire », 21 novembre 2023.

allant des mois de janvier à octobre s'est élevée à 26,96 milliards d'euros ; le niveau atteint en 2022 pourrait donc être dépassé¹.

Aux termes de l'article 157 du code général des impôts (CGI), **les intérêts du livret A n'entrent pas dans le calcul du revenu net imposable de son titulaire et sont donc exonérés d'impôt sur le revenu**. En 2022, le coût de cette dépense fiscale s'est élevé à 131 millions d'euros². Au regard de l'augmentation des encours et du relèvement du taux de rémunération des fonds déposés sur les livrets A en 2023, ce coût devrait atteindre 386 millions d'euros en 2023 et **906 millions d'euros en 2024**³.

À noter, aux termes du *a* de l'article 208 *ter* du CGI, les collectivités territoriales ne comptabilisent pas non plus dans leurs revenus imposables au titre de l'impôt sur les sociétés les intérêts des sommes inscrites sur des livrets A.

b) Le livret de développement durable et solidaire

Toute personne majeure⁴ disposant de son domicile fiscal en France peut également souscrire un LDDS, le nombre de livrets étant limité à un par personne (article L221-27 du CMF).

À l'instar de ce qui est prévu pour le livret A, le taux d'intérêt du LDDS est fixé par un arrêté du ministre chargé de l'économie, il s'élève à 3 % depuis le 1^{er} février 2023⁵ et jusqu'au 31 janvier 2025⁶. Le plafond est fixé à 12 000 euros (article D221-103 du CMF).

Les encours du LDDS s'élevaient à **133,8 milliards d'euros à la fin de l'année 2022**, après une **collecte annuelle nette de 7,9 milliards d'euros**⁷. Ils représentaient 2,3 % des placements financiers des ménages résidant en France au 31 décembre 2022, pour 24,8 millions de livrets ouverts. En 2023, la collecte apparaît encore plus dynamique que celle du livret A puisque, selon les mêmes données publiées par la Caisse des dépôts⁸, la collecte nette sur la

¹ Il convient d'observer que la collecte nette cumulée avait atteint 30,73 milliards d'euros au mois de septembre 2023, un niveau proche du total observé en 2022, mais qu'il y a eu une décollecte nette de 3,77 milliards d'euros au mois d'octobre 2023.

² Selon les données transmises dans le tome II « Voies et moyens », en annexe au projet de loi de finances pour 2024.

³ Ibid.

⁴ Un mineur peut également ouvrir un livret de développement durable et solidaire, mais seulement s'il est fiscalement domicilié en France, s'il dispose de revenus personnels et s'il n'est plus rattaché au foyer fiscal de ses représentants légaux.

⁵ Arrêté du 27 janvier 2023 relatif aux taux d'intérêt des produits d'épargne réglementée.

⁶ Arrêté du 28 juillet 2023 relatif aux taux d'intérêt des produits d'épargne réglementée.

⁷ Banque de France, « L'épargne réglementée, rapport annuel 2022 », 16 juillet 2023.

⁸ Caisse des dépôts, « Collecte mensuelle en octobre 2023 sur le livret A et le livret de développement durable et solidaire », 21 novembre 2023.

période allant des mois de janvier à octobre s'est élevée à 10,02 milliards d'euros, soit un montant plus élevé que celui atteint en 2022¹.

Par ailleurs, comme pour le livret A, **les intérêts du LDDS n'entrent pas dans le calcul du revenu net imposable du titulaire du livret et sont donc exonérés d'impôt sur le revenu** (article 157 du CGI). En 2022, le coût de cette dépense fiscale s'est élevé à 56 millions d'euros². Au regard de l'augmentation des encours et du relèvement du taux de rémunération des fonds déposés sur les LDDS en 2023, ce coût devrait atteindre 161 millions d'euros en 2023 et **375 millions d'euros en 2024**³.

2. Des règles strictes en matière d'utilisation des fonds déposés sur les livrets A et sur les LDDS

Une quote-part du total des dépôts collectés au titre du livret A et du LDDS est **centralisée auprès de la Caisse des dépôts et consignations** dans le **fonds d'épargne** (articles L221-5 et L221-7 du CMF), en contrepartie d'une rémunération. Ce fonds d'épargne finance principalement le logement social.

Le fonds d'épargne

Confié en 1837 à la Caisse des dépôts et consignations, le fonds d'épargne remplit deux missions : 1) protéger l'épargne populaire centralisée en son sein et 2) transformer une partie de cette épargne à vue en prêts de long terme finançant le logement social et des emplois d'intérêt général.

Le fonds d'épargne délègue la commercialisation et la gestion de ses prêts à la Banque des territoires, direction de la Caisse des dépôts, et la gestion de ses placements financiers à la direction des gestions d'actifs de la Caisse.

Source : Cour des comptes, Observations définitives, « *L'épargne réglementée (2016-2021)* », septembre 2022

¹ Il convient d'observer que la collecte nette cumulée avait atteint 30,73 milliards d'euros au mois de septembre 2023, un niveau proche du total observé en 2022, mais qu'il y a eu une décollecte nette de 3,77 milliards d'euros au mois d'octobre 2023.

² Selon les données transmises dans le tome II « Voies et moyens », en annexe au projet de loi de finances pour 2024.

³ Ibid.

Les sommes non centralisées doivent en priorité être utilisées par les établissements pour financer :

- les **petites et les moyennes entreprises** (PME) à hauteur d'au moins 80 %¹;

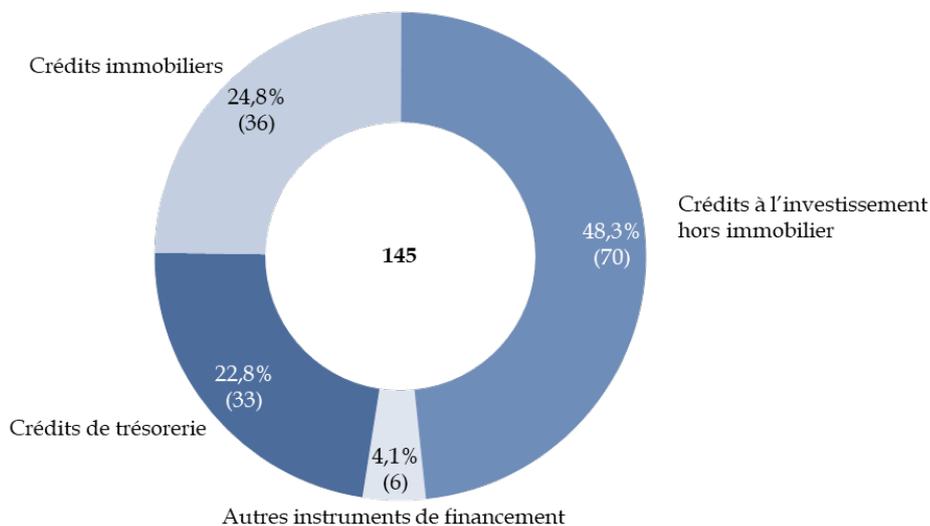
- les projets contribuant à la **transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique** à hauteur d'au moins 10 % ;

- les **entreprises de l'économie sociale et solidaire** à hauteur d'au moins 5 %.

S'agissant plus particulièrement des PME, la Banque de France relève, dans son rapport annuel sur l'épargne réglementée², que l'encours total de crédits accordés aux PME s'élevait à 622,4 milliards d'euros à la fin de l'année 2022 et que l'obligation d'emploi des fonds déposés sur le livret A et sur le LDDS et non centralisés était très largement respectée. En flux, ce sont **145 milliards d'euros de prêts qui ont été octroyés aux PME en 2022** – à savoir un tiers des encours totaux de prêts aux PME.

Encours des prêts octroyés aux PME en 2022, à partir des fonds non centralisés et déposés sur le livret A et sur le LDDS

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel 2022 de la Banque de France sur l'épargne réglementée, 16 juillet 2023

¹ Les ratios suivants valent pour le total des sommes non centralisées au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire. Ils sont définis par l'arrêté du 4 décembre 2008 relatif aux règles d'emploi des fonds collectés au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire et non centralisés par la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'aux informations permettant le suivi de ces emplois.

² Banque de France, « L'épargne réglementée, rapport annuel 2022 », 16 juillet 2023.

Comme le souligne la Banque de France, « *l'obligation d'emploi des fonds non centralisés de l'épargne réglementée vers les PME assure des ressources pour leur développement, au bénéfice de l'ensemble de l'économie* »¹.

B. LA VOLONTÉ DE DIVERSIFIER LE FLÉCHAGE DES FONDS NON CENTRALISÉS DU LIVRET A ET DU LDDS

Il y a eu par le passé plusieurs propositions pour modifier le fléchage des fonds déposés sur les livrets A et les LDDS et non centralisés. La plus récente a été défendue dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM 2024-2030)².

En première lecture, le Sénat avait ainsi adopté un article 25 *bis* visant à créer un **livret d'épargne souveraineté**, dont les versements auraient été affectés à l'acquisition de titres financiers contribuant au **financement de l'industrie de défense française**. En commission mixte paritaire, cette disposition avait été remplacée par une modification de l'article L221-5 du CMF et donc du fléchage des fonds non centralisés du livret A et du LDDS, en ajoutant le « *financement des entreprises, notamment petites et moyennes, de l'industrie de défense française* ». Un rapport d'évaluation de cette mesure devait être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2026.

Toutefois, dans sa décision sur la LPM 2024-2030³, le Conseil constitutionnel a considéré que cette disposition, devenue l'article 52 de la loi, ne présentait pas de lien, même indirect, avec les dispositions du chapitre III du titre II du projet de loi initial. **Il s'agissait donc d'un « cavalier législatif », adopté selon une procédure contraire à la Constitution** et déclaré non conforme à la Constitution sur ce fondement.

Il convient par ailleurs de noter que les difficultés de financement des entreprises de la défense ne résultent pas tant d'un problème de disponibilité des fonds que d'**obstacles liés au secteur même d'activité de ces entreprises** (obligations renforcées pour les banques au regard de la lutte contre le blanchiment des capitaux et la corruption, respect des embargos, règles commerciales spécifiques, exigences de conformité renforcées, etc.).

¹ Ibid.

² Désormais loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2023-854 DC du 28 juillet 2023, Loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: FLÉCHER UNE PARTIE DES ENCOURS DU LIVRET A ET DU LDDS VERS L'INDUSTRIE DE DÉFENSE FRANÇAISE

Le présent article additionnel est issu de deux amendements identiques de M. Christophe Plassard et de M. Thomas Gassilloud et plusieurs de leurs collègues que le Gouvernement a retenus dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le I du présent article modifie l'article L221-5 du code monétaire et financier afin de préciser que **les encours du livret A et du LDDS non centralisés auprès de la Caisse des dépôts pourront aussi financer les entreprises de l'industrie de la défense française, et notamment les petites et les moyennes entreprises**. Cette disposition reprend donc exactement celle de l'article 52 de la LPM 2024-2030, déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Le II du présent article prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'un **rapport** sur l'impact pour les finances publiques de l'exonération des intérêts du livret A. Ce rapport, qui devrait être remis avant le 31 décembre 2026, devrait également évaluer l'efficacité du fléchage des encours du livret A et du LDDS vers les industries de la défense.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE DISPOSITION QUI N'A PAS SA PLACE EN LOI DE FINANCES

Sans juger du bien-fondé de la disposition proposée par le présent article pour soutenir le financement des entreprises de défense françaises par le fléchage des encours du livret A et du LDDS, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour porter ce dispositif, qui **présente en effet les caractéristiques d'un cavalier budgétaire**.

D'après son considérant de principe, qui repose sur l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, le Conseil constitutionnel considère comme irrecevable toutes les dispositions qui « *ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des*

¹ *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État ».

Or, le présent article, qui porte sur les modalités de fonctionnement de produits d'épargne réglementée, ne se rattache à aucun des éléments limitativement énumérés à l'article 34 de la LOLF et comme pouvant relever de la seconde partie de la loi de finances. Même si le Gouvernement venait à arguer qu'une dépense fiscale est attachée aux intérêts du livret A et du LDDS, toute disposition ayant un impact sur les recettes de l'État doit figurer en première partie de la loi de finances. Par ailleurs, dans le présent cas, la modification du fléchage des encours de ces livrets n'a pas d'impact direct sur les recettes de l'État. Elle n'a pas non plus d'impact sur la compensation versée aux banques en contrepartie de la centralisation d'une partie des dépôts auprès de la Caisse des dépôts, puisqu'elle concerne la partie non-centralisée des fonds.

Quant à la **demande de rapport, il est permis de se demander si son ajout n'a pas uniquement pour objectif de s'assurer de l'appartenance au domaine des lois de finances du présent article**. Deux observations peuvent être formulées à cet égard :

- il n'est nul besoin d'un nouveau rapport pour connaître l'impact de l'exonération des intérêts du livret A sur les finances publiques, puisque ces informations sont annuellement et publiquement accessibles dans le tome II « Voies et moyens », en annexe du projet de loi de finances. Il est d'ailleurs curieux que la demande de rapport ne retienne que l'impact de la dépense fiscale pour le livret A, alors que le présent article concerne aussi le LDDS ;

- la seconde partie du rapport, relative à l'efficacité du fléchage des encours du livret A et du LDDS vers les entreprises de l'industrie de défense française, concerne une disposition qui présente elle-même le risque d'être considérée comme un cavalier budgétaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission des finances propose, par l'amendement n° II-1388 (FINC.8), de supprimer le présent article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 49 *sexdecies* (nouveau)

Majoration du plafond de rémunération des parts sociales d'épargne (PSE) de sociétés coopératives agricoles

Le présent article prévoit de relever le plafond de rémunération des parts sociales d'épargne des sociétés coopératives agricoles.

Sans juger du bien-fondé de cette disposition sur le fond, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour cette mesure. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, elle présente en effet le caractère d'un cavalier budgétaire.

Par l'amendement n° II-1389 (FINC.9), la commission des finances propose donc de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ENCADREMENT DE LA RÉMUNÉRATION DES PARTS SOCIALES DE SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES AGRICOLES

Définies à l'article L521-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), les **sociétés coopératives agricoles** ont pour objet « *l'utilisation en commun par des agriculteurs de tous moyens propres à faciliter ou à développer leur activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité* ».

Les coopératives agricoles constituent ainsi une forme spécifique de société, dont la durée ne peut excéder 99 ans, hors prorogation, et dont le **capital est nécessairement variable**. Elles doivent également satisfaire à plusieurs conditions, relatives par exemple à la répartition des excédents annuels entre les associés coopérateurs, au droit égal de vote pour chaque coopérateur ainsi que **la limitation de l'intérêt versé au capital souscrit par les assurés coopérateurs** à un taux au plus égal au taux fixé par l'article 14 de la loi du 10 septembre 1947¹ portant statut de la coopération (article L521-3 du CRPM).

Aux termes dudit article 14, les coopératives agricoles ne peuvent en effet servir à leur capital qu'**un intérêt déterminé par l'assemblée générale**, en fonction des excédents, et dont le taux est au plus égal à la moyenne du taux moyen de rendement des obligations des sociétés privées sur les trois années civiles précédant la date de l'assemblée générale, majorée de deux points. Le plafond, calculé à partir du taux moyen publié semestriellement par le ministre chargé de l'économie, s'établit pour les

¹ Loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

comptes 2022 à **2,75 %**. La logique de la rémunération des parts sociales d'une société coopérative est en effet davantage celle d'une compensation de l'épargne immobilisée que celle d'une rémunération du capital, avec un but lucratif¹. Il convient toutefois de noter que les **associés non coopérateurs**², qui n'ont pas le droit aux ristournes³ sur les excédents, peuvent percevoir un intérêt de deux points supérieur à celui versé pour les associés coopérateurs (article L522-4 du CRPM).

Par ailleurs, l'article L524-2-1 du CRPM dispose qu'en cas d'**excédent annuel**⁴, l'assemblée générale peut décider de répartir les ristournes sous forme d'**attribution de parts sociales** entre les associés coopérateurs, proportionnellement aux opérations réalisées avec la coopérative. Dans ce cas, comme le précise l'article L523-4-1 du CRPM, il est institué des **parts sociales d'épargne**, à distinguer des **parts sociales « d'activité »** précédemment décrites et liées à l'importance des opérations engagées par le coopérateur avec la société coopérative⁵.

Les parts sociales d'épargne résultent de la répartition des excédents annuels, sur proposition du conseil d'administration et après approbation de l'assemblée générale. Ces parts sociales constituent une **catégorie spécifique du capital social de la coopérative agricole, dont la rémunération est soumise au plafond précité**.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: UNE MAJORATION DU PLAFOND DE LA RÉMUNÉRATION DES PARTS SOCIALES D'ÉPARGNE

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement de Mme Félicie Gérard et plusieurs de ses collègues** que le Gouvernement a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

¹ Comme le rappelle l'Inspection générale des affaires sociales dans son rapport « Les sociétés coopératives d'intérêt collectif et les coopératives d'activité et d'emploi », mai 2021.

² Anciens associés coopérateurs, salariés de la coopérative, associations agricoles, établissements de crédit, caisses de mutuelles d'assurance agricole, chambres d'agriculture, organismes à caractère professionnel et groupements d'intérêt économique à vocation agricole.

³ Ce qui désigne, dans les sociétés coopératives, la réversion par les coopératives d'une part de leurs excédents de gestion à leurs membres.

⁴ Aux termes de l'article L524-2-1 du code rural et de la pêche maritime, sont ainsi répartis au moins 10 % des excédents annuels disponibles à l'issue des délibérations portant sur la rémunération servie aux parts à avantages particuliers, l'intérêt servi aux parts sociales, la distribution, le cas échéant, de tout ou partie des dividendes reçus au titre des participations dans les filiales de la société coopérative ou dans les sociétés qu'elle contrôle ainsi que de la répartition de ristournes entre les associés coopérateurs proportionnellement aux opérations réalisées avec la coopérative.

⁵ Dans de plus rare cas, les modalités de souscription des parts sociales d'activité sont définies en fonction de l'importance de l'exploitation.

Il modifie l'article L523-4-1 du code rural et de la pêche maritime afin de prévoir que les **parts sociales d'épargne** donnent droit à **un intérêt dont les statuts peuvent fixer le taux à deux points au-dessus de celui des parts sociales d'activité**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DISPOSITION QUI N'A PAS SA PLACE EN LOI DE FINANCES

Sans juger du bien-fondé de la disposition proposée par le présent article pour encourager au développement des parts sociales d'épargne afin de soutenir les fonds propres des sociétés coopératives agricoles, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour porter ce dispositif, qui **présente en effet le caractère d'un cavalier budgétaire**.

D'après son considérant de principe, qui repose sur l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, le Conseil constitutionnel considère comme irrecevable toutes les dispositions qui « *ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties de l'État, ni la comptabilité publique. Elles n'ont pas trait à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Elles ne portent pas sur le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État* ».

Le présent article ne se rattache à aucun des éléments limitativement énumérés à l'article 34 de la LOLF et comme pouvant relever de la seconde partie de la loi de finances. Il concerne en effet la rémunération de parts sociales par des sociétés de droit privé et ne fait pas intervenir de fonds publics. **La commission des finances propose par conséquent, par l'amendement n° II-1389 (FINC.9), de supprimer le présent article.**

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

¹ *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

ARTICLE 49 septdecies (nouveau)

**Extension du droit de communication
des agents des transports publics**

Le présent article prévoit d'élargir à de nouvelles catégories d'agents assermentés des transports publics la possibilité, dans le cadre de la procédure de transaction, d'obtenir la communication par l'administration fiscale de renseignements sur les contrevenants (noms, prénoms, date et lieu de naissance, adresse du domicile).

Sans juger du bien-fondé de cette disposition sur le fond, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour cette mesure. Elle présente en effet le caractère d'un cavalier budgétaire.

Par l'amendement n° II-1390 (FINC.10), la commission des finances propose donc de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'ACCÈS AUX DONNÉES DE
L'ADMINISTRATION FISCALE POUR FACILITER LE RECOUVREMENT
DES AMENDES FORFAITAIRES DE POLICE DES TRANSPORTS PUBLICS**

***A. UNE TRANSACTION FORFAITAIRE POUR LES CONTRAVENTIONS EN
MATIÈRE DE POLICE DES TRANSPORTS***

Afin de faciliter le traitement des contraventions des quatre premières classes¹ à la police des services publics de transports ferroviaires et des services de transports publics de personnes, l'article 529-3 du code de procédure pénale (CPP) prévoit que **l'action publique est éteinte par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant.**

¹ Il s'agit par exemple des infractions tarifaires, de la circulation sur des engins motorisés dans des espaces affectés au transport public, du non-respect des conditions de voyage avec un animal, de la détérioration des inscriptions ou publicités intéressant le service de transport public, de l'abus du signal d'alarme, des faits de fumer ou d'être en état d'ivresse, de transporter des objets dangereux ou incommodants ou des refus d'obtempérer aux agents des transports.

La transaction se compose d'une **indemnité forfaitaire** et de la somme due au titre du transport. Aux termes de l'article 529-4 du CPP, ce versement est effectué à l'exploitant au profit duquel la prestation de sûreté est réalisée :

- soit au moment de la constatation de l'infraction, entre les mains des agents visés aux 4° et 5° du I de l'article L2241-1 du code des transports, c'est-à-dire des agents assermentés de l'exploitant du service de transport, des agents assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant ou des agents assermentés missionnés des services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ;

- soit dans un délai de trois mois à compter de l'infraction, auprès du service de l'exploitant concerné. Dans ce cas, le versement est majoré des frais de dossier ;

- à défaut de paiement dans le délai de trois mois - et hors contestation - le procès-verbal d'infraction est adressé par l'exploitant au ministère public et le contrevenant devient redevable d'une amende forfaitaire majorée et recouvrée par le Trésor public (article 529-5 du CPP).

L'article 529-4 du CPP précise que **le montant de l'indemnité forfaitaire et, le cas échéant, celui des frais de constitution du dossier, sont acquis à l'exploitant** au profit duquel la prestation de sûreté a été réalisée.

B. L'ACCÈS AUX DONNÉES DE L'ADMINISTRATION FISCALE POUR FACILITER LE RECOUVREMENT DE L'INDEMNITÉ FORFAITAIRE

1. Fiabiliser les informations transmises par les contrevenants

Afin de faciliter le recouvrement des sommes dues au titre de la transaction pénale ou de l'amende forfaitaire majorée, l'article 18 de la loi du 22 mars 2016 relative à la sécurité dans les transports publics¹ a autorisé les agents de l'exploitant du service de transport à **obtenir communication auprès des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale des renseignements limités aux noms, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'à l'adresse du domicile des contrevenants**. Dans ce cadre, le secret professionnel ne peut pas leur être opposé.

Prévue à l'article L2241-2-1 du code des transports, cette prérogative doit permettre d'**améliorer le recouvrement des sommes dues au titre de la transaction**. En effet, la personne qui accepte le principe de la transaction peut disposer d'un délai de trois mois pour s'en acquitter : or, il est fréquent qu'une fausse identité ou qu'une fausse adresse soit donnée aux agents des

¹ *Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.*

transports, rendant impossible le recouvrement de l'indemnité forfaitaire. Dans son rapport sur la proposition de la loi précitée, le rapporteur de la commission des lois, M. François Bonhomme, relevait ainsi que seulement « 10 % des sommes dues [étaient] effectivement recouvrées »¹.

Les renseignements transmis ne peuvent être utilisés que dans le cadre de la procédure de transaction ou de l'amende forfaitaire majorée, en vue de permettre le recouvrement des sommes dues. Ils ne peuvent pas être communiqués à d'autres personnes que celles chargées du recouvrement de ces sommes ou qu'à l'autorité judiciaire, qui est informée des cas d'usurpation d'identité détectés à l'occasion de ces échanges d'informations.

L'article L2241-2-1 précité encadre également les modalités d'accès à ces renseignements, en prévoyant que les demandes des exploitants et les renseignements communiqués en réponse sont **transmis par l'intermédiaire d'une personne morale unique, commune aux exploitants**. Les agents de cette personne morale susceptibles d'avoir accès à ces informations sont spécialement désignés et habilités à cet effet par la personne morale et sont tenus au secret professionnel. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a enfin précisé les modalités d'application de ce dispositif.

2. Une dérogation au respect du secret fiscal

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est tenue au respect du secret fiscal, défini à l'article L103 du livre des procédures fiscales (LPF) : « l'obligation du secret professionnel, telle qu'elle est définie aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal², s'applique à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts ».

Toutefois, elle est déliée de cette obligation dans certains cas limitativement énumérés par la loi, notamment dans le cadre des échanges d'informations avec certaines administrations, autorités administratives, collectivités, services et organismes publics, **pour les seules informations nécessaires à l'exercice de leurs missions respectives**.

¹ *Rapport n° 315 (2015-2016) fait par M. François Bonhomme, déposé le 20 janvier 2016, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.*

² *L'article 226-13 du code pénal dispose que la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. L'article 226-14 du même code dispose que l'article 226-13 précité n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret.*

L'article L166 F du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit ainsi que **l'obligation du secret professionnel ne fait pas obstacle à ce que l'administration fiscale transmette à la personne morale unique citée à l'article L2241-2-1 du code des transports les renseignements** relatifs aux noms, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'à l'adresse du domicile des auteurs des contraventions des quatre premières classes à la police des transports. Il est précisé que le secret professionnel ne s'oppose pas non plus à ce que cette personne morale transmette ensuite les informations nécessaires aux agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement des indemnités forfaitaires, dans le cadre de la transaction.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DES CATÉGORIES DES AGENTS DES TRANSPORTS PUBLICS POUVANT OBTENIR COMMUNICATION DES DONNÉES TRANSMISES PAR L'ADMINISTRATION FISCALE

Le présent article additionnel est issu d'un **amendement du Gouvernement** qu'il a retenu dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Il prévoit une extension du nombre des agents des services de transports pouvant obtenir communication des données transmises par l'administration fiscale.

Le **I du présent article** modifie ainsi l'article L224-2-1 du code des transports afin **d'étendre aux agents mentionnés aux 4° et 5° du I de l'article L2241-1 du même code le droit de se voir communiquer par l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale les noms, prénoms, date et lieu de naissance et adresse du domicile des contrevenants**. Les agents visés sont les agents assermentés de l'exploitant du service de transport, les agents assermentés d'une entreprise de transport agissant pour le compte de l'exploitant et les agents assermentés missionnés des services internes de sécurité de la SNCF et de la RATP. Concrètement, ce droit de communication ne serait plus réservé aux **seuls agents de l'exploitant du service de transport chargés du recouvrement** des sommes dues au titre des transactions.

Par conséquent, le **II du présent article** modifie l'article L166 F du livre des procédures fiscales (LPF) afin :

- de prévoir que **l'obligation du secret professionnel** ne fait pas obstacle à ce que la personne morale unique à laquelle sont transmis les renseignements relatifs aux noms, prénoms, date et lieu de naissance et adresse du domicile des contrevenants par l'administration fiscale transmette ensuite ces informations aux agents assermentés (**1° du II**) ;

- de préciser, par renvoi au premier alinéa de l'article L166 F du LPF, que ces informations sont transmises lorsqu'elles sont « utiles à la réalisation de la transaction prévue à l'article 529-4 du code de procédure pénale » et non plus seulement pour l'exercice du recouvrement des sommes dues (3° du II) ;

- de procéder à une coordination de forme (2° du II).

Ainsi, hors procédure de recouvrement, les agents concernés pourraient **vérifier « en temps réel » la fiabilité des données personnelles** transmises par les contrevenants.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DISPOSITION QUI N'A PAS SA PLACE EN LOI DE FINANCES

Sans juger du bien-fondé de la disposition proposée par le présent article pour faciliter le recouvrement des transactions pour les contraventions des quatre premières classes en matière de police des transports, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour porter ce dispositif, qui présente en effet le **caractère d'un cavalier budgétaire**.

Depuis la révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹, l'article 34 de ladite loi dispose que la seconde partie de la loi de finances peut comporter des dispositions autorisant le **transfert de données fiscales, lorsque ce transfert permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État**. Or, les produits issus de la transaction mentionnée à l'article 529-4 du code de procédure pénale sont **reversés aux exploitants de services de transports publics, et non à l'État**.

Le présent article ne vise en effet à étendre aux agents assermentés des exploitants de services de transport la possibilité d'avoir accès aux données transmises par l'administration fiscale qu'à la seule fin de recouvrer les sommes dues au titre de la transaction. Dès lors, le transfert de ces données fiscales n'a **pas d'effet direct sur les ressources de l'État** et le dispositif doit donc être **considéré comme un cavalier budgétaire dont l'adoption serait censurée par le Conseil constitutionnel**.

La commission des finances propose par conséquent, par l'amendement n° II-1390 (FINC.10), de supprimer le présent article.

Sur le fond, par ailleurs, le dispositif proposé n'est pas sans soulever plusieurs interrogations au regard de la **protection des données personnelles et fiscales**, avec un élargissement significatif des agents autorisés à transmettre leurs requêtes à la personne morale unique qui centralise les renseignements demandés sur les noms, prénoms, date et lieu de naissance ainsi qu'adresse du domicile des contrevenants. Pour mémoire,

¹ *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.*

lorsque le Sénat avait examiné la proposition de loi précitée relative à la sécurité dans les transports publics, il avait adopté l'article autorisant la transmission de ces données fiscales aux agents chargés du recouvrement sur le fondement que le dispositif proposé était « *restreint et proportionné* »¹. L'extension proposée par le présent article devrait être réévaluée au regard de ces deux impératifs.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

¹ Rapport n° 315 (2015-2016) fait par M. François Bonhomme, déposé le 20 janvier 2016.

ARTICLE 49 octodécies (nouveau)

**Rapport d'évaluation des dispositifs fiscaux de soutien
à l'investissement en outre-mer**

Le présent article prévoit la suppression du rapport mentionné au III de l'article 120 de la loi de finances pour 1992 dans la mesure où ce dernier n'est plus remis au Parlement depuis plus de 10 ans.

Il prévoit, en substitution, la remise annuelle d'un nouveau rapport au Parlement par le Gouvernement, avant le 30 septembre, portant sur la mise en œuvre, les effets et le bilan des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer. Ce rapport doit présenter une analyse des décisions soumises à agrément, le coût des investissements réalisés pour chaque dépense fiscale ainsi que leur ventilation par secteur d'activité et par territoire.

Si ce rapport permettra de mieux informer les parlementaires sur les dispositifs de défiscalisation outre-mer, des doutes sérieux existent sur la fiabilité d'un tel document.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : L'EXISTENCE DE NOMBREUX DISPOSITIFS
FISCAUX DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN
OUTRE-MER QUI NE FONT L'OBJET D'AUCUNE INFORMATION
DÉTAILLÉE**

**A. LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION EN FAVEUR
DE L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF EN OUTRE-MER**

Créé dans les années 1980, le régime des aides fiscales à l'investissement en outre-mer (RAFIP) vise à favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer (DROM) ainsi que des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 199 *undécies* A du code général des impôts (CGI) prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables domiciliés en France qui investissent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. La réduction d'impôt définie à l'article 199 *undécies* A du CGI s'applique au montant des travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise, à l'exclusion de ceux qui constituent des charges déductibles des revenus

fonciers et portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans, situés dans les départements ou collectivités susmentionnés.

Cette réduction est également applicable au montant des travaux de confortation de logements contre le risque sismique ou cyclonique¹.

L'article 199 *undecies* B du CGI prévoit que les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale.

L'article 217 *undecies* du CGI prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés réalisant, au titre de leur dernier exercice clos, un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros peuvent déduire de leurs résultats imposables une partie du montant des investissements productifs qu'elles réalisent dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de La Réunion pour l'exercice d'une activité éligible en application du I de l'article 199 *undecies* B du CGI.

L'article 244 *quater* W du CGI prévoit que les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées, exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale, peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer pour l'exercice d'une activité ne relevant pas de l'un des secteurs exclus, énumérés aux a à l du I de l'article 199 *undecies* B du CGI.

L'article 244 *quater* Y du CGI prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

Ces régimes prennent donc deux formes :

- une défiscalisation qui se traduit par une réduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés², soit sous la forme d'un schéma locatif soit au titre d'une défiscalisation directe ;

- un crédit d'impôt, qui bénéficie directement aux entreprises réalisant un investissement productif³.

¹ Un décret détermine les conditions d'application de ces dispositions, et notamment la nature des travaux de réhabilitation éligibles.

² Articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI et 244 *quater* Y.

³ Article 244 *quater* W du CGI.

D'un montant total, en 2022, de 827 millions d'euros, ces cinq dispositifs représentent 13,2 % du coût budgétaire des dépenses fiscales consacrées à l'outre-mer.

B. LA NÉCESSITÉ D'UN AGRÉMENT PRÉALABLE POUR CERTAINS INVESTISSEMENTS

Certains investissements ne peuvent ouvrir droit à réduction d'impôt que s'ils ont reçu un agrément préalable du ministre du budget. Il s'agit des investissements réalisés dans le secteur des transports, de la navigation de plaisance, de l'agriculture, de la pêche maritime et de l'aquaculture, de l'industrie charbonnière et de la sidérurgie, de la construction navale, des fibres synthétiques, de l'industrie automobile et de la rénovation ou de la réhabilitation d'hôtels, de résidences de tourisme, de villages de vacances classés.

Il s'agit également des entreprises en difficulté ou nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local à caractère industriel et commercial. Il s'agit enfin des investissements dont le montant total par programme est supérieur à 250 000 euros pour les demandes d'agrément déposées à compter du 29 novembre 2009 si les investissements sont réalisés par des personnes agissant à titre non professionnel ou encore les investissements dont le montant total par programme est supérieur à un million d'euros.

Dans ce cadre, **le III de l'article 120 de la loi de finances pour 1992** prévoit que le Gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport indiquant le nombre de demandes d'agrément préalables qu'il a reçues, la nature des opérations sur lesquelles elles portent, leur organisation financière et le contenu des plans de financement, les suites qu'il a données à ces demandes et les motifs pour lesquels certaines demandes ont fait, le cas échéant, l'objet d'un refus.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: LA SUPPRESSION DU RAPPORT SUR LES DEMANDES D'AGRÉMENT ET LA RÉALISATION D'UN NOUVEAU RAPPORT SUR LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement du député Jean-René Cazeneuve qui prévoit la suppression du rapport mentionné au III de l'article 120 de la loi de finances pour 1992 et la remise d'un rapport au Parlement par le Gouvernement, avant le 30 septembre de chaque année,

portant sur la mise en œuvre, les effets et le bilan des dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement productif en outre-mer. Ce rapport doit présenter une analyse des décisions soumises à agrément, le coût des investissements réalisés pour chaque dépense fiscale ainsi que leur ventilation par secteur d'activité et par territoire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES DOUTES SUR LES CAPACITÉS DU GOUVERNEMENT À DISPOSER DES INFORMATIONS EXHAUSTIVES SUR LES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS

Le rapport prévu à l'article 120 de la loi de finances pour 1992 relatif aux demandes d'agrément n'est plus remis au Parlement depuis le début des années 2000. De surcroît, il se bornait à indiquer le nombre de demandes d'agrément préalables reçues, la nature des opérations sur lesquelles portaient ces demandes, leur organisation financière et le contenu des plans de financement ainsi que les suites données à ces demandes avec précision des éventuels motifs de refus.

Il apparait nécessaire de transmettre à nouveau au Parlement un rapport sur ces données en le complétant notamment avec d'autres informations portant sur les investissements productifs réalisés pour chacune des dépenses fiscales susmentionnées et les activités et territoires concernés par ces investissements productifs.

Le présent article reprend ainsi la recommandation du rapport de l'inspection générale des finances relatif à l'évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer remis en juillet 2023 au Gouvernement.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que toute personne qui réalise un investissement ouvrant droit à l'avantage fiscal prévu aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C, 217 *undecies* et *duodecies*, 244 *quater* W, 244 *quater* X et 244 *quater* Y du CGI est tenue d'en déclarer à l'administration fiscale la nature, le lieu de situation, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements par le biais de deux déclarations distinctes, la 2083-SD pour les particuliers et la 2083-M-SD pour les entreprises qui exercent une activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui ces mêmes avantages fiscaux.

Or, dans son rapport, l'inspection générale des finances souligne, s'agissant de ces déclarations :

- qu'il n'existe pas, à date, de base de données retraçant l'ensemble des données contenues dans les déclarations 2083 ;

- que les informations contenues dans ces déclarations sont peu fiables, généralement mal renseignées et lacunaires générant un écart important entre les montants calculés de dépenses fiscales à partir des déclarations et le coût affiché en loi de finances ;

- que nombre de déclarations sont manquantes alors même que le non-respect de l'obligation de déclaration entraîne le paiement d'une amende d'un montant égal à la moitié de l'avantage fiscal obtenu.

Au vu de ce qui précède, le rapporteur général, s'il accueille avec intérêt ce rapport qui permettra de mieux informer les parlementaires sur ces dispositifs de défiscalisation outre-mer, émet cependant des doutes sérieux sur la fiabilité d'un tel document.

Il insiste, par ailleurs, sur la nécessité que les données y figurant ne soient pas uniquement de nature factuelle mais comportent **de véritables évaluations** portant notamment sur l'impact et l'efficacité de ces dispositifs, évaluations seules à même de justifier des évolutions à venir.

Ces précautions précisées, il propose l'adoption cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 novodecies (nouveau)

**Création d'un mécanisme de surcotisation volontaire au régime de retraite
additionnelle de la fonction publique (RAFP) en outre-mer**

Le présent article prévoit la création d'un mécanisme de surcotisation volontaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) en faveur des fonctionnaires, magistrats et militaires en activité à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie.

Il introduit, par ailleurs, un dispositif de montant garanti pour ces territoires en faveur des agents qui bénéficient d'une pension à taux plein et qui disposent d'un lien suffisant avec Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon ou la Nouvelle-Calédonie.

Cette possibilité de sur cotisation, dans ces territoires, se justifie par des écarts de prix importants par rapport à l'hexagone et par l'extinction progressive de l'indemnité temporaire de retraite.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE RETRAITE ADDITIONNEL
OBLIGATOIRE POUR LES FONCTIONNAIRES**

**A. LE CHAMP D'APPLICATION DU RÉGIME DE RETRAITE
ADDITIONNEL**

L'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites¹ prévoit l'institution d'un régime public de retraite additionnel obligatoire, par répartition provisionnée et par points, destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite, assis sur une fraction maximale, déterminée par décret en Conseil d'État, de l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite.

Cependant, la participation d'un employeur public au financement d'un contrat collectif de protection sociale complémentaire, auquel la souscription des agents est rendue obligatoire, est exclue de cette assiette.

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

Le bénéfice du régime de retraite additionnel obligatoire est ouvert :

- aux fonctionnaires civils de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ;
- aux magistrats de l'ordre judiciaire ;
- aux militaires de tous grades possédant le statut de militaire de carrière ou servant en vertu d'un contrat ;
- à leurs conjoints survivants ainsi qu'à leurs orphelins.

Les cotisations, dont le taux global est fixé par décret en Conseil d'État, sont réparties à parts égales entre les employeurs et les bénéficiaires. L'ouverture des droits des bénéficiaires est subordonnée à la condition qu'ils aient atteint l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale, fixé à 64 ans, et aient été admis à la retraite.

La retraite additionnelle est servie en rente. Toutefois, pour les bénéficiaires ayant acquis un nombre de points inférieur à un seuil déterminé par décret en Conseil d'État, elle est servie en capital.

B. LES MODALITÉS DE CALCUL DE LA COTISATION

L'article 2 du décret 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique modifié par décret 2023-509 du 27 juin 2023 portant adaptation des modalités de gestion des actifs du régime de retraite additionnel de la fonction publique précise que **l'assiette de cotisation est constituée par les revenus d'activité dus au cours de l'année civile** à l'exception de ceux qui entrent dans l'assiette de calcul des pensions dans le régime des pensions civiles et militaires de retraite ou dans le régime de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Ces éléments sont pris en compte dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut total ou de la solde brute totale perçus au cours de l'année considérée.

Dans le cas où le bénéficiaire est autorisé à exercer une activité privée lucrative, la rémunération perçue à ce titre n'entre pas dans l'assiette de cotisation.

Par ailleurs, l'article 3 du même décret prévoit que le taux global de cotisation est fixé à 10 % du montant de l'assiette et qu'il est réparti à parts égales entre l'employeur et le bénéficiaire.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA CRÉATION D'UN MÉCANISME DE SURCOTISATION AU RÉGIME DE RETRAITE ADDITIONNELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE DANS CERTAINS TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement du Gouvernement qui prévoit la création d'un mécanisme de surcotisation volontaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) en faveur des fonctionnaires, magistrats et militaires en activité à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, **l'alinéa 2** prévoit que les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires, lors de leur prise de poste à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie, peuvent choisir, pour la durée de celui-ci, de cotiser au régime prévu à l'article 76 de la loi du 21 août 2003 **au-delà de la fraction maximale** sur l'ensemble des éléments de rémunération afférents à leur affectation dans ces territoires et indexés sur leur traitement indiciaire.

Dans ce cas, il est prévu que l'employeur cotise au même taux que l'agent bénéficiaire.

Par ailleurs, **l'alinéa 4 et suivants** du présent article précisent que pour les fonctionnaires de l'État, les magistrats et les militaires en activité au 1^{er} janvier 2024 à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie, l'État verse une cotisation supplémentaire unique au régime de retraite de la fonction publique, au moment de la liquidation de leur pension sous réserve :

- que la pension servie ne fasse pas l'objet d'un coefficient de minoration en raison d'une durée d'assurance trop courte (cf. en application de l'article L. 14 du code des pensions civiles et militaires) ;

- que l'agent, à la date d'effet de sa pension justifie d'une résidence effective dans une des collectivités susmentionnées. À cette fin, l'agent doit justifier de quinze ans de services effectifs dans ces collectivités à partir d'un état récapitulatif de ses services établi par son ministère d'origine ou doit remplir, au regard de la collectivité dans laquelle il justifie de sa résidence effective, les critères d'éligibilité retenus pour l'octroi des congés bonifiés ;

- que l'agent ait exercé la possibilité de cotiser volontairement au régime additionnel pour l'ensemble des périodes éligibles ;

- que le nombre de points acquis multiplié par la valeur de service du point du régime additionnel de la fonction publique soit inférieur au montant de 4 000 euros annuels.

De surcroît, l'**alinéa 11** introduit un dispositif de montant garanti pour ces territoires en faveur des agents qui bénéficient d'une pension à taux plein et qui disposent d'un lien suffisant avec Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon ou la Nouvelle-Calédonie. Il est ainsi prévu que, si l'agent public a adhéré à la surcotisation, la somme de la liquidation de la surcotisation volontaire additionnée du montant d'indemnité temporaire de retraite¹ éventuellement perçu ne puisse être inférieure à 4 000 euros annuels.

L'**aliéna 12** prévoit que ce mécanisme de sur cotisation est applicable à compter du 1^{er} avril 2024 et l'**alinéa 16** précise que le droit de cotiser volontairement au-delà de la fraction maximale de droit commun définie à l'article 76 de la loi du 21 août 2003 est ouvert pendant une période limitée à six mois à compter du 1^{er} avril 2024.

Enfin, les **alinéas 13, 14 et 15** prévoient que ce mécanisme de surcotisation est également applicable :

- aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre dont la pension prend effet à compter du 1^{er} janvier 2024 et qui justifient d'une résidence effective à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie sans que les conditions susmentionnées leur soient applicables ;

- aux agents relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite dont la pension prend effet à compter du 1^{er} janvier 2024. Dans ce cas, la condition de cotisation volontaire susmentionnée n'est pas applicable aux fonctionnaires de l'État, aux magistrats et aux militaires dont la pension prend effet entre le 1^{er} janvier et le 30 avril 2024.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SURCOTISATION AU REGIME DE RETRAITE ADDITIONNELLE QUI DEVRAIT PERMETTRE D'AMÉLIORER LE POUVOIR D'ACHAT DES RETRAITÉS DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Le présent article prévoit la création d'un mécanisme de surcotisation volontaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) en faveur des fonctionnaires, magistrats et militaires en activité à Wallis et Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie.

¹ L'indemnité temporaire de retraite (ITR) est un complément accordé, dans certaines conditions, aux pensionnés de l'État résidant dans un des six territoires ultra-marins de la Réunion, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Saint Pierre-et-Miquelon ou Mayotte.

Cette possibilité de surcotisation, dans ces territoires, se justifie par des écarts de prix importants par rapport à l'hexagone et par l'extinction progressive¹ de l'indemnité temporaire de retraite.

En effet, les dernières données sur le coût de la vie outre-mer issues de l'enquête quinquennale réalisées par l'INSEE, montrent qu'en 2022, les prix dans ces territoires demeurent près d'un tiers plus élevé qu'en France métropolitaine. Si l'indexation du traitement indiciaire brut permet de couvrir les écarts de niveau de vie pendant la vie active, les mécanismes de bonifications outre-mer, qui augmentent les pensions, ne permettent pas, en moyenne pour la Nouvelle Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna de couvrir ces écarts.

Avec le dispositif de cotisation volontaire proposé, un agent titulaire de la fonction publique d'État ou un militaire pourra choisir de cotiser au RAFP sur l'ensemble des compléments de rémunérations perçues au titre de l'activité dans ces territoires.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Prévus par l'article 137 de la loi 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

ARTICLE 49 viciés (nouveau)

Garantie des prêts accordés dans le cadre du dispositif de leasing social de véhicules électriques

Le présent article prévoit une garantie de l'État, apportée par le fonds de cohésion sociale, pour les prêts accordés dans le cadre du dispositif de leasing social.

Cette garantie est nécessaire pour assurer l'accès des ménages modestes à cette mesure qui leur est tout particulièrement destinée.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE ANNONCE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE LEASING SOCIAL DES VÉHICULES ÉLECTRIQUES

A. UN DISPOSITIF DE LEASING SOCIAL DOIT VOIR LE JOUR EN 2024

À l'automne 2022, le Président de la République avait fait la promesse d'instaurer un dispositif dit de « leasing social » de véhicules électriques, c'est-à-dire un mécanisme de **soutien à la location longue durée de véhicules électriques pour les foyers modestes**. L'objectif affiché du dispositif est de diminuer le coût d'usage d'un véhicule pour les ménages, sous condition de ressources, avec **un loyer n'excédant pas 100 euros par mois** pour la location d'un véhicule électrique.

Ce leasing social prendra la forme d'**une location avec ou sans option d'achat d'une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans**. En octobre dernier, le ministre chargé de l'économie a indiqué que ce dispositif serait réservé aux **50 % de ménages les plus modestes**. Pour que le dispositif soit économiquement viable pour les loueurs, **l'État devrait financer le premier loyer à hauteur de 13 000 euros**, dont 7 000 euros au titre du bonus écologique.

Le Gouvernement a annoncé qu'une plateforme de pré-enregistrement devrait être mise en ligne d'ici à la fin de l'année par l'Agence de services et de paiement (ASP) afin de permettre le lancement des premières commandes pour **une livraison des véhicules et un versement des premières aides au début de l'année 2024**.

D'après les annonces du Gouvernement, en 2024, 50 millions d'euros des crédits destinés aux aides à l'acquisition de véhicules propres pourraient être consacrés à ce dispositif.

B. LE FONDS DE COHÉSION SOCIALE

Le Fonds de cohésion sociale (FCS) a été créé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Sa gestion est confiée à la Caisse des dépôts et Consignations. Il permet de **garantir des prêts bancaires accordés dans le cadre du microcrédit pour les personnes à faibles revenus**, chômeurs ou titulaires de minima sociaux, habituellement exclues du système bancaire traditionnel, et pour des projets permettant leur insertion sociale et professionnelle. **Il intervient soit directement en garantie, soit en dotation de fonds de garantie** préexistants.

Le III de l'article 80 de la loi de programmation pour la cohésion sociale dispose ainsi que *« l'État finance, par des crédits ouverts en loi de finances, un fonds ayant pour objet de garantir des prêts à des fins sociales »*. Il ajoute que *« les établissements de crédit, les sociétés de financement, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale peuvent également contribuer à son financement »*. Ce même III précise les prêts qui peuvent être garantis par le fonds. Il s'agit notamment :

- des prêts destinés à participer au financement de projets d'insertion accordés à des personnes physiques confrontées à des difficultés de financement ;
- des prêts alloués aux entreprises durant les cinq premières années suivant leur création ou leur reprise et n'employant pas plus de trois salariés ;
- des prêts bancaires accordés aux entreprises créées ou reprises par les publics éloignés de l'emploi ;
- des prêts accordés dans le cadre des actions d'accompagnement et de conseil prévues à l'article L. 5141-5 du code du travail et au second alinéa de l'article L. 5522-21 du même code.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE GARANTIE DE L'ÉTAT

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a intégré son amendement visant à **instaurer une garantie, par le biais du fonds de cohésion sociale, des prêts accordés dans le cadre du dispositif de leasing social.**

En application de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), seule une loi de finances peut autoriser l'octroi de garanties et fixer leur régime.

Pour ce faire, le présent article modifie l'article 80 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale pour le compléter d'un alinéa prévoyant que le fonds de cohésion sociale « *garantit les locations de longue durée et les locations avec option d'achat de voitures particulières électriques accordées à titre individuel à des personnes physiques sous condition de ressources, dans des conditions fixées par décret* ».

Afin de financer cette garantie, le Gouvernement a également intégré au texte sur lequel il a engagé sa responsabilité un amendement visant à ouvrir 1 million d'euros de crédits sur l'action 03 « Aides à l'acquisition de véhicules propres » du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE NÉCESSAIRE POUR QUE LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES PUISSENT RECOURIR À UN DISPOSITIF QUI DÉMARRERA DE FAÇON POUSSIVE EN 2024

Dans une étude publiée au mois d'octobre dernier consacrée aux aides publiques à l'investissement dans la rénovation performante des logements et la mobilité électrique¹, l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) soulignait que les aides actuelles « *ne permettent pas de lever la barrière à l'investissement dans un véhicule électrique pour les classes moyennes et les ménages modestes* » en raison d'un reste à charge encore beaucoup trop élevé. D'après l'étude, les évolutions du bonus écologique envisagées par le Gouvernement en 2024, notamment sa revalorisation de 1 000 euros pour les 50 % de ménages les plus modestes « *ne devraient pas changer la donne* ». En revanche, **I4CE attend beaucoup plus du nouveau dispositif de leasing social** qui, selon l'étude, « *pourrait apporter une solution aux ménages modestes et à une partie des classes moyennes* ».

Cependant, la concrétisation du leasing social est complexe, que ce soit pour l'administration ou pour les constructeurs. **La disponibilité des véhicules** électriques éligibles au dispositif ajoute aux difficultés. Deux modèles étaient à l'origine principalement ciblés : la Citroën ë-C3 qui doit être disponible en début d'année 2024 ainsi que la future R5 électrique de Renault dont la production a pris du retard et qui n'est désormais plus attendue avant l'automne 2024. La Fiat 500e et la Twingo E-Tech pourraient également être incluses dans le dispositif.

¹ La transition est-elle accessible à tous les ménages ? I4CE, octobre 2023.

En raison de ces difficultés, l'État estime que **seuls 10 000 à 20 000 contrats** devraient être signés en 2024. Ce n'est assurément **pas une révolution** en matière de renouvellement du parc de véhicules individuels mais **une mesure essentiellement à vocation sociale**. Aussi est-il **d'autant plus important que l'accès des ménages les plus modestes** à ce dispositif **ne soit pas entravé** au moment de l'évaluation préalable des profils de risque des clients éligibles (dite « *scoring* ») qui sera réalisée par les loueurs conventionnés pour se prémunir contre les risques d'impayés.

Associé aux autres aides à l'acquisition de véhicules propres, ce nouveau dispositif devrait à terme contribuer à accélérer le parc de véhicules électriques en circulation. Cette perspective, renforcée par cette nouvelle aide, rend d'autant plus légitime la suppression de l'article 27 *quater* en première partie du présent projet de loi de finances. En effet, compte-tenu du développement du parc de véhicules électriques, la prorogation de l'exonération de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) au profit de ces derniers aurait fragilisé la situation financière des départements et des services départementaux d'incendie et de secours qui sont affectataires du produit de cette imposition.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 unvoiciés (nouveau)

Création d'un document de politique transversale (DPT) sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine

Le présent article prévoit la création d'une annexe budgétaire dédiée à la politique transversale de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine.

Le rapporteur général relève que si cette annexe générale facilitera le contrôle parlementaire de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme et l'antisémitisme pour la période 2023-2026, son dépôt doit être coordonné avec les autres instruments d'évaluation de ce plan pour assurer la complémentarité et la portée utile des informations transmises au Parlement sur cette politique.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE (DPT) SONT DES ANNEXES BUDGÉTAIRES PERMETTANT LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DE CERTAINES POLITIQUES INTERMINISTÉRIELLES

Conformément aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001¹, le Gouvernement est tenu de joindre chaque année au projet de loi de finances des annexes générales « destinées à l'information et au contrôle du Parlement ».

Ces annexes générales sont de deux types. En premier lieu les annexes générales de droit commun (« jaunes budgétaires »), qui sont listées à l'article 179 de la loi du 28 décembre 2019 de finances initiale pour 2020². Parmi les vingt-sept annexes générales de droit commun déposés en complément du projet de loi de finances pour 2024 figurent notamment le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, le rapport sur les relations financières entre la France et l'Union européenne ou encore le rapport sur la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

En second lieu, les documents de politique transversale (DPT), ou « oranges budgétaires », sont des annexes générales au projet de loi de finances qui sont listées à l'article 128 de la loi du 30 décembre 2005 de

¹ v. Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, art. 51.

² v. Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 179.

finances rectificative pour 2005¹ et qui ont pour objet de présenter la stratégie et les crédits associés à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes qui n'appartiennent pas à la même mission budgétaire.

En l'état actuel du droit, l'article 128 de la loi du 30 décembre 2005 prévoit l'établissement chaque année de treize documents de politique transversale sur les politiques publiques suivantes :

- aide au développement ;
- sécurité routière ;
- prévention de la délinquance ;
- outre-mer ;
- ville ;
- aménagement du territoire ;
- immigration et intégration ;
- égalité entre les femmes et les hommes ;
- lutte contre les drogues et les toxicomanies ;
- défense et sécurité nationale ;
- immobilier de l'État ;
- politique maritime ;
- lutte contre la fraude fiscale et sociale.

La loi du 30 décembre 2005² prévoit que chaque document de politique transversale comporte une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à la politique concernée, ainsi que des dispositifs mis en place pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Par surcroît, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose que les annexes générales au projet de loi de finances doivent être déposées sur le bureau des assemblées avant le début de l'examen du projet de loi de finances pour l'année en séance publique par l'Assemblée nationale³.

¹ v. Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, art. 128.

² v. Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, art. 128.

³ v. Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances, art. 39.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA CRÉATION D'UN DPT RELATIF À LA LUTTE CONTRE LE RACISME, L'ANTISÉMITISME ET LES DISCRIMINATIONS LIÉES À L'ORIGINE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement déposé par le député Mathieu Lefèvre et par plusieurs de ses collègues.

Cet article a pour objet de prévoir la création d'un nouveau document de politique transversale (DPT) en ajoutant aux politiques listées à l'article 128 de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹ **la politique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA CRÉATION D'UN NOUVEAU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE FACILITERA LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN NATIONAL ASSOCIÉ PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR LA PÉRIODE 2023-2026

Le rapporteur général relève en préambule que la motivation de l'amendement retenu par le Gouvernement se borne à mentionner « *le caractère évidemment interministériel* » de la politique de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, sans apporter d'éléments permettant d'établir l'urgence ou la nécessité de prévoir la remise d'une annexe générale budgétaire sur cette politique interministérielle en particulier.

Nonobstant, le rapporteur général estime que la création de ce nouveau document de politique transversale est opportune dès lors que les annexes générales ont pour finalité de renforcer l'information et le contrôle du Parlement.

Le rapporteur général relève par surcroît que le dépôt annuel de cette annexe facilitera le contrôle parlementaire de la mise en œuvre du plan national de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine pour la période 2023-2026 présenté par la Première ministre le 30 janvier 2023.

La lutte contre l'ensemble des discriminations figure en outre parmi les politiques prioritaires du Gouvernement listée par la circulaire de la Première ministre du 19 septembre 2022.

¹ v. Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Le rapporteur général relève également qu'il conviendra d'assurer la complémentarité et la coordination entre les informations figurant dans ce nouveau document de politique transversale (DPT) et le dispositif de contrôle administratif prévu par ce plan qui prévoit notamment le suivi de sa mise en œuvre par la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah), une évaluation annuelle du plan par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ainsi que la publication d'une synthèse trimestrielle des signalements reçus par le Défenseur des droits.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 duovicies (nouveau)

**Ouverture du contrôle budgétaire
à certains groupements d'intérêt public (GIP)**

Le présent article ouvre la possibilité d'appliquer le contrôle budgétaire à certains groupements d'intérêt public.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: LES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC PEUVENT ÊTRE SOUMIS AU CONTRÔLE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER, MAIS PAS AU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

L'article 115 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a soumis dans son premier alinéa les groupements d'intérêt public (GIP) au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes.

Le second alinéa de cet article précise que les GIP peuvent être soumis au contrôle économique et financier de l'État dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État s'ils ont pour membre soit l'État, soit un organisme soumis au contrôle économique et financier de l'État, soit un organisme soumis au contrôle financier de l'État.

A. LE CONTRÔLE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER S'APPLIQUE AUX ORGANISMES RELEVANT DU SECTEUR CONCURRENTIEL

Le contrôle économique et financier, qui s'exerce principalement sur des **organismes relevant du secteur concurrentiel**, consiste à analyser les risques et évaluer les performances des entreprises et organismes concernés tout en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État¹.

Le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État y assujettit les établissements publics de l'État ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole, les sociétés ou groupements d'intérêt économique dans lesquels l'État détient plus de 50 % du capital et les groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes, redevances ou cotisations

¹ *Le contrôle des organismes publics par le CGefi, site du Contrôle général économique et financier.*

de caractère obligatoire. Des organismes relevant d'autres catégories peuvent y être soumis par décret.

Le contrôle est exercé par une mission externe à l'organisme, qui peut être dirigée par un membre du corps du contrôle général économique et financier (CGefi).

S'agissant plus spécifiquement des GIP, le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public précise les critères en fonction desquels un GIP peut être soumis au contrôle économique et financier de l'État :

- en fonction des droits statutaires, de la contribution des membres aux charges du groupement et des conditions dans lesquelles ils sont tenus à ses engagements ;

- en fonction des engagements financiers susceptibles de résulter, directement ou indirectement, pour l'État ou pour un organisme membre du groupement soumis au contrôle économique et financier de l'État ou au contrôle budgétaire de l'État, de l'activité du groupement.

B. LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE APPRÉCIE LE CARACTÈRE SOUTENABLE DE LA GESTION

Le contrôle budgétaire concerne principalement les organismes relevant de la catégorie des **administrations publiques** (APU) et vise à apprécier le **caractère soutenable de la gestion** au regard de **l'autorisation budgétaire** et la qualité de la comptabilité budgétaire. Il contribue à l'identification et à la prévention des risques financiers, directs ou indirects auxquels l'organisme est susceptible d'être confronté, ainsi qu'à l'évaluation de la performance de l'organisme au regard des moyens qui lui sont alloués.

Le contrôle budgétaire est défini par le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012¹. Il est exercé par des contrôleurs budgétaires ministériels ou en région. Il représente 13 % de l'activité du Contrôle général économique et financier (CGefi), contre 79 % pour le contrôle économique et financier².

Certains GIP sont d'ores et déjà soumis au contrôle budgétaire en application de textes particuliers. C'est le cas par exemple des GIP constitués entre la Nouvelle-Calédonie ou les provinces et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé³.

¹ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

² Rapport d'activité 2022 du Contrôle général économique et financier.

³ Article 9-2 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : OUVRIR LA POSSIBILITÉ D'APPLIQUER À CERTAINS GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, le Gouvernement a retenu un amendement qu'il avait lui-même déposé, tendant à insérer le présent article additionnel.

Il modifie le second alinéa de l'article 115 précité de la loi du 17 mai 2011 afin de prévoir que **les groupements d'intérêt public** peuvent également être soumis au **contrôle budgétaire** lorsqu'ils ont pour membre soit l'État, soit un organisme soumis au **contrôle budgétaire**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER L'ARTICLE SANS MODIFICATION

Les GIP ne peuvent être soumis actuellement qu'au contrôle économique et financier de l'État. Il peut être pertinent de les soumettre au contrôle budgétaire lorsqu'ils sont financés très majoritairement ou exclusivement par des crédits de l'État, afin de garantir la bonne utilisation des deniers publics conformément à l'autorisation donnée en loi de finances.

Il reviendra au décret en Conseil d'État d'apprécier le type de contrôle le plus approprié en fonction de l'activité et du mode de financement du groupement.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 teroicies (nouveau)

**Poursuite de la mise en œuvre du compte financier unique (CFU)
des collectivités territoriales**

Le présent article prévoit de pérenniser la mise en œuvre du compte financier unique pour les collectivités qui l'ont expérimenté et de le généraliser à l'horizon des comptes 2026 pour les autres collectivités.

Ainsi, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et les services d'incendie et de secours qui ont mis en œuvre un compte financier unique (CFU) au cours de l'exercice 2023, le compte financier unique se substitue, à partir de l'exercice 2024 et au titre de ce même exercice, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion.

Par ailleurs, le présent article prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les services d'incendie et de secours, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées doivent adopter au plus tard au titre de l'exercice 2026 un compte financier unique qui se substitue au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

L'échéance de l'exercice 2026, soit un CFU à produire en 2027, paraît suffisamment éloignée pour permettre à l'ensemble des collectivités de s'approprier la nouvelle nomenclature M57 et de procéder aux ajustements nécessaires avant la bascule.

Enfin, le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour modifier les dispositions législatives existantes, en particulier celles du code général des collectivités territoriales et du code des juridictions financières, afin de pérenniser et de généraliser le CFU.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA MISE EN PLACE D'UNE EXPÉRIMENTATION DU COMPTE FINANCIER UNIQUE (CFU) POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LES CONDITIONS DE L'EXPÉRIMENTATION PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2019

L'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit qu'un compte financier unique peut être mis en œuvre, à titre expérimental, par les collectivités territoriales et leurs groupements volontaires, à compter de l'exercice budgétaire 2021 et pour une durée maximale de trois exercices budgétaires.

Ce compte financier unique se substitue alors, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les services d'incendie et de secours pouvaient se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé des comptes publics. Ces candidatures devaient être déposées avant le 1^{er} juillet 2021. Le ministre chargé des collectivités territoriales et le ministre chargé des comptes publics se prononçaient sur les candidatures ainsi que, pour chacune des collectivités retenues, sur les exercices budgétaires concernés par l'expérimentation.

Une convention entre l'État et les exécutifs habilités par une décision de l'assemblée délibérante de chaque collectivité ou groupement de collectivités retenu précise les conditions de mise en œuvre et de suivi de l'expérimentation.

L'expérimentation s'est déroulée en trois étapes :

- la première a concerné les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023 : elle a porté sur les budgets relatifs à un service public à caractère administratif et restreints aux communes de plus de 3 500 habitants et aux EPCI. Jusqu'alors soumis à l'instruction codificatrice M14, ces budgets ont appliqué l'instruction M57 à l'ouverture de l'exercice 2020 ;

- la deuxième a concerné les comptes des exercices 2022 et 2023 : elle a élargi le cadre du CFU à tous les budgets des collectivités qui ont candidaté (hors M22). au-delà des nouvelles collectivités de plus de 3 500 habitants entrant dans l'expérimentation, deux autres typologies de budgets sont devenues éligibles : les budgets M4 (SPIC et EPIC) qui disposaient d'une maquette CFU adaptée mais en restant sous instruction M4, et les budgets M14 des communes de moins de 3 500 habitants qui basculaient vers une M57 avec un plan comptable simplifié ;

- la troisième a concerné uniquement les comptes de l'exercice 2023 : elle a ouvert l'expérimentation à de nouvelles collectivités candidates.

Le premier appel à candidatures lancé en 2019 a mobilisé plus de 500 collectivités et le second appel à candidatures, lancé en 2021, près de 2 000 collectivités supplémentaires.

L'article 145 de la loi de finances pour 2023¹ a prévu **la possibilité, pour les collectivités territoriales qui le souhaitent, de candidater à l'expérimentation du compte financier unique jusqu'au 30 juin 2023.**

B. LES OBJECTIFS DU COMPTE FINANCIER UNIQUE

Le CFU avait vocation à devenir la nouvelle présentation des comptes locaux pour les élus et les citoyens, si le législateur décidait, à l'issue de l'expérimentation, de généraliser son utilisation à la place du compte administratif et du compte de gestion. Sa mise en place a visé plusieurs objectifs :

- favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière ;
- améliorer la qualité des comptes ;
- simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable, sans remettre en cause leurs prérogatives respectives.

En mettant davantage en exergue les données comptables à côté des données budgétaires, le CFU a permis de mieux éclairer les assemblées délibérantes et a ainsi contribué à enrichir le débat démocratique sur les finances locales.

À terme, le CFU et le rapport l'accompagnant, composant un bloc cohérent, devraient contribuer, avec les données ouvertes ("open data"), à moderniser l'information financière et à la rendre plus lisible.

En effet, actuellement, le compte de gestion et le compte administratif comptent jusqu'à 75 % d'informations identiques. En les remplaçant par un document unique, dans lequel les informations sont enrichies et non redondantes, la volonté du législateur a été de développer la simplification, la transparence et la qualité des comptes des collectivités.

Le CFU, produit et mis à disposition par le comptable sur le portail Internet de la gestion publique, agrège :

- des compléments, comme des pages annexes de compte administratif qui seront transmises par l'ordonnateur au comptable ;
- des annexes complémentaires également déversées par l'ordonnateur au comptable ;

¹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

- les données du comptable public.

C. LES PRÉREQUIS ET MODIFICATIONS NÉCESSAIRES À LA MISE EN PLACE DU COMPTE FINANCIER UNIQUE

La mise en place d'un compte financier unique nécessite, pour les collectivités expérimentatrices, deux prérequis consistant à appliquer le référentiel comptable et budgétaire M57 et à avoir dématérialisé ses documents budgétaires.

En effet, la mise en place du compte financier unique impose un **changement d'instruction comptable** pour tout ou partie des budgets gérés par le secteur public local.

La M57 se veut universelle et est donc le cadre retenu par la direction générale des finances publiques pour cette expérimentation. En effet, à l'inverse des nomenclatures classiques que sont les instructions M14 (échelon communal et intercommunal), M52 (départements) et M71 (régions), la **M57 est applicable à toutes les catégories de collectivités.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: UNE GÉNÉRALISATION DU COMPTE FINANCIER UNIQUE À TOUTES LES COLLECTIVITÉS

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement du Gouvernement qui prévoit de pérenniser la mise en œuvre du compte financier unique pour les collectivités qui l'ont expérimenté et de la généraliser à l'horizon des comptes 2026 pour les autres collectivités.

Ainsi, le I du présent article modifie l'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Désormais, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et les services d'incendie et de secours **qui ont mis en œuvre un compte financier unique au cours de l'exercice 2023, le compte financier unique se substitue à partir de l'exercice 2024 et au titre de ce même exercice au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion**, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

Par ailleurs, le II issu de la nouvelle rédaction de l'article 242 précité prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les services d'incendie et de secours, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale et les associations syndicales autorisées **adoptent au**

plus tard au titre de l'exercice 2026 un compte financier unique qui se substitue au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.

Cette obligation est applicable :

- à l'établissement public Île-de-France Mobilités ;
- à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais;
- à la Société du Grand Projet du Sud-Ouest ;
- à la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur ;
- à la Société de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan ;
- au syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe ;
- à la Société du Canal Seine-Nord Europe.

De surcroît, le **III issu de la nouvelle rédaction de l'article 242** précité précise **qu'une fois mis en œuvre au titre d'un exercice, le compte financier unique se substitue de manière définitive au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents.**

Par ailleurs, le **V issu de la nouvelle rédaction de l'article 242** précité précise que le compte financier unique est présenté conformément au modèle fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget.

Enfin, le **IV issu de la nouvelle rédaction de l'article 242** précité prévoit que, pour la mise en œuvre du compte financier unique :

- il est fait application des articles L. 5217-10-1 à L. 5217-10-15 et L. 5217-12-2 à L. 5217-12-5 du code général des collectivités territoriales¹, sans préjudice des articles L. 2311-1-2, L. 3311-3² et L. 4310-1³ du même code, dans les conditions prévues au III de l'article 106 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

¹ Ces articles précisent les modalités d'élaboration et de vote des budgets des métropoles, de même que la liste des annexes aux documents budgétaires ou encore que l'organisation des débats sur le projet de budget.

² Obligation pour les communes et les EPCI de plus de 20 000 habitants ainsi que pour les départements de présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

³ Obligations pour les régions, préalablement aux débats sur le projet de budget, de présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation et à contribuer à l'atteinte des objectifs de développement durable inscrits au programme de développement durable à l'horizon 2030.

- les documents budgétaires sont transmis au représentant de l'État par voie numérique, selon des modalités fixées par décret.

Le II du présent article prévoit que le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2024, toutes les mesures relevant du domaine de la loi permettant d'adapter les dispositions en vigueur, notamment les dispositions du code général des collectivités territoriales et du code des juridictions financières, **pour généraliser la mise en œuvre du compte financier unique**. Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PÉRENNISATION QUI EST LA SUITE LOGIQUE DE L'EXPÉRIMENTATION QUI S'ACHÈVE

Conformément aux dispositions de l'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances 2019, le compte financier unique (CFU) a fait l'objet d'une expérimentation par près de 1 800 entités locales en 2023. 3 000 collectivités expérimentatrices supplémentaires sont attendues en 2024.

Le présent article propose de sécuriser la situation des collectivités ayant expérimenté le CFU pour qu'elles puissent poursuivre sa mise en œuvre à la fin de l'expérimentation qui est prévue en 2023, et de généraliser le compte financier unique au plus tard pour les comptes de l'exercice 2026 pour toutes les entités locales concernées.

L'échéance de l'exercice 2026, soit un CFU à produire en 2027 paraît suffisante afin de permettre à l'ensemble des collectivités d'avoir le temps de s'approprier la nouvelle nomenclature M57 et de procéder aux ajustements nécessaires avant le changement de documentation budgétaire et comptable.

Dans la mesure où le CFU constitue un vecteur d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux en offrant davantage de possibilités de rapprochement entre les données de l'ordonnateur et du comptable public à travers de contrôles automatisés, de même qu'il contribue directement à l'amélioration de la qualité des comptes publics locaux grâce à un cadre budgétaire et comptable modernisé tout en offrant une déclinaison simplifiée adaptée aux petites communes, sa pérennisation va dans le sens d'une meilleure information financière.

De surcroît, il systématise la dématérialisation des documents budgétaires.

Pour tirer les conséquences de cette pérennisation, il sera nécessaire, par la suite, d'adapter les dispositions législatives existantes pour inscrire la

mise en œuvre du compte financier unique de manière pérenne à compter de l'exercice 2026 et d'abroger les dispositions qui seront devenues obsolètes. Le présent article prévoit, à cette fin, d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions nécessaires pour modifier les dispositions législatives existantes, en particulier celles du code général des collectivités territoriales et du code des juridictions financières. Face au caractère technique de ces modifications, l'ordonnance paraît le moyen le plus adéquate.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 quatervicies (nouveau)

Création du rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes annexé au projet de loi de finances et extension du rapport sur le « budget vert » à certains opérateurs de l'État

Le présent article crée un rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes, qui sera annexé au projet de loi de finances, et étend le rapport sur l'impact environnemental du budget, dit « budget vert », à certains opérateurs de l'État.

L'extension du « budget vert » permettra de donner une vision plus fidèle de l'impact environnemental des dépenses publiques, mais si elle ne résout pas en elle-même les faiblesses de méthodologie de cette cotation.

L'annexe sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes peut être un outil intéressant pour identifier et réduire les inégalités de genre, mais il n'a pas de méthodologie encore précisément définie. Le dispositif devra donc faire ses preuves lors du prochain projet de loi de finances.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RAPPORT SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT EST ANNEXÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2021-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que sont joints au projet de loi de finances de l'année « *des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement* ».

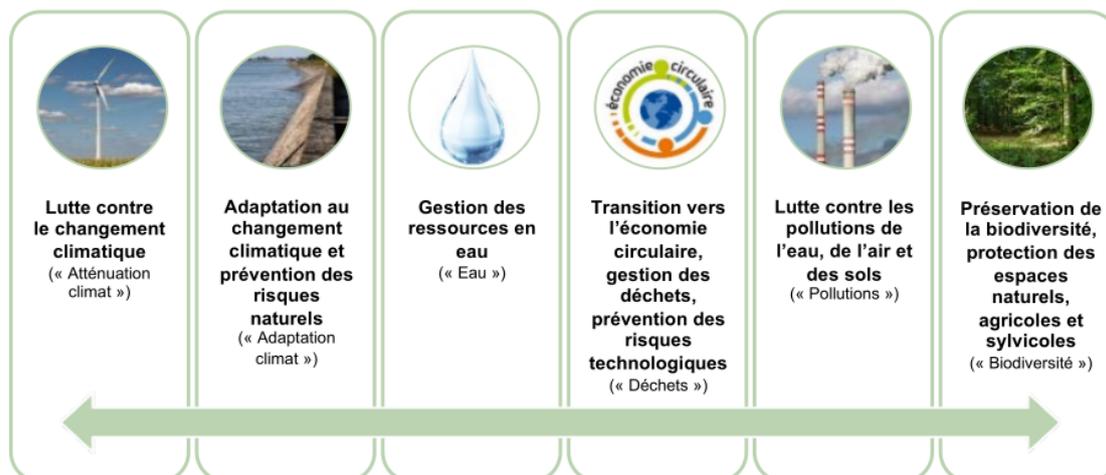
L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 à vocation à retracer l'ensemble de ces annexes générales.

En particulier, depuis la loi de finances pour 2020, une annexe présente un **rapport sur l'impact environnemental du budget**, dit « budget vert ».

Ce rapport présente notamment l'ensemble des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable sur l'environnement. Malgré un périmètre en théorie très large, il ne couvre en réalité qu'une fraction réduite des dépenses.

L'impact de chaque dépense est apprécié par rapport à six axes, recevant sur chacun d'entre eux une note égale à - 1 (dépense défavorable à l'environnement), 0 (dépense neutre), 1, 2, ou 3 (dépense favorable).

Les six axes environnementaux du « budget vert »



Source : rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2023, p. 10

La **note - 1** indique que la dépense constitue une atteinte directe à l'environnement ou incite à des comportements défavorables à celui-ci.

La **note 0** correspond à une dépense sans effet significatif sur l'environnement.

Les **notes positives** concernent :

- les dépenses favorables mais à l'impact controversé, par exemple si des effets de court terme favorables peuvent présenter un risque de verrouillage technologique à long terme : note 1 ;

- celles sans objectif environnemental, mais ayant un impact indirect avéré : note 2 ;

- les dépenses ayant un objectif environnemental principal ou participant directement à la production d'un bien ou service environnemental (éco-activité) : note 3.

Une dépense est considérée comme **globalement favorable** si elle est favorable ou neutre sur les six axes ; à l'inverse, elle est considérée comme **globalement défavorable** si elle est défavorable ou neutre sur les six axes. Elle est considérée comme **globalement neutre** si les six notes sont égales à zéro. Dans les autres cas (donc si elle est favorable sur au moins un axe et défavorable sur au moins un axe), elle est considérée comme **mixte**.

Le champ des dépenses couvertes par le « budget vert » de l'État est large : il comprend l'ensemble des dépenses du périmètre des dépenses de l'État défini à l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui lui-même inclut les dépenses budgétaires du budget général, des budgets annexes et de certains comptes spéciaux, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ainsi que les plafonds de taxes affectées à des tiers et les prélèvements sur recettes.

Jusqu'à l'exercice 2022, le champ des dépenses concernées comprenait les dépenses relevant de l'objectif des dépenses totales de l'État, qui comprend également les dépenses liées à la charge de la dette et aux remboursements et dégrèvements.

Le « budget vert » distingue également des dépenses « **non cotées** » pour lesquelles :

- **soit l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas d'évaluer l'impact environnemental de manière consensuelle**. Le rapport se refuse notamment à coter les dépenses numériques et le soutien aux sites électro-intensifs ;

- **soit l'évaluation est empêchée à cause du manque de données disponibles**. Par exemple, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sont attribués selon un principe de libre emploi qui ne permet pas de leur appliquer la méthodologie définie par le « budget vert ». Le rapport fait également valoir que les dépenses de fonctionnement et la plupart des dépenses immobilières sont réparties dans de nombreuses lignes de crédit où elles ne peuvent pas être identifiées et restituées.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : CRÉATION D'UNE ANNEXE SUR L'IMPACT DU BUDGET SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET EXTENSION DU RAPPORT SUR LE « BUDGET VERT » À CERTAINS OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Le présent article, pour le versant « impact environnemental du budget de l'État », est issu d'un amendement déposé par le député Mathieu Lefèvre et plusieurs de ses collègues, et pour le versant « impact du budget de l'État sur l'égalité entre les femmes et les hommes » d'un amendement de la députée Céline Calvez et plusieurs de ses collègues.

Le **1° du I** complète le 6° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour indiquer que les opérateurs de l'État dont les charges de fonctionnement constatées au titre du dernier exercice clos sont supérieures à 60 millions d'euros présentent à leur organe délibérant, à l'occasion de l'adoption du budget initial et du compte financier, l'ensemble de leurs dépenses ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement.

Ensuite, la synthèse de ces travaux est présentée au sein du rapport sur l'impact environnemental du budget.

Le **2° du I** ajoute un 6° *bis* au I de l'article 179 de la loi de finances pour 2020, qui prévoit qu'est annexé au projet de loi de finances un rapport sur l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ce rapport doit comprendre :

- une analyse des principales dépenses, y compris les dépenses fiscales, consacrées à l'égalité entre les femmes et les hommes, et celles ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur celle-ci ;

- pour les dépenses défavorables, les mesures mises en œuvre pour atténuer ou supprimer cet impact ;

- une analyse spécifique de l'impact prévisionnel en matière d'égalité entre les femmes et les hommes des mesures de l'année ;

- une analyse de l'impact différentiel de la fiscalité sur les femmes et les hommes.

Le **II** prévoit que l'extension du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État entre en vigueur au 1^{er} janvier 2025, et s'applique à l'exercice comptable 2026.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : CES ANNEXES SONT JUSTIFIÉES DANS LEUR PRINCIPE, MAIS ELLES DOIVENT AVOIR UNE MÉTHODOLOGIE SOLIDE

A. L'EXTENSION DU RAPPORT SUR L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DEVRAIT PERMETTRE D'AVOIR UNE VISION PLUS FIDÈLE DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES

Premièrement, seule une minorité de dépenses fait l'objet d'une cotation effective en tant que dépenses « favorables », « défavorables » ou « mixtes ».

En effet, **la très grande majorité des dépenses cotées sont jugées « neutres », soit 425,4 milliards d'euros en projet de loi de finances pour 2024**, sur un périmètre total de 569,6 milliards d'euros, c'est-à-dire que leur

notation est égale à 0 sur les six axes. Le montant des **dépenses non cotées** est quant à lui de **88,2 milliards d'euros**.

Ensuite, **la cotation dépend de la nomenclature budgétaire**, ce qui constitue un choix fort en raison du niveau de granularité peu fin de cette nomenclature. Étant établie au niveau de l'action, ou le cas échéant de la sous-action, **la cotation ne peut pas prendre en compte de manière fine** les mesures parfois très diverses financées à ce niveau.

La plupart de ces obstacles ne paraîtraient pourtant pas insurmontables si les données nécessaires étaient bien collectées, ce qui n'est pas actuellement le cas. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021¹, le rapporteur général a estimé qu'un « **budget vert** » véritablement **opérationnel**, pouvant servir de guide pour l'action, **nécessiterait la mise en place d'une « comptabilité analytique environnementale »**, dans laquelle les activités de l'État seraient décrites à un niveau suffisamment fin pour permettre d'ajouter un axe d'analyse environnemental à la description purement budgétaire des crédits.

La cotation neutre relève d'un **choix méthodologique** qui, de fait, **exclut une grande partie des dépenses**. À titre d'exemple, une dépense n'ayant qu'un effet de revenu est considérée comme neutre, ce qui est le cas des dépenses de masse salariale², des transferts sociaux aux ménages ou des transferts généraux aux entreprises non assortis d'une conditionnalité environnementale. Au demeurant, le choix du Gouvernement d'inclure certaines dépenses dans la catégorie des « dépenses vertes » **suscite des interrogations**³.

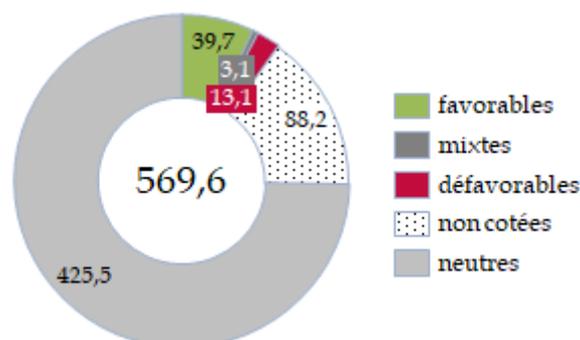
¹ *Rapport général n° 138 (2020-2021) de Jean-François Husson, tome I, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2021, déposé le 19 novembre 2020.*

² *Par exception, la masse salariale des services et des autorités administratives ayant explicitement un objectif environnemental est considérée comme favorable.*

³ *Par exemple, l'ensemble des crédits budgétaires destinés à l'Agence nationale de la recherche, qui représentent un milliard d'euros, sont classés comme des dépenses vertes, alors que l'Agence mène une action qui va bien au-delà des questions environnementales.*

Cotation des dépenses dans le projet de loi de finances pour 2024

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État

Des variations importantes de nomenclatures sont ainsi observées d'une année à l'autre. Par exemple, en 2023, les dépenses d'investissement en faveur du ferroviaire ont été basculées de la catégorie « mixte » à « favorable à l'environnement », ce qui est loin d'être négligeable, **celles-ci représentant environ 10 % de l'ensemble des dépenses vertes.**

L'extension du rapport sur le « budget vert » aux principaux opérateurs de l'État devrait permettre de donner une vision plus fidèle de l'impact environnemental des dépenses publiques. Toutefois, elle ne résout pas en elle-même les faiblesses de méthodologie de cette cotation.

B. LA NOUVELLE ANNEXE SUR L'IMPACT DU BUDGET SUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES EST UTILE, MAIS SA MÉTHODOLOGIE DOIT ENCORE ÊTRE DÉFINIE

La mise en place d'une évaluation de l'impact du budget sur l'égalité entre les femmes et les hommes est l'une des principales recommandations du rapport de la mission d'information de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la « budgétisation intégrant l'égalité » (BIE), menée par les députées Céline Calvez et Sandrine Josso.

Dans ce rapport, le « budget vert » de l'État est pris comme une référence pour la mise en place d'une BIE : « La méthodologie acquise à la faveur de la mise en œuvre du « budget vert » constitue ainsi, selon de nombreux auditionnés, une excellente base pour le déploiement de la BIE, tous deux étant des formes spécifiques de budgétisation par la performance, destinées à l'accomplissement d'objectifs environnementaux et sociaux. Le « budget vert » a

notamment permis de familiariser l'administration à la cotation tricatégorielle des dépenses, désormais maîtrisée par de nombreux services de l'État ».¹

Le budget intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes n'a pas seulement vocation à donner une description de l'impact des dépenses sur l'égalité entre les femmes et les hommes mais **doit aussi servir d'outil pour mettre en place des politiques visant à réduire les inégalités**. À ce titre, il est prévu par l'article que la nouvelle annexe générale présente « *les mesures mises en œuvre pour atténuer ou supprimer* » les dépenses qui seraient défavorables à l'égalité entre les femmes et les hommes.

La méthodologie de ce nouveau budget reste encore à être déterminée. **Il peut être un outil intéressant pour identifier et réduire les inégalités de genre, mais le risque est que le système de cotation ne soit pas suffisamment précis pour qu'il puisse donner lieu à des mesures opérationnelles. Il conviendra donc d'être attentif à la façon dont cette annexe du projet de loi de finances sera élaborée.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Rapport d'information sur la « budgétisation intégrant l'égalité » de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, Céline Calvez et Sandrine Josso, 16 mai 2023, page 63.

ARTICLE 49 *quinquies* (nouveau)

**Corrections techniques relatives aux modalités de gestion
du dispositif des conseillers numériques**

Le présent article opère des corrections techniques visant à assurer la continuité des modalités de gestion du dispositif des conseillers numériques. Celles-ci sont rendues nécessaires par le transfert, en-dehors du plan de relance, des crédits finançant ce dispositif.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA GESTION FINANCIÈRE DU DISPOSITIF
DES CONSEILLERS NUMÉRIQUES EST CONFIEE À LA CAISSE DES
DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**

Le **plan de relance** consécutif à la crise du Covid-19 comportait un volet relatif à **l'accès effectif de tous les citoyens au numérique**. Dans ce cadre, a notamment été déployé, à compter de la **loi de finances initiale pour 2021**, le dispositif des « **conseillers numériques France Services** ». L'objectif était de 4 000 conseillers sur l'ensemble du territoire. D'un point de vue budgétaire, les crédits correspondants, qui représentent **250 millions d'euros au total**, ont été successivement portés par le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance », puis par le programme 349 « Transformation publique » de la mission « Gestion des finances publiques - Crédits non répartis - Transformation et fonction publiques » et le seront, à compter de 2024, par le programme 343 « Plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie ».

En application de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, **la Caisse des dépôts et consignations** (CDC) « *remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État* ». Elle dispose historiquement de la mission « *d'assurer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée et d'exercer les autres attributions de même nature qui lui sont légalement déléguées* ».

Cette délégation suppose néanmoins qu'une **convention** soit conclue entre l'État et la CDC, en vertu de l'article L. 518-24-1 du même code. Cette convention doit notamment prévoir une reddition au moins annuelle des comptes.

Le I de l'article 248 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 prévoit plus précisément que la CDC peut concourir, au nom et pour le compte de l'État, à la gestion et au maniement de fonds versés à partir du budget général et dédiés, dans le cadre du plan de relance, au financement de mesures de lutte contre l'exclusion numérique.

À ce titre, il est prévu par le II du même article que la CDC apporte son appui au dispositif des « Conseillers numériques », lequel est piloté et animé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Cet appui de la CDC consiste notamment dans l'organisation d'actions de formation desdits conseillers, le versement de subventions destinées à faciliter leur recrutement par les acteurs de terrain et la fourniture d'une assistance technique et administrative au déploiement et à la gestion du dispositif, y compris auprès des collectivités et organismes employeurs de ces conseillers numériques.

Enfin, le III dudit article prévoit que les conditions de mise en œuvre de cet appui sont précisées par une convention conclue entre l'État, la CDC et l'ANCT pour une durée, renouvelable, de trois ans. Il est précisé que cette convention détermine notamment :

- les objectifs poursuivis et les indicateurs de suivi des résultats du dispositif ;
- la nature des actions entreprises ;
- les responsabilités respectives de la CDC et de l'ANCT.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : DES CORRECTIONS TECHNIQUES RELATIVES AUX MODALITÉS DE GESTION DU PROGRAMME DES CONSEILLERS NUMÉRIQUES

Le Gouvernement, dans le cadre du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, a repris deux amendements identiques, dont l'un déposé par lui et l'autre par notre collègue députée Anne Le Hénauff.

Ces deux amendements visent à tirer les conséquences du fait que les crédits finançant le dispositif des « conseillers numériques » ne sont plus portés par le plan de relance.

Le 1° du présent article modifie ainsi le I de l'article 248 précité de la loi de finances pour 2021 pour supprimer la mention précisant que la mission de la CDC s'opère dans le cadre des financements du plan de relance.

Le **2° du présent article** modifie le III du même article 248 de la loi de finances pour 2021 pour prévoir que plusieurs conventions peuvent être conclues entre l'État, la CDC et l'ANCT et non plus une seule ; cette modification permet la conclusion d'une nouvelle convention, sans avoir à abroger la précédente.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES AJUSTEMENTS TECHNIQUES NÉCESSAIRES

Le dispositif des conseillers numériques constitue une réponse utile - bien que relativement marginale -, dans nos territoires, à la nécessité de rendre le numérique inclusif. Selon le Gouvernement, 3 600 postes de conseillers numériques auraient été financés à ce jour. Ces derniers, accueillis par des collectivités territoriales et des acteurs privés associatifs ou relevant de l'économie sociale et solidaire, sont chargés d'assurer des permanences, des ateliers, et des formations afin de faciliter l'appropriation par ceux qui ont besoin des usages numériques du quotidien. Environ 2 200 000 personnes auraient été accompagnées par ces conseillers depuis 2022, selon le Gouvernement.

En 2024, les crédits finançant le dispositif seront portés par la nouvelle action n° 3 « Inclusion numérique » du programme 343 « Plan France Très Haut Débit » de la mission « Économie », pour un montant de 41,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le financement s'opérant hors du cadre de la mission « Plan de relance », **le présent article vient utilement assurer la continuité de la gestion du programme des conseillers numériques.** Le rapporteur général note, toutefois, que le transfert des crédits hors du plan de relance est intervenu dès la loi de finances initiale pour 2023.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 *sexvicies* (nouveau)

Sécurisation de l'extraction des déchets des Mines de potasse d'Alsace

Le présent article prévoit que l'État s'assurera de l'extraction des déchets du site de « StocaMine », sur le territoire de la commune de Wittelsheim, lorsque deux conditions seront remplies : que des techniques de robotisation rigoureusement éprouvées, au regard de la sécurité des travailleurs et de la protection de l'environnement, dans un contexte de mine grisouteuse, seront disponibles, et dès lors qu'il est mis en évidence un impact lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets.

Cet article n'ayant pas sa place en loi de finances, la commission des finances propose, par un amendement n° II-1379 (FINC.11), de le supprimer.

I. LE DROIT EXISTANT: L'ÉTAT APPORTE SA GARANTIE À LA RÉALISATION DE TRAVAUX NÉCESSAIRES À LA SÉCURITÉ DU STOCKAGE DIT « STOCAMINE »

Le I de l'article 165 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 prévoit que le ministre chargé de l'économie est **autorisé à accorder la garantie de l'État aux engagements pris et à venir de la société anonyme en liquidation Les Mines de potasse d'Alsace (MDPA).**

L'article précise que la garantie :

- couvre **les engagements relatifs à la réalisation des travaux et la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain, dit « StocaMine », en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim ;**

- ne couvre que les frais et coûts pris en charge par la société MDPA, nets des sommes et remboursements qu'elle a perçus¹.

Cette garantie ne peut être accordée que dans la limite de 160 millions d'euros.

Le II du même article dispose que **le coût des travaux et de la surveillance nécessaires à la sécurité du stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux susmentionnés assurés par la société MDPA, est pris en charge par l'État.**

¹ Ceux-ci incluent les subventions, les garanties financières souscrites, les indemnités d'assurance, les aides publiques ou les indemnisations résultant de décisions de justice.

Il est précisé qu'à la fin de la période de liquidation de la société MDPA, les biens, droits et obligations de la société subsistant à la clôture du compte de liquidation sont transférés à l'État.

Enfin, le III prévoit que **l'État est garant de la mise et du maintien en sécurité du stockage des déchets**, et qu'il peut faire intervenir à ce titre l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou à un autre établissement public compétent.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION: L'ÉTAT S'ASSURERA DE L'EXTRACTION DES DÉCHETS DE STOCAMINE À DEUX CONDITIONS, QUI SONT À L'HEURE ACTUELLE HYPOTHÉTIQUES

Le présent article est issu d'un amendement déposé par le Gouvernement et repris dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Son 2° ajoute deux nouveaux alinéas à l'article 165 de de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Le premier prévoit que l'État s'assure de l'extraction des déchets quand **deux conditions sont remplies** :

- lorsque des techniques de robotisation rigoureusement éprouvées, au regard de la sécurité des travailleurs et de la protection de l'environnement dans un contexte de mine grisouteuse **seront disponibles** ;

- dès lors que les résultats de la surveillance **mettent en évidence un impact** lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets.

Le second alinéa prévoit que l'État peut faire intervenir l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), ou un autre établissement public compétent, pour cette extraction.

Le 1°, qui supprime la seconde phrase du III de l'article 165 de la loi de finances pour 2022, est une coordination.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ARTICLE QUI N'A PAS SA PLACE EN LOI DE FINANCES

A. LA GESTION DU SITE DE STOCKAGE DE DÉCHETS DANGEREUX « STOCAMINE » A FAIT L'OBJET DE NOMBREUX CONTENTIEUX

Il est estimé que **42 000 tonnes de déchets hautement toxiques¹** sont actuellement enfouis dans les galeries d'une ancienne mine de potasse, sur le site de « StocaMine », à Wittelsheim dans le Haut-Rhin. Ces déchets ont été entreposés dans ce lieu jusqu'à ce que se produise un incendie en 2002, et **des inquiétudes portent désormais sur le risque de contamination de la nappe phréatique rhénane²**.

La gestion du site fait depuis plusieurs années l'objet d'une **controverse importante entre le Gouvernement, partisan d'un confinement définitif du stockage, c'est-à-dire d'un enfouissement des déchets sous du béton, et les opposants à ce projet, dont des membres de la société civile et des représentants du territoire.**

La position du Gouvernement est que le déstockage des déchets est trop dangereux au regard de l'état des galeries, et que le plus sûr serait de procéder à l'enfouissement. De plus, l'affaissement des galeries rendrait urgent la mise en œuvre du confinement définitif, au risque que toute intervention devienne impossible.

Les opposants au projet soutiennent que celui-ci ne peut être au mieux qu'une solution temporaire, et qu'il reste possible, malgré le confinement, que la pollution atteigne la nappe phréatique d'Alsace. Si cela devait être le cas, le confinement définitif rendrait particulièrement difficile, si ce n'est impossible, de retirer les déchets.

Ils soutiennent donc un déstockage des déchets, *a minima* des plus dangereux, et si le confinement devait tout de même être effectué, il devrait être réversible et non pas définitif. Les partisans du déstockage estiment par ailleurs que l'affaissement des galeries n'est pas inévitable, mais est provoquée par un défaut d'entretien.

Le 23 mars 2017, un arrêté de la préfecture du Haut-Rhin a autorisé le stockage des déchets pour une durée illimitée. Cette décision est intervenue 10 ans avant la fin de la durée d'exploitation par MDPA prévue par un arrêté du 3 février 1997.

Toutefois, une décision de la Cour administrative d'appel de Nancy du 15 octobre 2021 annule cet arrêté au motif que MDPA ne dispose pas « *de capacités financières la mettant à même de mener à bien l'exploitation illimitée* ». En

¹ Ils contiennent notamment de l'arsenic, des sels de trempe, de l'amiante, du chrome, des déchets mercuriels et des résidus d'incinération.

² La nappe phréatique rhénane est la plus grande nappe phréatique d'Europe. Elle s'étend de Bâle jusqu'à Mayence en traversant toute l'Alsace.

réaction, le Gouvernement a introduit dans le projet de loi de finances pour 2022 un article 165, qui accorde la garantie de l'État à la société pour l'exploitation du site.

Le projet de loi de finances précité contenait également une disposition selon laquelle « *le stockage souterrain en couches géologiques profondes des produits dangereux non radioactifs présents sur le territoire de la commune de Wittelsheim est autorisé pour une durée illimitée* ». **Ce passage de l'article 165 a toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021 au motif qu'il ne relève pas du domaine des lois de finances.**

Auparavant, le Conseil rhénan, qui ressemble 71 élus locaux allemands, français et suisses de la région du Rhin supérieur, a demandé le 17 septembre 2021 le déstockage immédiat du site.

Le 28 janvier 2022, un nouvel arrêté a été pris pour autoriser, à titre conservatoire, les travaux en vue du confinement définitif, mais celui-ci a de même été annulé par deux décisions du Tribunal administratif de Strasbourg du 12 janvier 2023¹. La raison était que le préfet **ne justifiait pas d'un motif d'intérêt général** pour procéder en urgence à cette opération sans attendre l'instruction d'une nouvelle demande d'autorisation.

En outre, les juges administratifs ont considéré qu'en raison de leur caractère définitif, **ces travaux ne constituent pas des mesures conservatoires** que le préfet peut autoriser à titre provisoire en faisant usage de ses pouvoirs de police environnementale.

Par la suite, une commission d'enquête publique a été mise en place pour évaluer l'opportunité de mettre en œuvre un stockage définitif des déchets. **Malgré la mention que 98 % des contributions à l'enquête étaient défavorables au projet, la commission d'enquête s'est prononcée en faveur de celui-ci.**

Enfin, le 28 septembre 2023, un arrêté a prolongé de manière illimitée l'autorisation donnée à la société des Mines de Potasse d'Alsace de stockage des déchets. Cet arrêté a été suspendu par une décision du 7 novembre 2023 du Tribunal administratif de Strasbourg saisi en référé.

¹ Le Tribunal a été saisi par la Collectivité européenne d'Alsace, ainsi que les associations Consommation, logement et cadre de vie du Haut-Rhin et Alsace Nature.

Chronologie de l'affaire de « l'affaire » StocaMine

3 février 1997 : arrêté préfectoral autorisant l'exploitation sur le site de Stocamine d'un stockage souterrain réversible de déchets industriels pour une durée de 30 ans.

10 septembre 2002 : incendie dans la structure de stockage. À partir de cette date, plus aucun déchet n'a été apporté à StocaMine.

23 mars 2017 : arrêté préfectoral autorisant le stockage des déchets pour une durée illimitée.

17 septembre 2021 : le Conseil rhénan, qui ressemble 71 locaux allemands, français et suisse de la région du Rhin supérieur a demandé le déstockage immédiat du site.

15 octobre 2021 : la Cour administrative d'appel de Nancy annule l'arrêté du 23 mars 2017.

28 décembre 2021 : décision du Conseil constitutionnel censurant une disposition autorisant le stockage des déchets pour une durée illimitée car ne relevant pas du domaine des lois de finances.

28 janvier 2022 : arrêté préfectoral mettant en demeure la société MDPA de régulariser la situation administrative du stockage, et prescrivant des mesures conservatoires.

25 mai 2022 : décision en référé du tribunal administratif de Strasbourg de suspension de l'arrêté du 28 janvier 2023.

12 janvier 2023 : le tribunal administratif de Strasbourg a annulé les dispositions de l'arrêté du 28 janvier 2022.

26 juin 2023 : commission d'enquête publique donne un avis favorable à l'enfouissement définitif des déchets.

19 septembre 2023 : confirmation de la réalisation du confinement illimité des déchets au sein du stockage de déchets « Stocamine », sans déstockage complémentaire de déchets.

28 septembre 2023 : arrêté autorisant la prolongation, pour une durée illimitée, de l'autorisation à la société MDPA de stockage souterrain en couches géologiques profondes, de produits dangereux, non radioactifs, sur le territoire de la commune de Wittelsheim.

27 octobre 2023 : décision n° 2023-1066 QPC du Conseil constitutionnel relative au projet Cigéo reconnaissant un principe de protection des générations futures.

7 novembre 2023 : décision en référé du tribunal administratif de Strasbourg de suspension de l'arrêté du 28 septembre 2023.

23 novembre 2023 : annonce par le Gouvernement qu'il se pourvoit en cassation pour contester la décision du 7 novembre 2023.

Source : commission des finances

B. DES DISPOSITIONS QUI NE PARVIENNENT PAS À RENDRE COMPATIBLE LE PROJET DE CONFINEMENT DE STOCAMINE AVEC LE PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LA « PROTECTION DES GÉNÉRATIONS FUTURES »

L'article 49 *sexvicies* a vocation à **rendre compatible l'autorisation du confinement définitif avec la décision en référé du Tribunal administratif de Strasbourg, qui elle-même se fonde sur une jurisprudence récente du Conseil constitutionnel relative à la protection des générations futures.**

Dans son ordonnance de référé du 7 novembre 2023, le Tribunal a en effet considéré qu'il existe un doute sérieux sur la légalité de l'arrêté du 28 septembre 2023 pour trois raisons :

- il est susceptible de méconnaître l'article L. 211-1 du code de l'environnement relatif à la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;

- aucune justification n'est apportée sur le fait que les déchets stockés dans le bloc 15 ne pourraient pas être déstockés ;

- il est susceptible de méconnaître l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, qui dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* », précisé par le septième alinéa de son préambule : « *afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins.* »

Ce dernier principe, dit de « protection des générations futures », a été reconnu pour la première fois récemment par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-1066 QPC du 27 octobre 2023.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution de l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement, qui autorise le projet de centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs « Cigéo ». Le Conseil avait alors considéré que ces dispositions ne « *compromettent pas la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* », énonçant par-là ce principe pour la première.

L'article 49 *sexvicies*, a vocation à conformer à cette jurisprudence la décision de procéder au confinement de StocaMine.

Le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires l'a affirmé explicitement lors d'un déplacement à Metz le 14 novembre, en déclarant à propos de cet article : « *en créant dès maintenant les conditions budgétaires et juridiques pour aller les chercher, nous remplissons notre obligation vis-à-vis des générations futures* ». Si l'État apporte la garantie qu'il prendra à sa charge le retrait des déchets, le poids de cette

décision serait plus équitablement partagé entre les générations futures et les générations présentes.

Toutefois, il est douteux que l'article 49 *sexvicies* soit réellement conforme à cette jurisprudence. Les techniques de robotisation mentionnées à l'article ne sont pas encore abouties ce qui, *de facto*, fait peser le poids de cette décision sur les générations futures.

L'article prévoit également que l'État s'assurera de l'extraction des déchets « *dès lors que les résultats de la surveillance mettent en évidence un impact lié à la remontée de l'eau saumurée sur le stockage des déchets* ». En conséquence, **les mesures ne seraient prises que lorsque des dégâts seraient constatés, et non pas en prévention.**

Enfin, le présent article ne permet pas en tant que tel de garantir la réversibilité réelle du confinement. La réversibilité, pour un stockage de déchets, est définie à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement comme « *la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion* ». Le caractère véritablement réversible du stockage ne dépend donc de technologies futures, mais de la forme que prendrait le confinement s'il était mis en œuvre maintenant.

C. UN ARTICLE QUI N'A PAS SA PLACE EN LOI DE FINANCES

Au titre du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2021 relative aux lois de finances, la seconde partie de la loi de finances peut comporter des dispositions affectant les dépenses de l'année à venir. En revanche, **elle ne peut pas comporter des dispositions qui touchent aux dépenses des années ultérieures sans que qu'elles n'affectent également l'année à venir.**

Or, le Gouvernement indique dans l'objet de l'amendement dont est issu le présent article que **les techniques de robotique mentionnées sont « non actuellement disponibles » et ne le seront vraisemblablement pas avant de nombreuses années.**

Par conséquent, cet article ne porte en réalité pas sur une dépense de l'année 2024, mais sur une dépense hypothétique future qui se matérialisera peut-être dans des dizaines d'années, si elle se matérialise un jour. **En tout état de cause, la probabilité qu'elle représente une dépense pour l'État en 2024 est nulle.**

Le présent article est donc en réalité seulement **une manière déguisée de rendre compatible avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'autorisation de confinement définitif des déchets dangereux sur le site de StocaMine.** Il n'a aucune vocation à affecter les dépenses de l'État sur l'année 2024.

Une telle disposition n'a pas sa place en loi de finances, c'est pourquoi le rapporteur général propose, par un amendement n° II-1379 (FINC.11), de la supprimer.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 49 septvicies (nouveau)

Demande de rapport sur les dépenses du crédit d'impôt recherche effectuées en dehors de l'Union européenne

Le présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche (CIR) réalisées en dehors de l'Union européenne.

Le rapporteur général relève que le dernier alinéa du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts fixe un critère de territorialité pour les dépenses du CIR. Le dispositif du CIR fait régulièrement l'objet de travaux d'évaluation, qui pourraient intégrer une étude de l'effectivité du critère de territorialité du CIR.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE (CIR) CORRESPONDENT, SAUF EXCEPTION, À DES OPÉRATIONS DE RECHERCHE ET D'INNOVATION LOCALISÉES EN EUROPE

Le crédit d'impôt recherche (CIR) est une dépense fiscale qui bénéficie aux entreprises qui exposent des dépenses de recherche et d'innovation. Il comporte trois composantes : le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR-recherche), le crédit d'impôt collection (CIC), qui bénéficie aux entreprises du secteur textile-habillement-cuir, et le crédit d'impôt innovation (CII) qui bénéficie aux petites et moyennes entreprises (PME) pour leurs dépenses d'innovation.

Le CIR-recherche constituerait en 2024 la dépense fiscale la plus coûteuse de notre système fiscal avec un coût global estimé à 7,7 milliards d'euros au bénéfice de 15 700 entreprises¹.

Le dernier alinéa du II de l'article 244 *quater* B du code général des impôts (CGI) fixe un critère de territorialité pour les dépenses éligibles au CIR.

Ce dernier alinéa prévoit que sont exemptées du respect de ce critère de territorialité d'une part, pour les dépenses de la composante CIR-recherche, les frais de prise et de maintenance de brevet, les frais de défense de brevets et les dépenses de veille technologique et, d'autre part,

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Évaluation des voies et moyens, tome II, Les dépenses fiscales, n° 200302.

pour les dépenses de la composante CII, les frais de prise et de maintenance de brevets et de dépôt de dessins et les frais de défense de brevets et de dessins.

L'ensemble des autres dépenses éligibles au CIR ne sont retenues dans le calcul du crédit d'impôt qu'à la condition de correspondre à des opérations localisées au sein de l'Union européenne ou dans un État de l'Espace économique européen (EEE)¹ avec lequel la France a conclu une convention d'assistance administrative en matière fiscale².

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR LES DÉPENSES ÉLIGIBLES AU CIR RÉALISÉES HORS DE L'UNION EUROPÉENNE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans l'élaboration du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, reprend un amendement déposé au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale par son rapporteur général Jean-René Cazeneuve.

Cet article a pour objet de prévoir, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2025, la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement relatif « *aux moyens à mettre en œuvre pour éviter que les dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche soient réalisées en dehors de l'Union européenne* ».

La motivation de l'amendement retenu évoque notamment « *la mise en place de schémas d'optimisation* » constatée par les services de contrôle, sans donner plus de précision sur ce constat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LES ÉVALUATION RÉGULIÈRES DONT FAIT L'OBJET LE CIR POURRAIENT INTÉGRER L'ÉTUDE DE L'EFFECTIVITÉ DE SON CRITÈRE DE TERRITORIALITÉ

Le rapporteur général relève que le dispositif du crédit d'impôt recherche fait régulièrement l'objet de travaux d'évaluation menés dans un cadre universitaire ou administratif.

¹ L'Espace économique européen (EEE) comprend les 27 États membres de l'Union européenne ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

² La France a conclu une convention d'assistance administrative en matière fiscale avec les trois pays de l'Espace économique européen non-membre de l'Union européenne.

À l'aune du risque de l'émergence de schéma d'optimisation fiscale ayant pour objet de contourner le critère de territorialité du CIR, il serait utile de dresser un constat circonstancié de l'effectivité du critère de territorialité dans sa rédaction actuelle pour dégager le cas échéant des pistes d'adaptation si nécessaire de cette rédaction pour assurer l'effectivité de ce critère de territorialité.

Pour autant, le rapporteur général relève que l'étude de l'effectivité du critère de territorialité prévu par le dernier alinéa du II de l'article 244 *quater* B du CGI ne constitue que l'un des aspects sur lesquels le CIR doit être évalué au regard de son coût pour les finances publiques qui est estimé à 7,7 milliards d'euros pour l'année 2024.

L'évaluation prévue par cet article devra par conséquent être coordonnée avec une évaluation plus globale du dispositif de nature à éclairer la représentation nationale sur le coût, le ciblage et l'efficacité de ce dispositif.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 octovicies (nouveau)

**Demande de rapport relatif au contrôle renforcé par les salariés
de la politique fiscale de l'entreprise**

Le présent article vise à ce qu'un rapport soit remis au Parlement concernant les principaux déterminants de la fiscalité des entreprises et étudiant la possibilité et les conditions d'un droit de contrôle renforcé des salariés concernant la politique fiscale de l'entreprise.

La demande de rapport de cet article est à la fois trop large, et hors champ. En effet, la référence aux principaux déterminants de la fiscalité des entreprises concerne un champ très vaste au regard de la complexité fiscale française. Par ailleurs, les conditions du contrôle des salariés sur l'entreprise, fût-il sur sa politique fiscale, ne sont pas du domaine des lois de finances.

La commission des finances propose donc, par un amendement n° II-1380 (FINC.12), de supprimer cet article.

**I. LE DROIT EXISTANT : DES PRATIQUES D'ÉVITEMENT FISCAL QUI
ONT UNE INCIDENCE SUR LE PARTAGE DE LA VALEUR**

**A. DIFFÉRENTS MONTAGES FRAUDULEUX VISENT À LIMITER LE
BÉNÉFICE IMPOSABLE EN FRANCE**

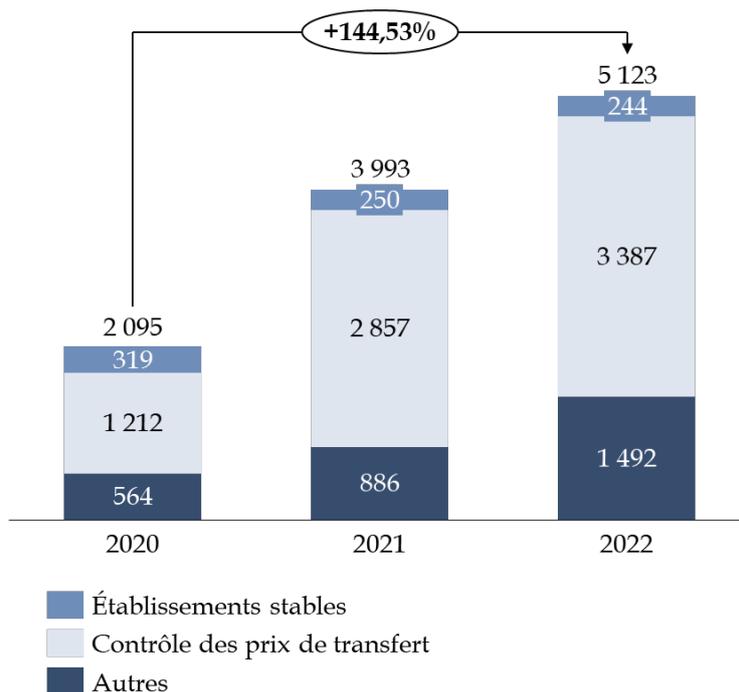
Le transfert de la base fiscale vers des juridictions à faible fiscalité est au **cœur des mécanismes de fraude mis en place par certaines entreprises souhaitant limiter leur imposition.**

Ainsi, les entreprises peuvent recourir à différents moyens : manipulation des prix de transfert, montages financiers artificiels, taux d'intérêts excessifs facturés entre entités d'un groupe ou encore transfert des intérêts vers une juridiction dans laquelle ils ne sont pas imposés.

Pour limiter ces différents types de fraudes, le législateur a mis en place **plusieurs mécanismes permettant à l'administration fiscale de réintégrer au résultat imposable les montants qui auraient dû faire l'objet d'une imposition en France.**

D'après le document de politique transversale relatif à la fraude¹, les **rehaussements totaux relatifs aux montages visant à délocaliser la matière imposable**, y compris la manipulation des prix de transfert, sont en forte hausse au cours des derniers exercices. Ils **auraient ainsi représenté 5,1 milliards d'euros en 2022, soit près de 2,5 fois le montant de 2020.**

Résultats du contrôle fiscal en matière de délocalisation des bénéfices des entreprises



B. LES MÉCANISMES D'INTERESSEMENT ET DE PARTICIPATION DES SALARIÉS SONT ASSIS SUR LE RÉSULTAT DE L'ENTREPRISE

L'épargne salariale repose principalement sur **deux mécanismes : la participation et l'intéressement**. La participation est obligatoire pour les entreprises de plus de 50 salariés. Les sommes versées aux salariés dépendent du bénéfice réalisé par l'entreprise. L'intéressement est quant à

¹ Document de politique transversale, annexe au projet de loi de finances pour 2024, Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

² Document de politique transversale, annexe au projet de loi de finances pour 2024, Lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales. Le graphique inclut le contrôle des prix de transfert (IV. A), les règles de territorialité (IV. B) et les montages visant à délocaliser de la matière imposable IV. C.)

lui facultatif et donc conditionné à la mise en place, au sein de l'entreprise, d'un accord d'intéressement.

Lorsqu'ils reçoivent **une participation ou un intéressement, les salariés peuvent choisir entre percevoir immédiatement les sommes ou investir celles-ci sur un plan d'épargne salariale**, bloquant les sommes pour une période de cinq ans.

Les versements sur les plans d'épargne salariale sont soumis à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) mais pas à l'impôt sur le revenu. Les produits de ces participations et les plus-values sont soumises aux prélèvements sociaux (17,2 %).

1. La participation est calculée à partir des bénéfices imposables des entreprises

Le montant de la prime de participation est déterminé dans les conditions définies par l'accord de participation : ainsi, lors de la clôture de l'exercice, **l'entreprise doit calculer la part des bénéfices qui doivent être distribués aux salariés : la réserve spéciale de participations**. Celle-ci est calculée selon une formule légale ou une autre formule négociée qui doit être au moins aussi favorable aux salariés.

La réserve spéciale de participations est ainsi au moins égale à **la moitié des bénéfices diminués de 5 % des capitaux des propres¹**, multipliée par la part des salaires dans la valeur ajoutée de l'entreprise.

Réserve spéciale de participation = [1/2(bénéfices - 5 % des capitaux propres)] x [salaires/valeur ajoutée]
--

En application de l'article **L3324-1 du code du travail**, les **bénéfices retenus pour déterminer la réserve spéciale de participations sont les bénéfices réalisés** en France en application de l'article 219 du code général des impôts, et majorés des différents dispositifs d'exonération prévus aux articles 44 *sexies*, 44 *sexies A*, 44 *octies A*, 44 *undecies* et 208 C du code général des impôts.

Néanmoins, en application de l'article L3326-1 du code du travail, « *le montant du bénéfice net et celui des capitaux propres de l'entreprise sont établis par une attestation de l'inspecteur des impôts ou du commissaire aux comptes. Ils ne peuvent être remis en cause à l'occasion des litiges* », et notamment en cas de contentieux fiscal.

¹ Qui reflète une rémunération forfaitaire des capitaux propres de l'entreprise.

2. L'intéressement est calculé suivant des modalités définies dans les accords d'entreprise

La formule de calcul de l'intéressement versé aux salariés est définie au sein des accords d'intéressement, de façon beaucoup plus libre que la participation. Les critères fixés doivent être vérifiables, quantifiables et mesurables. Ainsi, les entreprises peuvent-elles mettre en place des critères liés aux résultats de l'entreprise ou encore à certains critères de performance, y compris extra-financière.

Le montant de la prime d'intéressement ne doit néanmoins pas dépasser, annuellement, 20 % du total des salaires bruts¹, sous un plafond global de 75 % du plafond annuel de la sécurité sociale².

3. Versements complémentaires au titre du PEE et du Perco

Les sommes distribuées aux salariés au titre de l'intéressement et de la participation peuvent être versés sur des plans d'épargne salariale, qui peuvent être des plans d'épargne d'entreprise (PEE - portefeuille de valeurs mobilières) ou des plans d'épargne pour la retraite collectif (Perco - épargne restituée sous forme de rente au moment de la retraite).

Ces plans peuvent être alimentés par la participation et l'intéressement des salariés, mais également des versements volontaires. Les versements réalisés sur ces plans peuvent être complétés par un abondement éventuel de l'employeur. L'abondement est un dispositif collectif, facultatif et défini annuellement et librement par l'employeur.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR LES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES ET SUR LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES SALARIÉS SUR LA POLITIQUE FISCALE DE L'ENTREPRISE

Le présent article, issu d'un amendement du Rapporteur général Jean-René Cazeneuve, a été retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49.

¹ Ou 20 % de la rémunération annuelle brute des chefs d'entreprises, mandataires sociaux et conjoints collaborateurs ou associés imposé à l'impôt imposée à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente.

² 34 776 euros, soit 75 % de 46 368 euros.

Il vise à demander la remise au Parlement d'un « rapport rappelant les principaux déterminants de la fiscalité des entreprises et étudiant la possibilité et les conditions d'un droit de contrôle renforcé des salariés concernant la politique fiscale de l'entreprise ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT TROP LARGE ET HORS CHAMP DES LOIS DE FINANCES

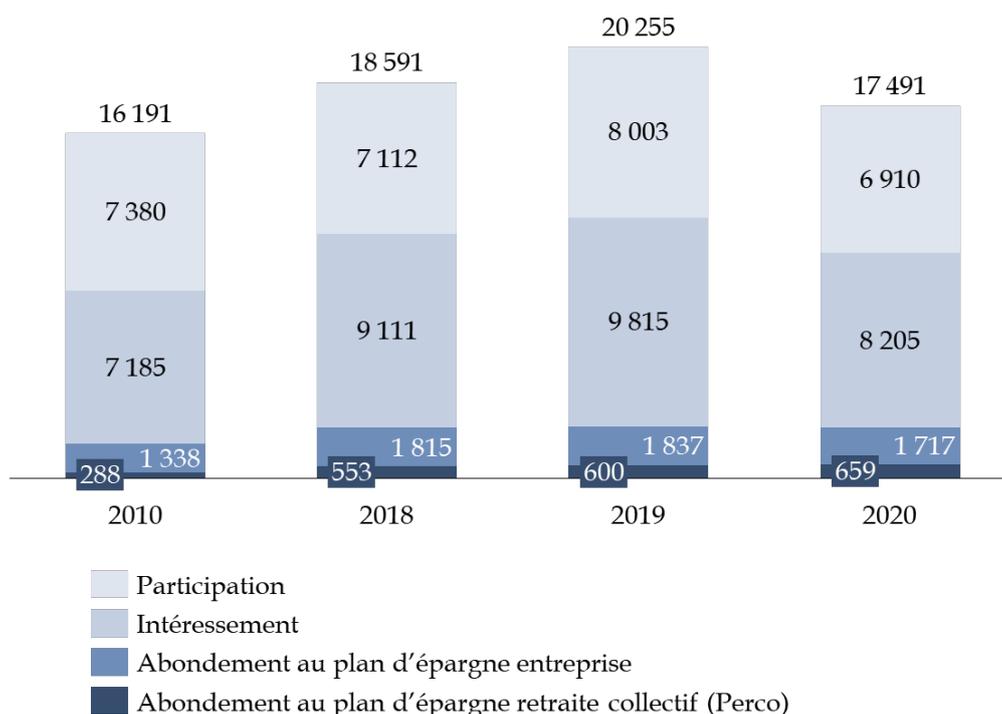
Lorsque les entreprises mettent en place des schémas de fraude visant à délocaliser la matière taxable en dehors de France, les salariés peuvent être directement victimes de ces pratiques.

En effet, en minorant le bénéfice imposable, les entreprises diminuent mécaniquement la réserve spéciale de participation et l'intéressement lorsque les bénéfices font partie des critères du dispositif.

D'après la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), en 2020, **ce sont près de 10 millions de salariés qui ont accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou un plan d'épargne salariale, soit un peu plus de la moitié du total des salariés du secteur privé.**

Évolution des principaux dispositifs d'épargne salariale

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, les **dispositifs d'épargne salariale** représentaient en 2019 plus de 20 milliards d'euros, soit 4 % de masse salariale totale des entreprises privées de plus des entreprises de plus de 10 salariés.

Les **stratégies de contournement fiscal** peuvent avoir des **conséquences sur les revenus des salariés**. En effet, dans un rapport récent sur l'évaluation des outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans l'entreprise, les rapporteurs Louis Margueritte et Eva Sas, évoquent « *le cas de la société GE Energy Products France, sur une période allant de 2015 à 2020, [au cours de laquelle] un transfert estimé de 850,5 millions d'euros de base fiscale a eu lieu à destination de la Suisse, occasionnant une perte de participation de 10,5 millions d'euros pour les salariés. Pour le cas de la société Procter & Gamble, sur une période allant de 2012 à 2022, un transfert estimé de 5,5 milliards d'euros de base fiscale a eu lieu à destination de la Suisse, occasionnant une perte de participation de 371 millions d'euros pour les salariés* ». ¹

Les rapporteurs de la commission des finances de l'Assemblée nationale proposent ainsi « *de modifier l'article L. 3326-1 du code du travail de sorte à ce qu'une telle réévaluation à la hausse du montant de la prime de participation soit permise, même si le montant du bénéfice net a déjà été certifié avec sincérité par le commissaire aux comptes. Ils souhaitent également que cette modification puisse concerner les contentieux déjà engagés* ».

Cette disposition a été introduite au projet de loi portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise (ANI), à l'article 9 bis. Ainsi, en application de cet article, « *lorsque la déclaration des résultats d'un exercice est rectifiée par l'administration ou par le juge de l'impôt, que les rectifications donnent lieu ou non à l'application de majorations, à des poursuites pénales ou à une convention judiciaire d'intérêt public, le montant de la participation des salariés au bénéfice de cet exercice fait l'objet d'un nouveau calcul tenant compte des rectifications apportées* ».

Il semble que la problématique adressée par la présente demande de rapport est en partie résolue par l'article 9 bis du projet de loi ANI.

Surtout, **la demande de rapport formulée au présent article vise d'une part une thématique très générale** : « *les principaux déterminants de la fiscalité des entreprises* », et, d'autre part, **une thématique précise** : le « *contrôle renforcé des salariés sur la politique fiscale de l'entreprise* ».

Si la première partie du rapport répond bien au domaine des lois de finances, le thème en est trop large : les déterminants de la fiscalité renvoient à un domaine très vaste et à un champ de règles.

¹ Rapport déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation des outils fiscaux et sociaux de partage de la valeur dans l'entreprise, Louis Margueritte et Eva Sas, p. 27.

La précision apportée ensuite relève du contrôle des salariés sur l'entreprise et ne concerne pas le périmètre des lois de finances mais bien la gouvernance des entreprises. La référence à la politique fiscale de l'entreprise ne suffit pas à rattacher le présent article au domaine des lois de finances.

Par conséquent le rapporteur général propose un **amendement n° II-1380 (FINC.12)** de suppression de cet article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 49 novovicies (nouveau)

Demande de rapport d'évaluation des effets des taux réduits de l'impôt sur les sociétés

Le présent article prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2024 visant à évaluer les effets des taux réduits d'impôt sur les sociétés.

Alors que le taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les petites et moyennes entreprises ne fait l'objet d'aucune évaluation dans les documents annexés au projet de loi de finances, pas plus que les différents régimes d'imposition des plus-values professionnelles de long terme, un tel rapport pourra utilement éclairer les travaux du Parlement.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES MÉCANISMES DE TAUX RÉDUITS D'IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS PORTANT SUR CERTAINS REVENUS DES ENTREPRISES

A. UN TAUX RÉDUIT APPLICABLE AUX BÉNÉFICES DES ENTREPRISES DE MOINS DE 10 MILLIONS D'EUROS DE CHIFFRE D'AFFAIRES SUR UNE FRACTION DE LEURS BÉNÉFICES

Le taux réduit d'impôt sur les sociétés de 15 % sur le bénéfice imposable prévu au b du I de l'article 219 du code général des impôts (CGI) est soumis à deux critères :

- l'entreprise redevable doit réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 10 millions d'euros hors taxe au cours d'un exercice ou de la période d'imposition¹ ;

- son capital doit être détenu à au moins 75 % par des personnes physiques ou par une société respectant ces deux conditions.

Ce régime spécifique s'applique dans la limite de 42 500 euros de bénéfice déclaré, au-delà il convient d'appliquer le taux normal d'impôt sur les sociétés, à savoir 25 %.

¹ Ce montant est issu d'une réévaluation au 1^{er} janvier 2021 : antérieurement à cette date, le montant maximal de chiffre d'affaires était de 7,63 millions d'euros.

B. DES TAUX RÉDUITS APPLICABLES À CERTAINS REVENUS DES ENTREPRISES

Par ailleurs, le I de l'article 219 du CGI fixe les conditions permettant aux entreprises de bénéficier d'un régime d'imposition des plus-values à taux réduit.

Si les plus-values de court terme sont généralement traitées comme un résultat ordinaire, **les plus-values de long terme font l'objet d'une imposition séparée au taux de 15 %¹**. Sont considérées comme des plus-values de long terme, par opposition aux plus-values de court terme, les plus-values réalisées **lors de la cession d'éléments acquis ou créés depuis plus de deux ans. Ce régime a progressivement été réduit et aménagé pour concerner uniquement :**

- les **plus-values de long terme des personnes morales à prépondérance immobilière**, imposées au taux de 19 % ;

- les plus-values réalisées **lors de la cession de local professionnel en vue d'une transformation en logements** imposés au taux de 19 %² ;

- les **cessions de titres de portefeuille détenus depuis au moins cinq ans par des fonds commun de placement à risques, les fonds professionnels de capital investissement et les sociétés de capital-risque**.

Les plus-values afférentes à des titres de participation détenus depuis au moins deux ans **sont exonérées d'impôt sur les sociétés mais donnent lieu à la réintégration au résultat imposable d'une quote-part de frais et charges de 12 % du montant brut des plus-values de cession**.

Enfin, les revenus de la propriété intellectuelle, tels que définis à l'article 238 du code général des impôts³, **font également l'objet d'un taux réduit, étant soumis à une imposition distincte de 10 %**.

¹ Une exception est néanmoins prévue dès les 1° et 2° du a de l'article 219 concernant les sociétés dont l'actif est, à la date de la cession, constitué pour plus de 50 % de sa valeur réelle par une autorisation d'usage de ressources radioélectriques pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne en mode numérique.

² Cessions de locaux industriels destinés aux logements depuis le 1er janvier 2017 et jusqu'au 31 décembre 2023 inclus ; promesses de vente conclues du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2020, mais la vente doit être faite avant 2023 ; promesses de vente conclues du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2023, mais la vente doit être faite avant 2025 ; ventes et promesses de vente de terrains à bâtir conclues du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2022.

³ Les brevets, les certificats d'utilité et les certificats complémentaires de protection rattachés à un brevet, les logiciels protégés par le droit d'auteur ainsi que certains procédés de fabrication industriels.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT POUR ÉVALUER LES TAUX RÉDUITS D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Le présent article est issu d'un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Jean-René Cazeneuve, intégré au texte du Gouvernement sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Il prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport, avant le 31 décembre 2024 portant sur les effets des taux réduits de l'impôt sur les sociétés au regard des objectifs de ce dispositif.

Le présent article reprend ainsi **la proposition n° 2 de la mission d'information sur les différentiels de fiscalité entre entreprises présentés par Éric Coquerel et Jean-René Cazeneuve**¹.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT OPPORTUNE, ALORS QUE L'INFORMATION DU PARLEMENT EST AUJOURD'HUI LIMITÉE SUR LES CONSÉQUENCES DES TAUX RÉDUITS

La remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement **permettra de renseigner précisément les coûts de ces dispositifs fiscaux au profit des entreprises**. De plus, le rapport devra donner lieu à une **analyse détaillée de l'efficacité de ces dispositifs au regard des objectifs qui leur sont assignés**.

Ainsi, comme le relève les rapporteurs de la mission d'information précitée de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « *le taux réduit de l'impôt sur les sociétés applicables aux PME [...] n'est pas comptabilisé parmi les dépenses fiscales depuis son déclassement en 2006 et ne figure donc plus dans le tome II des voies et moyens annexé chaque année au projet de loi de finances* ». Ainsi, l'information du Parlement est très limitée et son efficacité au regard de ses objectifs (renforcer les fonds propres des petites entreprises et tenir compte de la capacité contributive de ces entreprises) n'est pas documentée. D'après le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ce dispositif **aurait représenté 2,66 milliards d'euros en 2022**.

Si le taux réduit applicable aux activités de recherche est bien chiffré dans le tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances, son coût est très dynamique : 475 millions d'euros en 2022, et une prévision

¹ Rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie général et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur les différentiels de fiscalité entre entreprises, présenté par MM. Éric Coquerel et le Jean-René Cazeneuve.

de 890 millions d'euros pour 2023. Il conviendrait de disposer d'éléments permettant d'expliquer **cette évolution et d'apprécier son efficacité au regard de son coût pour les finances publiques.**

Enfin, une analyse d'ensemble **des différents régimes d'imposition des plus-values professionnelles et de leur coût apportera des informations utiles au Parlement.**

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 49 *tricies* (nouveau)

**Demande de rapport sur l'opportunité de la création
d'une « Eurovignette » pour les poids lourds**

Le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur l'opportunité de créer une « Eurovignette » pour les poids lourds.

Il semble pertinent de réfléchir à l'instauration d'une écotaxe assortie d'une déduction d'accise sur l'énergie, pour que les poids lourds étrangers apportent une contribution financière permettant de couvrir les externalités négatives liées à leurs circulations sur le territoire national. Un dispositif de cette nature pourrait permettre de décourager les pratiques d'évitement de la fiscalité sur les carburants adoptées par des poids lourds étrangers qui s'approvisionnent en gazole à l'étranger et traversent la France sans s'acquitter d'aucune taxe.

La notion de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) n'ayant plus d'existence juridique depuis sa recodification opérée à compter de 2022 au sein du code des impositions sur les biens et services, la commission propose, par un amendement rédactionnel n° II-1391 (FINC.13) de remplacer la référence qui lui est faite dans l'article par sa nouvelle dénomination législative.

La commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UN ENCADREMENT EUROPÉEN ET DE NOUVELLES ÉCOTAXES RÉGIONALES CODIFIÉES CETTE ANNÉE

A. LA DIRECTIVE EUROPÉENNE DITE « EUROVIGNETTE » A ÉTÉ MODIFIÉE EN 2022 PUIS TRANSPOSÉE EN DROIT NATIONAL CETTE ANNÉE

La directive 1999/62/CE du Parlement et du Conseil du 17 juin 2019¹, dite « Eurovignette », encadre la taxation des poids lourds. Pour éviter les distorsions de concurrence au sein du marché intérieur, elle vise une harmonisation des systèmes de prélèvements selon le principe dit de « l'utilisateur-payeur », l'imputation aux transporteurs routiers d'une part des coûts des infrastructures routières.

¹ Relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

La directive¹ **prohibe strictement les prélèvements qui introduiraient une discrimination** « en raison de la nationalité du transporteur, de l'État membre ou du pays tiers d'établissement du transporteur ou d'immatriculation du véhicule ou de l'origine ou de la destination du transport ». Elle précise que les États membres sont libres d'appliquer des prélèvements que leur perception « ne présente pas de caractère discriminatoire à l'égard du trafic international et n'entraîne pas de distorsion de concurrence entre les opérateurs ».

Cet encadrement a été révisé par la directive (UE) 2022/62 du 24 février 2022² qui a introduit des mécanismes tendant à développer un autre principe, celui du « pollueur-payeur » en prévoyant des mécanismes permettant d'internaliser les externalités négatives générées par les poids lourds.

Depuis la révision de 2022, la directive « Eurovignette » rend obligatoire l'instauration d'une **redevance relatives aux coûts externes liés à la pollution atmosphérique** générée par le transport routier de marchandises. La nouvelle directive impose aussi aux États membres de **moduler leurs redevances d'infrastructures selon les classes d'émissions de CO₂** des véhicules lourds.

La révision de la directive a été **transposée en droit français par la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture qui a créé les articles L. 119-11 à L. 119-13 du code de la voirie routière.

L'article L. 119-11 prévoit à ce titre que les péages applicables aux poids lourds doivent être modulés en fonction de la classe des émissions de dioxyde de carbone du véhicule. L'article L. 119-12 dispose quant à lui que ces mêmes péages sont majorés d'une redevance pour coûts externes liée à la pollution atmosphérique. L'article L. 119-13 renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions d'application de ces dispositions. Un projet de ce décret a fait l'objet d'une consultation entre le 16 octobre et 10 novembre 2023.

B. PRÉVUES PAR LA LOI DITE « CLIMAT-RÉSILIENCE », LES ÉCOTAXES RÉGIONALES FACULTATIVES ONT ÉTÉ CODIFIÉES EN 2023

L'article 137 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience » a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **instaurer au 1^{er} janvier 2024 des « écotaxes » régionales.**

¹ À son article 7.

² Modifiant les directives 1999/62/CE, 1999/37/CE et (UE) 2019/520 en ce qui concerne la taxation des véhicules pour l'utilisation de certaines infrastructures.

L'ordonnance n° 2023-661 du 26 juillet 2023 a ainsi prévu les dispositions législatives d'encadrement de ces « écotaxes » en permettant aux régions volontaires de mettre en place une taxe au titre de l'usage, par les véhicules de transport de marchandises, des voies du réseau routier susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les autoroutes à péages ou depuis les voies soumises à une autre taxe, le cas échéant, étrangère. Cette possibilité est étendue aux départements pour les voies relevant de leur domaine public routier qui sont susceptibles de supporter un report significatif de trafic depuis les voies soumises à une taxe régionale.

Les règles relatives à ces écotaxes sont désormais codifiées à la section 6 « Taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier »¹ du chapitre I^{er} du titre II du livre IV de la partie législative du code des impositions sur les biens et services.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR LA CRÉATION D'UNE EUROVIGNETTE ASSORTIE D'UNE DÉDUCTION D'ACCISE SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

Le présent article, issu d'un amendement déposé par Mme Félicie Gérard et plusieurs de ses collègues députés, a été retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49.

Il vise à demander la remise au Parlement d'un « *rapport sur l'opportunité de la création d'une « Eurovignette » pour les poids lourds, associée à un mécanisme permettant d'en déduire les contributions réelles de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : TROUVER UN MOYEN D'ENRAYER LES PRATIQUES D'OPTIMISATION FISCALE PRATIQUÉES PAR LES POIDS LOURDS ÉTRANGERS QUI TRAVERSENT NOTRE TERRITOIRE SANS S'ACQUITTER D'AUCUNE TAXE

L'évolution de la fiscalité appliquée au secteur du transport routier de marchandises doit toujours être envisagée avec prudence en raison de la faiblesse inhérente de ses marges. Cette prudence se justifie d'autant plus que la filière représente en France plus de 30 000 entreprises et 400 000 salariés. Cette prudence mérite même d'être renforcée dans le

¹ Aux articles L. 421-186 à L. 421-263 du code des impositions sur les biens et services.

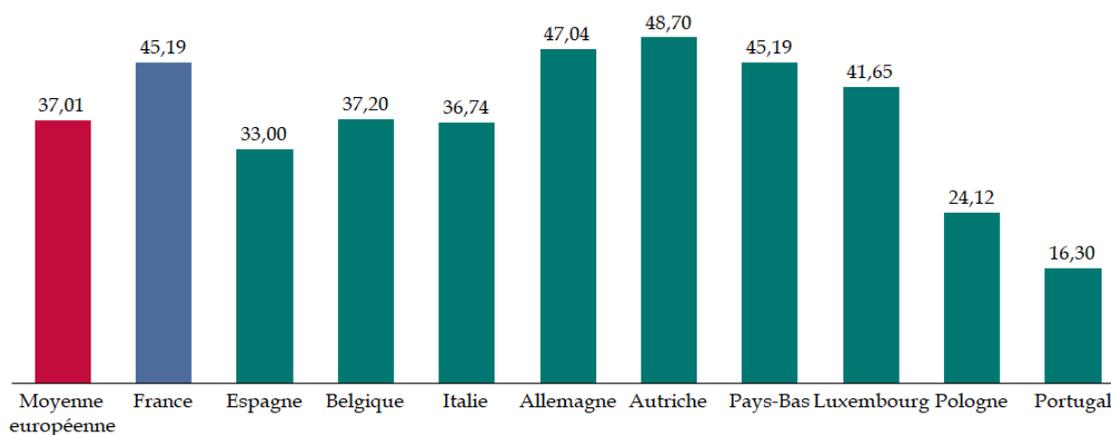
contexte actuel de prix élevés des carburants, un poste de charge qui compte pour plus de 30 % des coûts de l'activité.

En France, le transport routier de marchandises bénéficie d'un **remboursement partiel d'accise sur les produits énergétiques**, l'ancienne taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), ce qui lui permet de disposer d'un tarif réduit de **45,19 euros par hectolitre** de gazole.

D'après un rapport de mars 2023 du Comité national routier (CNR), ce tarif, bien que réduit, demeure **supérieur à la moyenne européenne** qui se situe à 37,01 euros par hectolitre. Cette **différence** est même très **accentuée avec plusieurs pays frontaliers** tels que l'Espagne, l'Italie, la Belgique ou encore le Luxembourg.

Comparaison européenne des tarifs d'accise sur le gazole appliqués au transport routier de marchandises

(en euros par hectolitre de gazole)



Source : commission des finances, d'après le rapport du CNR de mars 2023

Cette situation est génératrice de **pratiques d'optimisation et d'évitement de la fiscalité des carburants par des transporteurs étrangers qui choisissent de faire le plein en dehors des frontières françaises avant de traverser le territoire national sans s'acquitter d'aucune contribution susceptible de compenser les externalités négatives** générées par leurs circulations, tant en termes de pollution que d'usure des chaussées.

Dans une étude de 2021¹, la direction générale du trésor a conclu qu'en France les usagers de la route s'acquittaient de contributions inférieures aux externalités générées par leurs circulations. Pour les poids lourds à motorisation diesel, la direction générale du trésor estimait même cet écart à 68 %.

¹ « Les usagers de la route paient-ils le juste prix de leurs circulations », direction générale du trésor, avril 2021.

Plusieurs États européens ont déjà mis en place sur leur réseau routier des dispositifs d'écotaxes. Il en va ainsi par exemple de la LKW Maut, instaurée en Allemagne et qui est à l'origine de reports de trafic constatés sur le réseau routier alsacien. La Belgique a également mis en place un prélèvement de cette nature depuis 2016. Le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et le Luxembourg ont quant à eux instauré, par un accord international, un dispositif commun de vignette poids lourds.

Il semble pertinent de **réfléchir à l'instauration d'une écotaxe assortie d'une déduction d'accise sur l'énergie pour que les poids lourds étrangers apportent une contribution financière permettant de couvrir les externalités négatives liées à leurs circulations** sur le territoire national. Le rapport pourrait ainsi déterminer si un dispositif de cette nature pourrait permettre de **décourager les pratiques d'évitement de la fiscalité sur les carburants** adoptées par des poids lourds étrangers qui s'approvisionnent en gazole à l'étranger et traversent la France sans s'acquitter d'aucune taxe.

Il s'attacherait également à documenter comment **la déduction d'accise sur les énergies assortie à ce dispositif pourrait permettre de neutraliser l'effet de cette nouvelle taxe pour les transporteurs français.**

Le rapport devra enfin préciser dans quelle mesure et à quelles conditions un dispositif de cette nature pourra être considéré comme conforme au droit de l'Union européenne.

La notion de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) n'ayant plus d'existence juridique depuis sa recodification opérée à compter de 2022 au sein du code des impositions sur les biens et services, la commission propose, par **un amendement rédactionnel n° II-1391 (FINC.13)**, de remplacer la référence qui lui est faite dans l'article par sa nouvelle dénomination législative, à savoir la fraction d'accise sur les énergies perçue sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons.

Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 49 untricies (nouveau)

Demande de rapport sur l'opportunité d'une révision du barème des indemnités kilométriques prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre du véhicule

Le présent article prévoit une demande de rapport sur l'opportunité d'une révision du barème des indemnités kilométriques prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre du véhicule.

À l'heure où les prix des carburants restent élevés et que leur évolution est particulièrement incertaine compte-tenu notamment des tensions géopolitiques actuelles, cette demande de rapport apparaît malvenue.

La commission des finances propose, par un amendement n° II-1381 (FINC.14), de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : DES INDEMNITÉS KILOMÉTRIQUES POUR LES DÉPLACEMENTS PROFESSIONNELS

Le barème des indemnités kilométrique est prévu au 3° de l'article 83 du code général des impôts (CGI). Le contribuable a le choix, pour ses frais professionnels, entre deux options : appliquer une déduction forfaitaire de 10 % sur ses revenus ou opter pour le régime des frais réels. L'administration applique par défaut une « déduction forfaitaire » de 10 % sur les revenus afin de déterminer le montant du revenu net imposable. Cette déduction forfaitaire est censée couvrir une série de dépenses professionnelles courantes, dont le transport.

Toutefois, dans le cas où il s'estime lésé par la déduction forfaitaire, le contribuable a la possibilité d'y renoncer pour adopter le régime de déduction des frais réels. C'est dans le cadre de ce second régime qu'il est possible de déduire de manière séparée ses frais de transports. Les frais de transports doivent être distingués en deux catégories : les frais générés lors du trajet domicile-lieu de travail, et les frais de déplacement occasionnés durant l'activité professionnelle¹. Concernant les trajets domicile-lieu de travail, les frais de transport sont pris en compte dans la limite d'une distance de 40 km entre le domicile et le lieu de travail. Il est toutefois possible d'inclure les frais de transport au-delà de 40 km si le contribuable justifie de circonstances particulières, comme une mutation

¹ Sont également inclus les frais de déménagement ainsi que les frais de double résidence lorsque ceux-ci relèvent d'un motif professionnel.

géographique professionnelle, l'exercice d'une activité professionnelle par le conjoint, ou la difficulté à trouver un emploi à proximité du domicile. **Pour les déplacements professionnels à proprement dit, les contribuables ont le choix entre deux méthodes pour calculer leurs frais :**

- ils peuvent déduire leurs dépenses réelles sur justificatif. Cette méthode est particulièrement contraignante puisqu'il est nécessaire de calculer les dépenses de transports à partir de chaque trajet ;

- ils peuvent utiliser le barème des frais kilométriques, qui est publié annuellement par l'administration. L'article 83 du CGI dispose que « lorsque les bénéficiaires de traitements et salaires optent pour le régime des frais réels, l'évaluation des frais de déplacement, autres que les frais de péage, de garage ou de parking et d'intérêts annuels afférents à l'achat à crédit du véhicule utilisé, peut s'effectuer sur le fondement d'un barème forfaitaire fixé par arrêté du ministre chargé du budget en fonction de la puissance administrative du véhicule, retenue dans la limite maximale de sept chevaux, du type de motorisation du véhicule, et de la distance annuelle parcourue. » Le barème ne peut être appliqué que pour les automobiles, les motocyclettes et les cyclomoteurs immatriculés.

Revalorisé tous les ans de l'inflation, le barème est calculé à partir de la puissance administrative¹ du véhicule, évaluée en CV (chevaux vapeur), ainsi que de la distance parcourue. Les tableaux suivants donnent les barèmes applicables selon les types de véhicule (les distances « d » sont exprimées en km).

**Barème applicable aux voitures
pour l'imposition des revenus de 2022**

(en km)

Puissance administrative (en CV)	Distance (d) jusqu'à 5 000 km	Distance (d) jusqu'à 20 000 km	Distance (d) au-delà de 20 000 km
3 CV et moins	$d \times 0,529$	$(d \times 0,316) + 1\ 065$	$d \times 0,370$
4 CV	$d \times 0,606$	$(d \times 0,340) + 1\ 330$	$d \times 0,407$
5 CV	$d \times 0,636$	$(d \times 0,357) + 1\ 395$	$d \times 0,427$
6 CV	$d \times 0,665$	$(d \times 0,374) + 1\ 457$	$d \times 0,447$
7 CV et plus	$d \times 0,697$	$(d \times 0,394) + 1\ 515$	$d \times 0,470$

Source : Arrêté du 27 mars 2023 fixant le barème forfaitaire permettant l'évaluation des frais de déplacement relatifs à l'utilisation d'un véhicule par les bénéficiaires de traitements et salaires optant pour le régime des frais réels

¹ La puissance administrative, aussi appelée puissance fiscale, est déterminée à partir de la puissance maximale du moteur en termes de kilowatt/heure. La puissance administrative est notamment utilisée pour le calcul du certificat d'immatriculation et de la prime d'assurance pour certains assureurs. Elle est peut être trouvée sur le certificat d'immatriculation du véhicule.

déductibles

En appliquant ce barème, une personne qui avait roulé 10 000 km dans l'année avec un véhicule de 5 CV a pu par exemple faire état de $(10\,000 \times 0,357) + 1\,395 = 4\,965$ euros de frais réels sur sa déclaration d'impôt pour ses revenus de 2022. Un barème plus favorable s'applique aux voitures électriques.

Barème applicable aux motocyclettes des revenus de 2022

(en km)

Puissance administrative (en CV)	Distance (d) jusqu'à 3 000 km	Distance (d) jusqu'à 6 000 km	Distance (d) au-delà de 6 000 km
1 ou 2 CV	$d \times 0,395$	$(d \times 0,099) + 891$	$d \times 0,248$
3, 4, 5 CV	$d \times 0,468$	$(d \times 0,082) + 1\,158$	$d \times 0,275$
Plus de 5 CV	$d \times 0,606$	$(d \times 0,079) + 1\,583$	$d \times 0,343$

Source : Arrêté du 27 mars 2023 fixant le barème forfaitaire permettant l'évaluation des frais de déplacement relatifs à l'utilisation d'un véhicule par les bénéficiaires de traitements et salaires optant pour le régime des frais réels déductibles

Barème applicable aux cyclomoteurs pour l'imposition des revenus de 2022

(en km)

Distance (d) jusqu'à 3 000 km	Distance (d) jusqu'à 6 000 km	Distance (d) au-delà de 6 000 km
$d \times 0,315$	$(d \times 0,079) + 711$	$d \times 0,198$

Note : pour les cyclomoteurs, il n'y a pas de calcul de la puissance administrative.

Source : Arrêté du 27 mars 2023 fixant le barème forfaitaire permettant l'évaluation des frais de déplacement relatifs à l'utilisation d'un véhicule par les bénéficiaires de traitements et salaires optant pour le régime des frais réels déductibles

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUR L'OPPORTUNITÉ D'UNE RÉVISION DU BARÈME DES INDEMNITÉS KILOMÉTRIQUES PRENANT EN COMPTE LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE DU VÉHICULE

Le présent article, issu d'un amendement déposé par Mme Félicie Gérard et plusieurs de ses collègues députés, a été retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application du troisième alinéa de l'article 49.

Il vise à demander la remise au Parlement d'un « *rapport sur l'opportunité d'une révision du barème des indemnités kilométriques prenant en compte les émissions de gaz à effet de serre du véhicule en lieu et place de sa puissance administrative* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ALORS QUE LES PRIX DES CARBURANTS DEMEURENT TRÈS ÉLEVÉS ET QUE LEURS PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS SONT INCERTAINES, CETTE DEMANDE DE RAPPORT EST MALVENUE

En novembre 2023, **les prix des carburants se maintiennent à un niveau élevé, suite à une forte hausse constatée à partir du mois de juillet.** D'après les données du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le 17 novembre 2023, **les prix à la pompe du gazole et du sans-plomb 95 se situaient en moyenne à respectivement 1,80 euro par litre et 1,84 euro par litre.**

Évolution des prix des carburants routiers en moyenne mensuelle (janvier 2021-octobre 2023)

(en euros par litre)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

L'augmentation des prix des carburants constatée depuis l'été 2023 s'explique notamment par une hausse du prix du baril de Brent qui approche les 100 euros.

Prix du baril de Brent depuis 2017

Evolution mensuelle du Brent daté depuis janvier 2017
(en \$/baril)



Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Selon les données publiées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, **70 % des trajets domicile - travail** sont effectués au moyen d'un **véhicule individuel**. Ainsi, de nombreux **travailleurs**, particulièrement **dans les zones rurales ou périurbaines**, qui ne disposent pas nécessairement de services de transports collectifs denses et réguliers, se trouvent fortement **exposés à la hausse des prix des carburants**.

Par ailleurs, compte-tenu notamment des tensions géopolitiques actuelles, **les perspectives d'évolution du prix du baril et, par voie de conséquence, de ceux des carburants à la pompe, sont particulièrement incertaines** dans les mois et années à venir. **Tout laisse à penser qu'ils vont rester durablement élevés** et de nouvelles crises susceptibles de porter les prix au litre du gazole et des essences sans-plomb au-delà des deux euros le litre sont probables.

La commission ne souhaite bien entendu aucunement remettre en cause l'impératif de transition écologique du parc de véhicules qui fait déjà l'objet de nombreuses mesures incitatives budgétaires (aides à l'acquisition de véhicules propres, leasing social, etc.) ou fiscales (malus CO2 et malus masse pour les véhicules particuliers, taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone et taxe sur les émissions de polluants atmosphériques pour les véhicules de sociétés), autant de mesures que le Gouvernement propose d'ailleurs de renforcer dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Toutefois, **dans ce contexte incertain de prix des carburants élevés et extrêmement volatiles, il apparaît malvenu d'envisager une révision du barème kilométrique susceptible de pénaliser les travailleurs des zones rurales, contraints d'utiliser leur véhicule individuel pour se rendre sur leur lieu de travail faute d'alternatives.**

La commission propose ainsi un **amendement n° II-1381 (FINC.14)** visant à supprimer cet article.

Décision de la commission : la commission des finances propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 décembre 2023 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2024 non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 14 amendements.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>