

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

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 2023,*

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. Éric Bocquet, Daniel Breuiller, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidents ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klingner, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN DES ARTICLES	7
SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	
TITRE PREMIER DISPOSITIONS POUR 2023	
I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE	
A. - CRÉDITS DES MISSIONS.....	7
• <i>ARTICLE 27</i> Crédits du budget général.....	7
• <i>ARTICLE 28</i> Crédits des budgets annexes.....	15
• <i>ARTICLE 29</i> Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers	17
B. - DONNÉES DE LA PERFORMANCE.....	19
• <i>ARTICLE 30</i> Données de la performance.....	19
II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT	
• <i>ARTICLE 31</i> Autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires	22
III. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	
• <i>ARTICLE 32</i> Plafonds des autorisations d'emplois de l'État	24
• <i>ARTICLE 33</i> Plafonds des emplois des opérateurs de l'État.....	28
• <i>ARTICLE 34</i> Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière	31
• <i>ARTICLE 35</i> Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes	33
IV. - REPORTS DE CRÉDITS DE 2022 SUR 2023	
• <i>ARTICLE 36</i> Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement	35

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

• ARTICLE 37 A (nouveau) Répartition du produit de la taxe d'aménagement au sein du bloc communal	42
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 37 A (nouveau) Institution d'une conférence de financement des transports publics en Île-de-France et information du Parlement de ses conclusions	47
• ARTICLE 37 B (nouveau) Prolongation pour un an de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements	51
• ARTICLE 37 C (nouveau) Prolongation de l'expérimentation du compte financier unique	56
• ARTICLE 37 Garantie de l'État à la Banque de France sur un prêt au fonds monétaire international	61
• ARTICLE 37 bis (nouveau) Prolongation des PGE « résilience » jusqu'au 31 décembre 2023	67
• ARTICLE 37 ter (nouveau) Création d'un fonds de garantie publique couvrant les garanties, contrats d'affacturage et d'assurance-crédit destinés à faciliter la souscription de contrats de fourniture de gaz ou d'électricité aux entreprises	72
• ARTICLE 37 quater (nouveau) Garantie de l'État à l'Union européenne au titre des prêts que celle-ci accorde à l'Ukraine au titre de l'assistance macro-financière	80
• ARTICLE 37 quinquies (nouveau) Garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2023	84
• ARTICLE 38 Transfert des missions de soutien au commerce extérieur anciennement confiées à Natixis	90
• ARTICLE 39 Arrêt du soutien à l'export des hydrocarbures	105
• ARTICLE 40 Participation de l'État à l'augmentation de capital de la Banque Ouest Africaine de développement (BOAD)	115
• ARTICLE 40 bis (nouveau) Suppression de l'arrêté listant les organismes soumis à l'obligation de mettre à disposition un moyen de paiement dématérialisé	118
• ARTICLE 40 ter (nouveau) Report de deux ans du transfert de la cotisation foncière des entreprises (CFE) des établissements publics territoriaux (EPT) vers la métropole du Grand Paris (MGP)	122
• ARTICLE 40 quater (nouveau) Encadrement de l'évolution des finances publiques locales	129
• ARTICLE 40 quinquies (nouveau) Ouverture aux sociétés de financement de l'octroi de garantie de l'État pour couvrir des prêts intervenant en complément d'aides destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété en Outre-mer	150
• ARTICLE 40 sexies (nouveau) Modalités de financement des frais de formation des apprentis des collectivités territoriales	155
• ARTICLE 40 septies (nouveau) Pérennisation de la dérogation permettant d'engager des médecins de prévention et des médecins du travail contractuels jusqu'à 73 ans	160
• ARTICLE 40 octies (nouveau) Ajustements de la réforme de la prise en charge par les employeurs publics de la protection sociale complémentaire de leurs agents	164
• ARTICLE 40 nonies (nouveau) Possibilité pour les salariés de coopératives agricoles de pouvoir utiliser la totalité des sommes recueillies sur leur plan d'épargne entreprise pour acquérir des parts sociales de leur entreprise	170
• ARTICLE 40 decies (nouveau) Création et suppression d'annexes générales au projet de loi de finances	172

• <i>ARTICLE 40 undecies (nouveau)</i> Autorisation à souscrire une augmentation de capital en numéraire de la Banque de développement du Conseil de l'Europe	179
• <i>ARTICLE 40 duodecies (nouveau)</i> Autorisation à abandonner tout ou partie de la créance détenue sur la société Air Austral SA au titre du prêt FDES	182
• <i>ARTICLE 40 terdecies (nouveau)</i> Rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées	185
• <i>ARTICLE 40 quaterdecies (nouveau)</i> Rapport concernant la mise en place et l'éventuel renouvellement du « fonds spécial » pour l'Ukraine destiné à l'achat de matériel militaire	191
• <i>ARTICLE 40 quindecies (nouveau)</i> Rapport évaluant les conditions de mise en place d'un dispositif dit de « taxe sur la valeur ajoutée circulaire »	193
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 40 quindecies (nouveau)</i> Accès automatique aux informations de la DGFIP pour les agents des douanes dans le cadre de contrôles sur la détaxe TVA	196
EXAMEN EN COMMISSION	199
LA LOI EN CONSTRUCTION	201

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER DISPOSITIONS POUR 2023

I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE

A. - Crédits des missions

ARTICLE 27

Crédits du budget général

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le projet de loi de finances pour 2023.

Les ouvertures de crédit étaient de 558,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 560,2 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 7,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

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

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.

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

Le présent article **récapitule les ouvertures de crédits du budget général** résultant des votes par mission, conformément à la répartition détaillée à l'état B qui lui est annexé.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 558,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 560,2 milliards 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, ces crédits étaient de 566,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 567,7 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 7,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 7,4 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les modifications des crédits des missions sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Crédits par mission avant et après les votes de l'Assemblée nationale

(en millions d'euros)

	Texte initial		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	3 220,2	3 218,1	3 220,2	3 218,1	-	-
Administration générale et territoriale de l'État	4 859,6	4 568,8	4 859,6	4 568,8	-	-
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 867,0	3 842,3	3 878,0	3 853,3	+ 11,0	+ 11,0
Aide publique au développement	8 041,7	5 923,9	8 041,7	5 923,9	-	-
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 924,2	1 930,9	1 924,2	1 930,9	-	-
Cohésion des territoires	17 942,8	17 854,0	17 982,8	17 894,0	+ 40,0	+ 40,0
Conseil et contrôle de l'État	904,5	817,6	904,5	817,6	-	-
Crédits non répartis	2 154,0	1 854,0	2 154,0	1 854,0	-	-
Culture	3 735,8	3 714,9	3 735,8	3 714,9	-	-
Défense	62 005,4	53 116,5	62 005,4	53 116,5	-	-
Direction de l'action du Gouvernement	937,7	925,5	937,7	925,5	-	-
Écologie, développement et mobilité durables	28 495,6	27 386,1	31 980,0	30 495,5	+ 3 484,4	+ 3 109,4
Économie	3 521,0	3 887,4	7 552,0	7 918,4	+ 4 031,0	+ 4 031,0
Engagements financiers de l'État	53 416,9	60 189,3	53 516,9	60 289,3	+ 100,0	+ 100,0
Enseignement scolaire	82 470,7	82 317,1	82 550,7	82 397,1	+ 80,0	+ 80,0
Gestion des finances publiques	10 929,1	10 537,0	10 929,1	10 537,0	-	-

	Texte initial		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Immigration, asile et intégration	2 674,8	2 009,1	2 674,8	2 009,1	-	-
Investir pour la France de 2030	262,5	6 087,6	262,5	6 087,6	-	-
Justice	12 511,0	11 563,4	12 511,0	11 563,4	-	-
Médias, livre et industries culturelles	702,4	704,9	702,4	704,9	-	-
Outre-mer	2 665,6	2 489,5	2 668,1	2 492,0	+ 2,5	+ 2,5
Plan de relance	0,0	4 397,5	0,0	4 397,5	-	-
Pouvoirs publics	1 076,5	1 076,5	1 076,5	1 076,5	-	-
Recherche et enseignement supérieur	31 212,7	30 806,2	31 212,7	30 806,2	-	-
Régimes sociaux et de retraite	6 136,9	6 136,9	6 136,9	6 136,9	-	-
Relations avec les collectivités territoriales	4 280,8	4 368,9	4 285,4	4 373,5	+ 4,6	+ 4,6
Remboursements et dégrèvements	128 346,1	128 346,1	128 346,1	128 346,1	-	-
Santé	3 363,5	3 366,8	3 363,5	3 366,8	-	-
Sécurités	24 215,5	22 998,0	24 365,5	23 035,5	+ 150,0	+ 37,5
Solidarité, insertion et égalité des chances	29 843,9	29 943,2	29 848,3	29 947,6	+ 4,4	+ 4,4
Sport, jeunesse et vie associative	1 509,1	1 822,2	1 519,1	1 832,2	+ 10,0	+ 10,0
Transformation et fonction publiques	802,1	1 143,1	817,1	1 158,1	+ 15,0	+ 15,0
Travail et emploi	20 289,0	20 877,0	20 289,0	20 877,0	-	-
Total général	558 318,7	560 220,2	566 251,6	567 665,5	+ 7 932,9	+ 7 445,4

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 mouvements concernent deux missions¹.

S'agissant de la **mission « Écologie, mobilité et développement durables »**, les amendements retenus visaient :

- sur la proposition du Gouvernement, à accroître de 3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les crédits du programme 345 « Service public de l'énergie » afin de financer la mise en place d'un dispositif d'aide aux entreprises et collectivités pour faire face à l'augmentation des factures d'électricité, à minorer de 18,8 millions d'euros les crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables »,

¹ Sauf mention contraire, les modifications de crédits s'entendent en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les amendements du Gouvernement tendant seulement à lever les gages des autres amendements ne sont pas mentionnés.

en raison du versement intégral dès 2022 de certaines indemnités, et à accroître de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 125 millions d'euros en crédits de paiement les crédits du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », créé par le projet de loi de finances ;

- sur la proposition d'Antoine Armand et plusieurs de ses collègues, à abonder de 2 millions d'euros les crédits du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » en faveur du réseau des associations chargées de la surveillance de la qualité de l'air ;

- sur la proposition de Jean-Marc Zulesi et plusieurs de ses collègues, à accroître de 1,2 million d'euros les crédits du même programme afin de financer le relèvement du seuil des aides à l'achat de vélo.

Deux amendements ont été retenus sur la **mission « Économie »** afin, sur la proposition du Gouvernement, de majorer les crédits du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de 4 milliards d'euros, d'une part, afin de financer le renforcement des aides de guichet aux entreprises pour le paiement de leurs factures d'électricité et de gaz, et de 31 millions d'euros, d'autre part, pour alimenter le fonds national de péréquation territorial opéré par la Poste.

De nombreux autres mouvements ont affecté les autres missions.

S'agissant de la **mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »**, le texte a retenu des amendements tendant :

- sur la proposition du Gouvernement, à majorer de 10 millions d'euros les crédits du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » en faveur de l'Office national des forêts et de la défense contre les feux de forêt ;

- sur la proposition de Thierry Benoit et plusieurs de ses collègues, à abonder de 5 millions d'euros les crédits du même programme en faveur du fonds Avenir bio ;

- sur la proposition d'Anne-Laurence Petel et plusieurs de ses collègues, à créer un nouveau programme « Soutien aux associations de protection animale et aux réfugiés », doté de 1 million d'euros.

Les crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires » ont été abondés de 40 millions d'euros sur la proposition de Stella Dupont et plusieurs de ses collègues afin d'ouvrir les crédits nécessaires au maintien du parc d'hébergement d'urgence à un niveau de 195 000 places, conformément à une annonce par le Gouvernement.

S'agissant de la **mission « Culture »**, ont été retenus des amendements tendant :

- sur la proposition d'Alexandre Portier et plusieurs de ses collègues, à abonder de 1 million d'euros les crédits du programme 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » afin de soutenir les fanfares ;

- sur la proposition de Nicolas Metzdorf et plusieurs de ses collègues, à majorer de 1 million d'euros les crédits du même programme afin de développer le pass Culture en Nouvelle-Calédonie ;

- sur la proposition de Violette Spillebout et plusieurs de ses collègues, à créer un nouveau programme « Éducation aux médias et à l'information », doté de 500 000 euros ;

- sur la proposition de Frédéric Maillot et plusieurs de ses collègues, à accroître de 1 million d'euros les crédits du programme 175 « Patrimoines » pour soutenir l'entretien du patrimoine local ;

- sur la proposition des mêmes députés, à abonder de 1 million d'euros les crédits du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture » pour le compte de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art ;

- sur la proposition d'Emmanuelle Antoine, à abonder de 100 000 euros les crédits du même programme afin d'accroître les moyens consacrés au contrôle des demandes d'autorisation des biens culturels.

Les crédits du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs) » de la **mission « Engagements financiers de l'État »** ont été majorés de 100 millions d'euros, sur la proposition du Gouvernement, en prévision de la création d'un fonds chargé d'apporter une garantie publique pour les garanties exigées par un fournisseur en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité et pour les contrats d'affacturage et risques d'assurance-crédit liés à ces mêmes contrats (article 37 *ter* du présent projet de loi de finances).

Les crédits du programme 230 « Vie de l'élève » de la **mission « Enseignement scolaire »** ont été majorés de 80 millions d'euros, sur la proposition de Mathieu Lefèvre et plusieurs de ses collègues, de manière à revaloriser la rémunération des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

Sur la **mission « Justice »**, un amendement présenté par Philippe Pradal et plusieurs de ses collègues a augmenté de 1,5 million d'euros les crédits du programme 101 « Accès au droit et à la justice », afin de développer le dispositif « téléphone grave danger », tout en minorant de 1,5 million d'euros les crédits du programme 166 « Justice judiciaire », donc sans effet sur le montant total des crédits de la mission.

S'agissant de la **mission « Outre-mer »**, des amendements ont été retenus, tendant :

- sur la proposition de Max Mathiasin, à accroître de 30 millions d'euros les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », s'agissant des contrats de redressement outre-mer (COROM) ;

- sur la proposition du Gouvernement, à rehausser de 2,5 millions d'euros les crédits du même programme afin de revaloriser la part de l'État dans le financement des aides sociales à Wallis-et-Futuna ;

- sur la proposition de Philippe Naillet et plusieurs de ses collègues, à abonder de 10 millions d'euros les crédits du même programme afin de soutenir les entreprises d'outre-mer face aux surcoûts d'approvisionnement en énergie ;

- sur la proposition de la commission des lois, à abonder de 500 000 euros les crédits du même programme pour faciliter les recherches afin de déterminer le nombre et l'identité des indivisaires en cas de succession dans certaines collectivités d'outre-mer ;

- sur la proposition de Max Mathiasin et plusieurs de ses collègues, à abonder de 2 millions d'euros les crédits du même programme afin de soutenir l'action des collectivités face aux catastrophes naturelles ;

- sur la proposition de Stéphane Lenormand et plusieurs de ses collègues, à majorer de 1 million d'euros les crédits du même programme afin de permettre la prise en charge des frais de transport et des indemnités journalières de résidence des parents résidant dans un territoire ultramarin et devant se rendre dans l'hexagone pour y faire soigner leur enfant atteint d'une maladie incurable ;

- sur la proposition de Frédéric Maillot et plusieurs de ses collègues, à abonder de 5 millions d'euros les crédits du même programme consacrés à la continuité territoriale ;

- sur la proposition de Jiovanny William et plusieurs de ses collègues, à abonder de 45 000 euros les crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » pour permettre l'accueil d'apprentis en outre-mer dans le service militaire adapté (SMA) ;

- sur la proposition de Jean-Hugues Ratenon et plusieurs de ses collègues, à créer un nouveau programme « Centres d'examen des concours de la fonction publique dans chaque collectivité ultra-marine » doté de 1 million d'euros ;

- sur la proposition de Jean-Philippe Nilor et plusieurs de ses collègues, à créer un nouveau programme « Extension du passeport mobilité aux personnes engagées dans le dispositif de validation des acquis » doté de 1 million d'euros.

Deux amendements ont été retenus concernant la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »** afin, sur la proposition du Gouvernement :

- de rehausser de 259 177 euros les crédits du programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », à titre d'ajustement des droits à compensations financières versés aux collectivités ou leurs groupements via les concours particuliers de la dotation générale de décentralisation (DGD) ;

- de majorer de 4,3 millions d'euros les crédits du même programme afin d'étendre l'éligibilité de la fraction « Parcs naturels régionaux » de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales à l'ensemble des communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant des communes de la même strate.

Sur la **mission « Santé »**, un programme « Dotation exceptionnelle pour l'Établissement français du Sang », doté de 1 million d'euros, a été créé sur la proposition de Bertrand Sorre et plusieurs de ses collègues.

Sur la mission « **Sécurités** », le programme 161 « Sécurité civile » a été abondé de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,5 millions d'euros en crédits de paiement, à l'initiative du Gouvernement, pour renforcer les mesures prévues en 2023 au profit des services d'incendie et de secours afin de faire face à la récurrence, l'intensité et la simultanéité des phénomènes liés au réchauffement climatique.

S'agissant de la **mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »**, des amendements ont été retenus, tendant :

- sur la proposition d'Aurore Bergé et plusieurs de ses collègues, à abonder de 2,9 millions d'euros les crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » afin d'augmenter les moyens accordés à la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), en charge de la gestion de la plateforme téléphonique 3919 ;

- sur la proposition de Perrine Goulet et plusieurs de ses collègues, à accroître de 1,5 million d'euros les crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » pour préfigurer une cellule de soutien aux professionnels confrontés à des situations d'enfants victimes de violences sexuelles.

Les crédits du programme 219 « Sport » de la **mission « Sport, jeunesse et vie associative »** ont été abondés de 10 millions d'euros, sur la proposition de Benjamin Dirx, au nom de la commission des finances, afin d'accompagner la politique sociale portée par le ministère des sports et particulièrement sa politique d'insertion par le sport.

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » de la **mission « Transformation et fonction publiques »** ont été majorés de 15 millions d'euros, sur la proposition du Gouvernement, pour verser une subvention de l'État au profit du financement de la formation des apprentis dans les collectivités locales.

Enfin, les crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la **mission « Travail et emploi »** ont été majorés, sur la proposition de Dominique Da Silva, de 5 millions d'euros, d'une part, afin de contribuer au déploiement de places dans les écoles de la deuxième chance (E2C) et pour un montant identique, d'autre part, pour abonder le financement des maisons de l'emploi et les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, sans effet sur les crédits globaux de la mission car les gages n'ont pas été levés par le Gouvernement.

*

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, **le rapporteur général 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 28

Crédits des budgets annexes

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le projet de loi de finances pour 2023.

Les ouvertures de crédit sont de 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces ouvertures de crédits.

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

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que les crédits de chaque budget annexe sont votés séparément.

Le présent article récapitule les **ouvertures de crédits des budgets annexes** résultant des votes par budget annexe, conformément à la répartition détaillée à l'état C qui lui est annexé.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 2 256,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 274,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les ouvertures de crédits n'ont pas été modifiées dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

Crédits des budgets annexes

(en millions d'euros)

Budget annexe	Texte déposé à l'Assemblée nationale		Texte transmis au Sénat		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Contrôle et exploitation aériens	2 103,8	2 121,8	2 103,8	2 121,8	-	-
Publication officielles et information administrative	152,7	152,6	152,7	152,6	-	-
Total	2 256,4	2 274,4	2 256,4	2 274,4	-	-

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

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

Cet article procède à une simple récapitulation des votes intervenus sur les crédits des budgets annexes, le montant total étant mis à jour, le cas échéant, à la fin de la discussion. En conséquence, **le rapporteur général 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 29

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

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le projet de loi de finances pour 2023.

Les ouvertures de crédit étaient de 84,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 83,9 milliards d'euros en crédits de paiement pour les comptes d'affectation spéciale et de 140,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 140,8 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 de concours financiers ont été accrus de 78,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit que les crédits ou les découverts de chaque compte spécial sont votés séparément.

Le présent article récapitule les **ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers** résultant des votes portant sur ces comptes, conformément à la répartition détaillée à l'état D qui lui est annexé. Les découverts des autres comptes spéciaux font l'objet de l'article 31.

S'agissant des **comptes d'affectation spéciale**, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 84,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 83,9 milliards d'euros en crédits de paiement. L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces crédits.

S'agissant des **comptes de concours financiers**, le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédit à hauteur de 140,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 140,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

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

Les crédits des comptes de concours financiers ont été augmentés de 78,2 millions d'euros dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, qui a retenu un amendement d'initiative gouvernementale qui :

- majore de 20 millions d'euros les crédits du programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics » du compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics », afin de doter le fonds chargé d'apporter une garantie publique pour les garanties exigées par un fournisseur en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité et pour les contrats d'affacturage et risques d'assurance-crédit liés à ces mêmes contrats (article 37 *ter* du présent projet de loi de finances). Cette dotation est faite sous la forme d'une avance qui sera remboursée par les primes ou cotisations versées par les établissements de crédit, les entreprises d'assurance ou les sociétés de financement et perçues par le fonds en contrepartie du risque pris ;

- majore de 58,2 millions d'euros les crédits du programme 824 « Avances à des services de l'État » du même compte de concours financiers, afin d'ajuster le montant prévisionnel des avances de l'Agence France Trésor au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

*

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, le cas échéant, à la fin de la discussion. En conséquence, **le rapporteur général 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 30

Données de la performance

Le présent article indique qu'il est défini, pour l'année 2023, au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, les objectifs et les indicateurs associés et renvoie à la répartition, par mission, de ces objectifs et indicateurs, au sein de l'État G du projet loi de finances.

Il en résulte que les éventuelles modifications apportées par les parlementaires lors de l'examen du PLF le seront à l'État G et non directement au présent article.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA POSSIBILITÉ D'AMENDER LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE ISSUE DE LA LOI ORGANIQUE N° 2021-1836 DU 28 DÉCEMBRE 2021 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

A. UN BUDGET DE L'ÉTAT ORGANISÉ AUTOUR D'UNE LOGIQUE DE RÉSULTAT REPOSANT SUR DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Depuis la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF), le budget de l'État repose sur une logique de résultats à atteindre et est structuré, pour chaque mission et programme budgétaire, autour d'une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. À cet égard, l'article premier de la LOLF dispose d'ailleurs que les lois de finances déterminent « *la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État* » en tenant compte « *d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

Ces éléments figurent dans les projets annuels de performances (PAP) de chaque programme qui accompagnent les annexes par mission au projet de loi de finances.

Ainsi, dans le cadre du projet de loi de finances, les responsables de programme s'engagent, devant le Parlement, sur des objectifs chiffrés pour l'année à venir.

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

Ils rendent ensuite compte des résultats obtenus et expliquent les écarts par rapport aux prévisions dans les rapports annuels de performances, documents joints au projet de loi de règlement.

L'atteinte des objectifs fixés par mission et programme est mesurée par des indicateurs de performance pour lesquels sont indiquées les réalisations passées, une prévision pour l'année à venir et une valeur cible pour la dernière année du budget pluriannuel en cours.

B. LA POSSIBILITÉ D'AMENDER LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE

La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a introduit, dans un 4° bis du II de l'article 34 de la LOLF, une nouvelle disposition.

Ainsi, la seconde partie de la loi de finances doit désormais définir, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des **objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs**.

Cependant, il est important de noter que **le Parlement peut donc amender les indicateurs, mais pas les cibles chiffrées** qui continuent de relever de la seule compétence du Gouvernement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PRÉSENTATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE, CONSÉQUENCE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le présent article indique qu'il est défini, pour l'année 2023, au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, les objectifs et les indicateurs associés et renvoie à la répartition, par mission de ces objectifs et indicateurs, au sein d'un nouvel État G de projet loi de finances.

Cet État G liste ainsi les 38 missions, 130 programmes et les 401 objectifs et 780 indicateurs qui y sont associés.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article 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 : ADOPTER UN ARTICLE RÉCAPITULATIF DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DANS UN NOUVEL ÉTAT G ANNEXÉ AU PLF

Cet article procède à une simple mention de la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance dans le projet de loi de finances pour 2023 et renvoie à leur liste exhaustive par mission et par programme en nouvel État G du texte.

Il en résulte que les éventuelles modifications apportées par les sénateurs lors de l'examen du PLF le seront à l'État G et non directement au présent article.

Cette nouvelle possibilité permet au Parlement de **débattre** et, le cas échéant, **d'amender le dispositif de performance des missions**, qui est actuellement présenté dans les projets annuels de performances ne pouvant pas faire l'objet d'amendements. Cette mesure tend ainsi à **répondre à des critiques** formulées de façon récurrente à propos du **dispositif de performance**.

En particulier, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, avait déjà préconisé de confier des marges de manœuvre plus importantes aux parlementaires dans la définition des indicateurs de performance¹.

Ce nouvel État G est donc de nature à **revaloriser les objectifs de performance** et à **favoriser leur prise en compte dans le débat budgétaire**.

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

¹ [Rapport n° 743 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 2020, déposé le 7 juillet 2021.

II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 31

Autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires

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

L'article 43 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ prévoit que les crédits ou les découverts de chaque compte spécial sont votés séparément.

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.

Le présent article récapitule en conséquence les **autorisations de découvert accordées aux ministres, pour l'exercice faisant l'objet de la loi de finances, au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires**, conformément à la répartition figurant à l'état E, qui lui est annexé.

Le **I** fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, au titre des **comptes de commerce**, à la somme de 20,3 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.

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

Le **II** fixe 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.

Le rapporteur général propose d'adopter cet article 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 32

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2023 à un niveau de 1 960 831 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Ce plafond a été diminué de 460 ETPT lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, principalement par une diminution de 440 ETPT du plafond d'autorisations d'emplois du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

La commission 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.

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 1 960 831 ETPT

Le présent article fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** pour 2023.

Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale, de **1 960 831 ETPT**, soit une augmentation de 18 454 ETPT par rapport au plafond de 1 942 377 ETPT fixé par le second projet de loi de finances rectificative pour 2022, selon le texte issu de la commission mixte paritaire approuvé en séance publique par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Comme il a été indiqué dans le tome 1 du présent rapport, cette augmentation résulte en grande partie de mesures de périmètre et de transfert, correspondant à la rémunération en titre 2 d'accompagnements des élèves en situation de handicap (AESH) et d'assistants d'éducation (AED).

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 **+ 8 960 équivalents temps plein (ETP)**.

III. 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 DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

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 diminue de 460 ETPT le plafond d'autorisations d'emplois de l'État, par deux types de mouvements.

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 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 500 ETPT** des autorisations d'emploi, les corrections portant sur le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (- 471 ETPT), sur les services du Premier ministre (- 9 ETPT) et sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative » (- 20 ETPT).

D'autre part, il accroît de 40 ETPT le plafond d'autorisation d'emplois des ministères afin de renforcer le réseau des référents énergie pour la transition énergétique de l'immobilier de l'État. Ces créations d'emploi sont réparties à hauteur de 1 ETPT pour chacun des ministères de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, des armées, de la culture, de l'éducation nationale et de la jeunesse, de l'Europe et des affaires étrangères, de l'intérieur et de l'outre-mer, de la justice, des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées, et de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de 31 ETPT pour le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

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	1 949 886	1 949 447	- 439
Agriculture et souveraineté alimentaire	29 893	29 894	+ 1
Armées	272 570	272 571	+ 1
Culture	9 109	9 110	+ 1
Économie, finances et souveraineté industrielle et numérique	126 295	125 855	- 440
Éducation nationale et jeunesse	1 038 536	1 038 537	+ 1
Enseignement supérieur et recherche	5 179	5 179	
Europe et affaires étrangères	13 634	13 635	+ 1
Intérieur et Outre-mer	302 138	302 139	+ 1
Justice	92 061	92 062	+ 1
Services du Premier ministre	9 947	9 938	- 9
Solidarités, autonomie et personnes handicapées	4 930	4 931	+ 1
Sports et Jeux Olympiques et paralympiques	1 442	1 442	
Transformation et fonction publiques	470	470	
Transition écologique et cohésion des territoires	35 910	35 911	+ 1
Travail, plein emploi et insertion	7 773	7 773	
Budgets annexes	10 944	10 924	- 20
Contrôle et exploitation aériens	10 421	10 421	
Publications officielles et information administrative	523	503	- 20
Total général	1 960 831	1 960 371	- 460

Source : commission des finances, à partir du présent projet de loi de finances¹

¹ Le tableau présenté dans le texte initial présente une différence de 1 ETPT entre la ligne « Budget général » et la somme des lignes des ministères.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

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 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 33

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2023 à un niveau de 406 932 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Ce plafond a été augmenté de 22 ETPT lors de l'examen du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale.

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article fixe dans son I le **plafond des emplois des opérateurs de l'État** pour 2021.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe ce plafond à un niveau de 406 932 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 406 054 ETPT en 2022 selon la loi de finances initiale (plafond non modifié en loi de finances rectificative), soit une augmentation de 878 ETPT.

En 2023, le solde global des créations et des suppressions d'emplois (schéma d'emplois) s'établit à + 1 804 ETP pour les opérateurs de l'État.

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

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 augmente de 22 ETPT le plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs de l'État, par deux types de mouvements.

Ces mouvements concernent :

- le projet de développement de l'École nationale supérieure maritime (+ 5 ETPT, programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ») ;

- Météo-France (+ 17 ETPT, programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » de la même mission).

Le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'État s'établit ainsi à 406 954 ETPT.

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	379	379	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 414	13 414	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 201	1 201	
Cohésion des territoires	760	760	
Culture	16 850	16 850	
Défense	11 957	11 957	
Direction de l'action du Gouvernement	478	478	
Écologie, développement et mobilité durables	19 478	19 500	+ 22
Économie	2 782	2 782	
Enseignement scolaire	2 998	2 998	
Immigration, asile et intégration	2 207	2 207	
Justice	751	751	
Médias, livre et industries culturelles	3 119	3 119	
Outre-mer	127	127	
Recherche et enseignement supérieur	256 683	256 683	
Régimes sociaux et de retraite	290	290	
Santé	131	131	
Sécurités	303	303	
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 298	8 298	
Sport, jeunesse et vie associative	768	768	
Transformation et fonction publiques	1 100	1 100	
Travail et emploi	56 041	56 041	
Contrôle et exploitation aériens	791	791	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	51	51	
Total	406 932	406 954	+ 22

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

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où le niveau des plafonds d'emplois 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 34

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

Le présent article détermine, pour 2023, 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 2022.

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

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

Le présent article détermine, pour l'année faisant l'objet de la loi de finances, le **plafond des autorisations d'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 autres plafonds d'autorisations d'emploi. Il s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

¹ [Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973](#) de finances pour 1974.

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.

*

L'Assemblée nationale n'a pas modifié cet article.

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

ARTICLE 35

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

Le présent article fixe, pour 2023, le plafond des autorisations d'emploi de diverses autorités publiques à un niveau de 2 797 emplois.

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

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

Le présent article détermine, pour 2023, le **plafond des autorisations d'emplois de diverses autorités publiques** dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

Cette dénomination englobe des autorités administratives indépendantes (AII) et certains organismes qui, telle l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), ont perdu cette qualité 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 indépendantes.

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un **plafond global de 2 797 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 2 770 ETPT en loi de finances initiale pour 2022, soit une augmentation de 27 ETPT.

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

Nom	LFI 2022	PLF 2023	Évolution
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	45	50	+ 5
Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	1 080	1 080	
Autorité de régulation des transports (ART)	102	102	
Autorité des marchés financiers (AMF)	515	515	
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	355	370	+ 15
Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	128	128	
Haut Conseil du commissariat aux comptes	68	68	
Haute Autorité de santé (HAS)	434	438	+ 4
Médiateur national de l'énergie (MNE)	43	46	+ 3
Total	2 770	2 797	+ 27

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

En particulier, l'augmentation de 5 ETPT du plafond d'autorisations d'emploi de l'Agence française de lutte contre le dopage est justifiée par le développement de cette agence dans la perspective des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024.

S'agissant de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCEP), il s'agit, avec 15 ETPT supplémentaires, de faire face à l'extension du champ d'action de l'Autorité à de nouveaux acteurs du numérique et d'autres types ou technologies de piratage. L'ARCEP doit également assumer la charge de coordinateur des services numériques définie dans le futur règlement européen sur les services numériques (« Digital Service Act ») applicable à partir de 2024.

Enfin, le Médiateur national de l'énergie bénéficie de + 3 ETPT supplémentaires à titre temporaire pour répondre aux sollicitations exceptionnelles dues à la crise sur les marchés de l'énergie.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

IV. - REPORTS DE CRÉDITS DE 2022 SUR 2023

ARTICLE 36

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Le présent article majore les plafonds de reports de crédits de 9 programmes dans le texte initial, déposé à l'Assemblée nationale, et de 40 programmes dans le texte transmis au Sénat.

Comme les deux années précédentes, les reports sont autorisés par le projet de loi de finances sur un nombre particulièrement important de programmes du budget général, pour des montants qui pourraient être élevés compte tenu du niveau des crédits non encore consommés.

La commission propose d'adopter cet article sans modification, tout en rappelant sa désapprobation concernant les reports de crédits massifs qui, présentés comme exceptionnels durant la crise sanitaire, semblent désormais être la norme.

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

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.

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, elles peuvent être reportées sur un programme poursuivant les mêmes objectifs.

Ce plafond de 3 % peut être majoré par une disposition dûment motivée en loi de finances, ce qui est l'objet du présent article.

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

Les reports doivent également 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, ce qui n'est pas prévu par le présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LEVER LE PLAFOND DE REPORT POUR NEUF PROGRAMMES

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

La rédaction du présent article prévoit que les programmes peuvent être effectués à **hauteur du montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale**. Le plafond n'inclut donc pas les crédits ouverts, sur certains programmes, par le décret d'avance du 7 avril 2022 ou la première loi de finances rectificative du 16 août 2022.

Programmes faisant l'objet d'une dérogation à la limitation des reports dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2023

Mission	Programmes
Conseil et contrôle de l'État	165 Conseil d'État et autres juridictions administratives
Justice	335 Conseil supérieur de la magistrature
Conseil et contrôle de l'État	164 Cour des comptes et autres juridictions financières
Économie	134 Développement des entreprises et régulations
	367 Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »
Transformation et fonction publiques	352 Innovation et transformation numériques
Administration générale et territoriale de l'État	232 Vie politique
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	862 Prêts pour le développement économique et social
	877 Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19

Source : commission des finances, à partir de l'article 36 du projet de loi de finances pour 2023

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 31 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 **31 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 du projet de loi de finances pour 2023

Mission		Programme
Administration générale et territoriale de l'État	354	Administration territoriale de l'État
	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	149	Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation
Cohésion des territoires	112	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire
	162	Interventions territoriales de l'État
	135	Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental
	359	Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022
Écologie, développement et mobilité durables	205	Affaires maritimes
	174	Énergie, climat et après-mines
	113	Paysages, eau et biodiversité
	181	Prévention des risques
Économie	220	Statistiques et études économiques
Engagements financiers de l'État	336	Dotations du Mécanisme européen de stabilité
Enseignement scolaire	140	Enseignement scolaire public du premier degré
	141	Enseignement scolaire public du second degré
Gestion des finances publiques	218	Conduite et pilotage des politiques économiques et financières
Justice	310	Conduite et pilotage de la politique de la justice
Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer

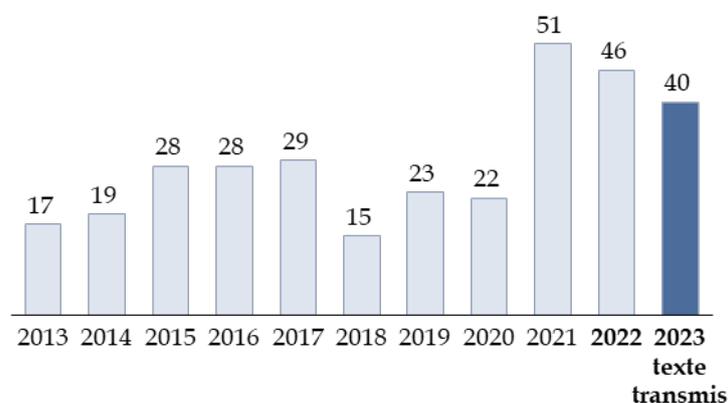
Plan de relance	364	Cohésion
	363	Compétitivité
	362	Écologie
Relations avec les collectivités territoriales	122	Concours spécifiques et administration
Santé	204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins
Sécurités	161	Sécurité civile
Sport, jeunesse et vie associative	219	Sport
Transformation et fonction publiques	148	Fonction publique
	349	Transformation publique
Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi

Source : projet de loi de finances pour 2023, texte considéré comme adopté en première lecture par l'Assemblée nationale

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE CETTE EXTENSION DES PROGRAMMES SUSCEPTIBLES DE REPORTS SUPÉRIEURS À 3 %, TOUT EN AFFIRMANT LA NÉCESSITÉ DE REVENIR SUR LES REPORTS MASSIFS DÉSORMAIS HABITUELS

Le nombre des programmes faisant l'objet d'une exception à la règle de limitation des reports, qui variait entre 15 à 30 au cours des années 2010, a **augmenté de manière importante** à plus de 40 depuis la loi de finances initiale pour 2021. Alors que l'importance des reports entre 2020 et 2021 avait été motivée par les besoins et l'incertitude liés à la crise sanitaire, cette explication ne vaut plus pour l'année 2023.

Nombre de programmes faisant l'objet d'une dérogation à la règle des reports en loi de finances initiale



Source : commission des finances

Dans le présent projet de loi de finances, **le nombre de programmes** pour lequel une dérogation est demandée est de **40** dans le texte transmis au Sénat, dont 38 programmes du budget général et 2 programmes sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

Si l'article limite le montant des reports à l'ensemble des crédits inscrits en loi de finances initiale, ils seront en pratique **limités au montant des crédits non consommés**. Ce montant s'élève, au 25 novembre 2022, à **34,7 milliards d'euros** sur les 38 programmes concernés du budget général.

Les **missions** concernées par le potentiel de report le plus important, compte tenu des crédits disponibles, sont les missions « Plan de relance » (9,7 milliards d'euros de crédits non consommés et reportables), « Économie » (8,5 milliards d'euros) et « Enseignement scolaire » (5,8 milliards d'euros).

Certaines de ces demandes de reports correspondent en principe à des **mesures transitoires**.

Ainsi, le programme 359 « Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022 » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » voit ses crédits reportés sur le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la même mission, ce qui permettra de régler les derniers paiements d'un programme qui n'a pas vocation à être maintenu en 2023 et disparaît d'ailleurs de la maquette budgétaire.

Le programme 877 « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », pour sa part, a été étendu aux entreprises touchées par les conséquences du conflit en Ukraine par la première loi de finances rectificative pour 2022, dans le cadre de l'encadrement temporaire spécifique adopté par la Commission européenne en mars 2022. Ce programme aurait pourtant pu faire l'objet d'ouvertures de crédits en loi de finances pour 2023, ce qui aurait évité de prévoir le report de crédits non consommés.

Sur la mission « Économie », le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » dispose également de 4,4 milliards d'euros de crédits non encore consommés en raison de la sous-consommation des dispositifs d'aide aux entreprises face aux coûts élevés de l'énergie. Dans la mesure où ces dispositifs sont en cours d'assouplissement, des décaissements plus importants pourraient être nécessaires en fin d'année 2022 ou au début de l'année 2023.

Les reports de crédits sont beaucoup plus contestables pour les programmes de la mission « Plan de relance », d'autant qu'ils auront probablement lieu en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. L'inscription des trois programmes de cette mission dans le

présent article permet de prévoir des reports massifs, les crédits non consommés étant en crédits de paiement, au 25 novembre, de 4,4 milliards d'euros sur le 362 « Écologie », 1,9 milliard d'euros sur le programme 363 « Compétitivité » et 3,4 milliards d'euros sur le programme 364 « Cohésion ». La consommation de crédits devrait donc être, en 2023, bien supérieure aux ouvertures de crédits de 4,4 milliards d'euros en crédits de paiement, sans autorisations d'engagement, prévues par le projet de loi de finances, alors même que l'objectif fixé par le plan de relance, à savoir retrouver le niveau d'activité d'avant crise, a été atteint dès le troisième trimestre de 2021. Pour mémoire, le rapporteur général propose d'ailleurs l'annulation de 1,0 milliard d'euros de crédits de paiement sur cette mission dans le cadre du projet de loi de finances, considérant que certaines actions n'ont dès lors plus besoin d'être.

Sur la mission « Économie », le montant des crédits non consommés est de **4,0 milliards d'euros** sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ». Le projet annuel de performances du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » **prévoit explicitement que ce montant sera reporté au début de 2023**. Le Sénat, sur la proposition du rapporteur général, s'était opposé à ce report en annulant 4,0 milliards d'euros de crédits sur le programme 367 dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2022, invitant le Gouvernement à prévoir une ouverture de crédits dans le projet de loi de finances si ces crédits sont nécessaires. Finalement, dans le cadre de la commission mixte paritaire, 2 milliards d'euros ont ainsi été annulés sur les crédits du compte d'affectation spéciale.

D'une manière générale, comme les années précédentes, **la faculté de « majorer »** le plafond de report des crédits de paiement prévue par la loi organique se traduit en pratique par une **majoration à 100 %**. Or, compte tenu de l'extension très importante prise par ces dérogations, **le Gouvernement devrait désormais demander une majoration des reports plus limitée et spécifique à chaque programme**, en fonction des besoins effectifs, ce qui donnerait une meilleure transparence à l'autorisation parlementaire. **Le rapporteur général invite le Gouvernement à présenter des demandes de dérogations plus précises et plus circonstanciées** dans le projet de loi de finances pour 2024.

Depuis deux ans, **la dérogation semble être devenue la norme** en matière de gestion budgétaire. **Or la lisibilité, voire la sincérité du budget seraient plus grandes si ces crédits étaient inscrits dans le projet de loi de finances pour 2023**, soit dès le texte initial, soit à l'occasion de son examen en première lecture par les deux assemblées.

Il n'est toutefois pas proposé de modifier les autorisations prévues par cet article : certains de ces crédits seront effectivement nécessaires en 2023 s'ils ne sont pas ouverts explicitement, comme ils devraient l'être, dans le projet de loi de finances initiale.

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

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 37 A (*nouveau*)

Répartition du produit de la taxe d'aménagement au sein du bloc communal

La loi de finances initiale pour 2022 a prévu de rendre obligatoire le reversement par les communes à l'intercommunalité de tout ou partie du produit de la taxe d'aménagement, compte tenu de la charge des équipements publics relevant de sa compétence sur le territoire de cette commune. Suite à certaines difficultés de mise en œuvre de la réforme, le présent article entend ainsi assouplir les modalités de répartition du produit de la taxe d'aménagement au sein du bloc communal.

Il est toutefois devenu sans objet puisque le second projet de loi de finances rectificative pour 2022, dans sa version issue des travaux de la commission mixte paritaire abroge cette réforme.

La commission propose en conséquence de supprimer cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE RÉFORME DE LA RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT INTERVENUE EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022

En vue de financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme (voir encadré), les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la métropole de Lyon, les départements, la collectivité de Corse et la région d'Île-de-France perçoivent la taxe d'aménagement prévue aux **articles 1635 quater A et suivants du code général des impôts**.

Une telle taxe est due pour toute création de surface de plancher close et couverte dont la superficie est supérieure à 5 m² et d'une hauteur de plafond supérieure ou égale à 1,80 mètre, y compris les combles et les caves. Son assiette est obtenue par multiplication de la surface taxable de la

construction par la valeur annuelle par mètre carré, fixée par décret. Le taux de cette taxe est voté par la commune ou le groupement.

Les objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme posés à l'article L 101-2 du code de l'urbanisme

1° L'équilibre entre :

- a) les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;
- b) le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;
- c) une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- d) la sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;
- e) les besoins en matière de mobilité ;

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

6° *bis* La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales.

Source : code de l'urbanisme

Dans sa version antérieure à la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme prévoyait que la taxe d'aménagement soit instituée de plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan local d'occupation des sols et sur délibération dans les autres communes. **Le produit perçu à ce titre par les communes pouvait être reversé à l'EPCI dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de ses compétences,** dans les conditions prévues par délibérations concordantes du conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du groupement de collectivités.

À l'inverse, les EPCI, qui peuvent instituer cette taxe de plein droit s'agissant des communautés urbaines et des métropoles ou sur délibération s'agissant des autres EPCI dès lors que la compétence urbanisme leur a été transférées, sont tenus de verser tout ou partie de son produit à leurs communes membres compte tenu de la charge des équipements publics relevant de leurs compétences.

L'article 109 de la loi de finances initiale pour 2022 précitée, modifiant l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme, a prévu de rendre obligatoire le versement par les communes, jusqu'ici facultatif de tout ou partie du produit de leur taxe d'aménagement.

L'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive a regroupé au sein du code général des impôts les dispositions relatives à la taxe d'aménagement. Aussi, les dispositions de l'article L. 331-2 du code de l'urbanisme dans sa version antérieure à cette ordonnance relatives à la répartition du produit de la taxe sont désormais prévues par **les articles 1379 et 1379-0 bis du code général des impôts.**

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN ASSOULISSEMENT DES MODALITÉS DE RÉPARTITION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT AU SEIN DU BLOC COMMUNAL

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, est issu d'un amendement du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Jean-René Cazeneuve.

Il vise, suite à la réforme introduite par la loi de finances pour 2022, à assouplir les modalités de répartition du produit de la taxe d'aménagement entre l'EPCI et ses communes membres.

Il modifie ainsi les articles 1379 et 1379-0 *bis* du code général des impôts de façon à ce que les modalités du partage de ce produit entre communes et EPCI, qui resterait obligatoire de part et d'autre, soient déterminées librement par délibérations concordantes des deux organes délibérants, désormais sans référence à la charge des équipements publics relevant de leurs compétences respectives.

L'article entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2023, de telle sorte qu'il ne serait pas applicable aux délibérations prises en 2022 pour application de la réforme.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DEVENU SANS OBJET SUITE À L'ABROGATION, À L'INITIATIVE DU SÉNAT, DE LA RÉFORME DE LA RÉPARTITION DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT DANS LE SECOND PLFR

Mal préparée, la réforme prévue par la loi de finances initiale pour 2022 a connu d'importantes difficultés de mise en œuvre.

En rendant obligatoire un tel versement à l'EPCI du produit de la taxe d'aménagement par les communes, la réforme est venue percuter certains équilibres trouvés localement au sein des intercommunalités, au cas par cas et en fonction des spécificités du territoire.

Au-delà de la perte financière pour les communes, la complexité des délibérations à prendre pour se conformer à la nouvelle loi, notamment pour ce qui concerne la détermination du montant à reverser, s'est avéré pour elles source d'insécurité juridique. L'administration a d'ailleurs été conduite à reporter de façon dérogatoire au 31 décembre 2022 la prise de telles délibérations, qui pourraient porter à la fois sur les exercices 2022 et 2023.

Face à ce constat, le Sénat, lors de l'examen du second projet de loi de finances rectificative pour 2022, a adopté deux amendements déposés respectivement par Bernard Delcros et Stéphane Sautarel visant à abroger la réforme. Cette disposition a été retenue dans le cadre du texte de compromis issu des travaux de la commission mixte paritaire. Elle s'appliquerait dès 2022, c'est-à-dire aux délibérations prises pour application de la réforme. Les communes qui, pour appliquer cette dernière, auraient déjà délibéré au titre de l'année 2022 disposeraient d'un délai de deux mois pour modifier ou revenir sur cette délibération.

Dans ces conditions, le dispositif proposé au présent article est devenu sans objet. Le rapporteur général propose donc d'adopter un amendement FINC.1 ([II-1037](#)) de suppression de cet article.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 37 A (nouveau)

**Institution d'une conférence de financement des transports publics
en Île-de-France et information du Parlement de ses conclusions**

Le présent article additionnel est issu de l'amendement FINC.2 ([II-1038](#)) de la commission des finances. Alors que les transports publics sont frappés de plein fouet par la crise énergétique, qui succède à la crise sanitaire, Île-de-France Mobilités se trouve face à une impasse financière.

Une solution devra être trouvée à brève échéance pour soutenir l'établissement, et nécessitera vraisemblablement une intervention en loi de finances.

Dans le but de parvenir à la solution de financement qui soit la plus efficace pour l'établissement et la plus juste pour l'ensemble des parties prenantes, le rapporteur général propose que soit organisée, dès le début de l'année 2023, une conférence de financement des transports publics en Île-de-France. Afin d'éclairer les travaux législatifs à venir, les conclusions de cette conférence feraient l'objet d'un rapport remis au Parlement détaillant l'impact des différentes mesures de soutien envisageables sur les finances de l'État, des collectivités territoriales concernées et, le cas échéant, sur les prélèvements obligatoires au titre du versement destiné au financement des services de mobilité ainsi que sur les tarifs acquittés par les usagers.

La commission propose d'adopter cet article additionnel.

I. DES TRANSPORTS PUBLICS FRANCILIENS, FRAPPÉS DE PLEIN FOUET PAR LA CRISE ÉNERGÉTIQUE, SONT EN SITUATION D'IMPASSE FINANCIÈRE

Les transports publics en Île-de-France se trouvent aujourd'hui placés dans une situation d'impasse financière.

En 2020 et 2021, la crise sanitaire a constitué pour Île-de-France Mobilités, du fait du recours massif à l'activité partielle et au télétravail, une violente crise des ressources.

Île-de-France Mobilités

En application des articles L.1241-1 et suivants du code des transports, Île-de-France Mobilité est l'autorité organisatrice unique des transports publics en région Île-de-France.

L'établissement est constitué entre la région Île-de-France, la Ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne, chargé de l'organisation du transport public de personnes en Ile-de-France. Il est présidé par la présidente de la région Île-de-France et est administré par un conseil assurant la représentation des collectivités territoriales qui en sont membres, de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Ile-de-France, des associations d'usagers et, enfin, des présidents des établissements publics de coopération intercommunale.

Ses ressources comprennent notamment :

- les concours financiers des collectivités territoriales constituant l'établissement ;
- le produit du versement mobilité mentionné aux articles L. 2531-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui est assis sur la masse salariale des entreprises du territoire comptant plus de onze salariés ;
- les recettes tarifaires, issues de la vente de billets et du « pass Navigo » ;
- toutes autres contributions, subventions ou avances qui lui sont apportées par l'État, les collectivités publiques ou par tout organisme public ou privé.

À peine la crise sanitaire passée, cet établissement doit désormais faire face à une crise de la dépense compte tenu de l'envolée des coûts de l'énergie liée, notamment, aux conséquences de la guerre en Ukraine. Ces difficultés pèsent tant sur son fonctionnement que sur ses investissements, par nature fortement consommateurs d'énergie.

D'après les informations communiquées au rapporteur général, les comptes d'Île-de-France Mobilités présenteraient un besoin de financement de 950 millions d'euros pour 2023, avant que la recherche de nouvelles économies internes n'ait permis de le ramener à 750 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : L'INSTITUTION D'UNE CONFÉRENCE DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS PUBLICS EN ÎLE-DE-FRANCE, DONT LES CONCLUSIONS DEVRONT NOURRIR LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES EN VUE DE LA RECHERCHE DE SOLUTIONS EFFICACES ET JUSTES

Compte tenu de l'impératif de transition écologique, il n'est pas envisageable de réduire l'offre de transports publics en Île-de-France. Le maintien de l'activité et l'effort de modernisation des infrastructures doit donc faire l'objet d'un soutien renforcé de la puissance publique dans cette

période exceptionnelle, à **plus forte raison dans la perspective de l'organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024, qui constituera dans ces conditions un défi important pour les opérateurs franciliens.**

Pour autant, aucune solution de financement ne parvient à s'imposer :

- l'impératif de maîtrise des finances publiques limite les contributions pouvant être apportées par les collectivités territoriales ou par l'État, par exemple par le biais d'avances remboursables comme ce fut le cas en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire ;

- l'impératif de maîtrise des prélèvements obligatoires invite à ne pas relever le plafond du versement mobilité prévu par l'article L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales ;

- l'impératif de protection du pouvoir d'achat des usagers limite les possibilités de relèvement du tarif Navigo.

En tout état de cause, la solution qui devra être trouvée imposera vraisemblablement une intervention en loi de finances rectificative au cours de l'exercice 2023, d'où l'importance de pouvoir « mettre sur la table » l'ensemble des solutions afin d'éclairer au mieux les travaux législatifs à venir.

Dans le but de parvenir à la solution de financement qui soit la plus efficace pour l'établissement et la plus juste pour ses financeurs, le rapporteur général propose un amendement **FINC.2 (II-1038)** visant à organiser, avant le 31 janvier 2023, **une conférence de financement des transports publics en Île-de-France**. Participeraient notamment à cette conférence, outre l'État :

- l'ensemble des collectivités territoriales constituant Île-de-France Mobilités ;

- les représentants des opérateurs publics de transports ;

- les représentants des associations d'usagers des transports ;

- les représentants des entreprises d'Île-de-France ;

- les députés et les sénateurs élus dans la région.

Afin d'éclairer les travaux législatifs à venir, les conclusions de cette conférence feraient l'objet d'un rapport remis au Parlement avant le 31 mars 2023 détaillant l'impact des différentes mesures de soutien envisageables sur les finances de l'État, des collectivités territoriales concernées et, le cas échéant, sur les prélèvements obligatoires au titre du versement mobilité ainsi que sur le tarif « Navigo ».

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

ARTICLE 37 B (nouveau)

Prolongation pour un an de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements

Le présent article prévoit la prolongation d'une année de l'expérimentation de la certification des comptes locaux pour les collectivités expérimentatrices. La durée totale serait donc portée à 6 ans au lieu de 5 ans et l'expérimentation s'achèverait en 2024 au lieu de 2023.

Cette prolongation vise à assurer une jonction pour l'exercice 2023, sur une base optionnelle, pour les 22 collectivités locales ayant opté pour la certification conventionnelle de leurs comptes et ainsi d'éviter une année vierge en 2023 si la certification des comptes locaux était rendue obligatoire par la suite à compter de 2024.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA MISE EN PLACE D'UNE EXPÉRIMENTATION DE CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX

A. UNE CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX PRÉVUE PAR LA LOI PORTANT NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) prévoit que la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.

Le même article prévoit que cette expérimentation est ouverte, trois ans après la promulgation de la présente loi, pour une durée de cinq ans.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont pu se porter candidats à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi NOTRe. Au terme de ce délai, 25 collectivités ont été retenues pour intégrer l'expérimentation.

Une convention a été conclue entre le Premier Président de la Cour des comptes et l'exécutif de chacune des collectivités territoriales et groupements retenus pour participer à l'expérimentation. Elle définit les modalités de mise en œuvre et précise notamment les acteurs chargés de cette certification expérimentale et les moyens qui l'accompagnent.

B. LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'EXPÉRIMENTATION

1. L'élaboration de diagnostics globaux d'entrée

Des diagnostics globaux d'entrée ont été réalisés en 2017 sur 25 collectivités volontaires pour l'expérimentation. Ils correspondent à un état des lieux liminaire qui poursuit trois objectifs principaux :

- apprécier le caractère « auditable » des états financiers ;
- identifier les processus susceptibles de présenter un risque de ce point de vue afin de programmer les audits ciblés de 2018 et 2019 ;
- adresser à chaque entité des recommandations pour qu'elle engage des actions d'amélioration de la fiabilité de ses comptes afin de la préparer au mieux à leur certification expérimentale en 2020.

Les travaux menés dans les 25 collectivités locales expérimentatrices visent donc un accompagnement des collectivités dans la préparation à une possible certification de leurs comptes.

Ces travaux ont été conduits sous la responsabilité d'une formation inter juridictions (FIJ), commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (CRC), et chargée de délibérer sur les constats de l'évaluation de chaque collectivité.

Les premiers travaux des diagnostics d'entrée ont ainsi permis de prendre connaissance de l'organisation des principaux processus de gestion, de la démarche de maîtrise des risques et des modalités selon lesquelles les 25 collectivités expérimentatrices établissent leurs comptes. Des recommandations de portée générale ont été émises dans ce cadre et leur ont été adressées.

2. Les audits ciblés réalisés en 2018 et 2019

À la suite des diagnostics globaux d'entrée, des audits ciblés ont été menés entre 2018 et 2020.

Ils ont permis d'approfondir les quatre thèmes retenus par le législateur et déjà couverts au cours des diagnostics globaux d'entrée : la nature des états financiers, les normes comptables applicables, le déploiement du contrôle interne comptable et financier et les systèmes d'information.

Ils ont poursuivi plusieurs objectifs :

- évaluer la régularité et la sincérité des états financiers de chaque collectivité ainsi que la fidélité de l'image qu'ils donnent de sa situation financière et du résultat de ses opérations ;

- porter une appréciation sur les cycles comptables considérés comme à risque dans le cadre du diagnostic global d'entrée ;

- porter une attention particulière à l'organisation comptable et financière, aux processus de gestion ayant une incidence significative sur les comptes, au système d'information financière et à l'efficacité du contrôle interne de la collectivité ;

- permettre aux collectivités de se préparer à la réalisation d'une certification expérimentale des comptes des exercices 2020 à 2022.

3. La réalisation de certifications préparatoires par les commissaires aux comptes entre 2020 et 2022, dites certifications à blanc

À l'issue de la phase d'accompagnement par les juridictions financières, des commissaires aux comptes ont réalisé des certifications préparatoires sur les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022. Le choix du commissaire aux comptes relève de la collectivité après appel d'offres. Le cadre et les modalités de ces certifications sont définis par un cahier des charges, compte tenu des enseignements tirés des constatations faites lors de l'accompagnement mis en œuvre de 2017 à 2019.

Des lettres de mission signées entre les collectivités et les commissaires aux comptes fixent le niveau d'assurance recherché sur la fiabilité des comptes, et donc les modalités et l'intensité des vérifications réalisées à ce titre.

4. Des bilans de l'expérimentation, intermédiaire et final, prévus en 2018 et 2023

L'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 précise qu'à compter de sa promulgation, l'expérimentation doit faire l'objet d'un bilan intermédiaire au terme de trois ans, soit en 2018, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans.

Ces bilans doivent faire l'objet d'un rapport du Gouvernement, qui le transmet au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales et des groupements concernés et de la Cour des comptes.

Un premier bilan intermédiaire a été établi en 2019 par la Cour des comptes et a été joint au rapport remis au Parlement par le Gouvernement.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE PROLONGATION D'UNE ANNÉE DE LA DURÉE TOTALE DE L'EXPÉRIMENTATION DE CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX

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 Anthony Bosse prévoyant la prolongation d'une année de l'expérimentation. La durée totale est donc portée à 6 ans au lieu de 5 ans, et s'achèvera en 2024, au lieu de 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION D'UNE ANNÉE QUI PERMETTRA UNE CERTIFICATION EN 2023 EN ÉVITANT UNE ANNÉE VIERGE POUR LES COLLECTIVITÉS EXPÉRIMENTATRICES

La remise du rapport dressant le bilan définitif de l'expérimentation des comptes locaux implique que le dernier exercice certifié soit 2022 et une année vierge de certification en 2023.

Cependant, si le bilan définitif venait à préconiser le déploiement et le caractère obligatoire de la certification des comptes locaux, il ne paraît pas opportun pour les collectivités expérimentatrices de ne pas faire certifier leurs comptes en 2023 dans l'attente d'une obligation de certifier à compter de 2024.

Le présent article propose donc, afin d'assurer une jonction pour l'exercice 2023, la prolongation de l'expérimentation de la certification de leurs comptes 2023, sur une base optionnelle, pour les 22 collectivités locales ayant opté pour la certification conventionnelle de leurs comptes.

Ces collectivités pourraient ainsi poursuivre l'expérimentation une sixième année en prévoyant, via un appel d'offre, une intervention d'un commissaire aux comptes sur les comptes de l'exercice 2023.

Il n'est pas certain que l'obligation de certification qui résulterait du bilan définitif s'impose à toutes les collectivités mais vraisemblablement à celles qui présentent les enjeux financiers les plus importants. De ce fait, certaines des collectivités expérimentatrices pourraient ne pas entrer dans le champ obligatoire de la certification au-delà de 2023.

Pour autant, comme cette prolongation d'un an est optionnelle et qu'elle est de nature à améliorer la qualité comptable des collectivités quand bien même ces dernières ne seraient pas soumises, à terme, à une obligation de certification, la commission propose d'adopter cet article.

De surcroît, cette expérimentation ayant été lourde et ayant nécessité la mobilisation de moyens humains et financiers de la part des collectivités expérimentatrices, cette modification permettra aux collectivités qui le souhaitent « d'amortir » les moyens engagés en bénéficiant d'une certification de leurs comptes supplémentaires en 2023.

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

ARTICLE 37 C (nouveau)

Prolongation de l'expérimentation du compte financier unique

Le présent article prévoit la possibilité, pour les collectivités territoriales qui le souhaitent, de candidater à l'expérimentation du compte financier unique jusqu'au 31 mars 2023.

Les candidatures des collectivités qui souhaitaient intégrer l'expérimentation du compte financier unique étaient possibles jusqu'au 1er juillet 2021.

Cependant, les demandes sont encore nombreuses émanant de collectivités qui souhaiteraient, en intégrant cette expérimentation, se préparer au mieux à une éventuelle généralisation obligatoire du CFU à compter de 2024.

Aussi, afin de répondre à ces demandes et d'encourager la dématérialisation des documents budgétaires et l'application anticipée du référentiel M57, préalables nécessaires à la mise en œuvre du compte financier unique, le présent article permet d'ouvrir une nouvelle période de candidature à l'expérimentation du compte financier unique pour les comptes de l'exercice 2023 qui seront produits au cours du premier semestre 2024.

La commission des finances propose d'adopter le présent 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. Cette candidature devait être déposée 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 se déroulera en trois étapes :

- la première concerne les comptes des exercices 2021, 2022 et 2023 : elle porte 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 la M14, ces budgets ont basculé sous l'instruction M57 à l'ouverture de l'exercice 2020 ;

- la deuxième touche les comptes des exercices 2022 et 2023 : elle élargit 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 deviendront éligibles : les budgets M4 (SPIC et EPIC) qui disposeront d'une maquette CFU adaptée mais en restant sous instruction M4, et les budgets M14 des communes de moins de 3 500 habitants qui basculeront vers une M57 avec un plan comptable simplifié ;

- la troisième concerne uniquement les comptes de l'exercice 2023 : elle ouvre 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.

Le même article prévoit qu'un bilan de l'expérimentation doit être transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard le 15 novembre 2023.

B. LES OBJECTIFS DU COMPTE FINANCIER UNIQUE

Le CFU a vocation à devenir, à partir de 2024, 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 vise 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 doit permettre de mieux éclairer les assemblées délibérantes et ainsi contribuer 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 seront 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 serait produit et mis à disposition par le comptable sur le portail Internet de la gestion publique en agrégeant :

- 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 ;
- 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 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 (SPL).

La M57 se veut universelle et est donc le cadre retenu par la direction générale des finances publiques pour cette expérimentation. En effet, en raison de sa nomenclature et de ses procédures comptables héritées des instructions M14 (échelon communal et intercommunal), M52 (départements) et M71 (régions), **la M57 est applicable à toutes les catégories de collectivités.**

En 2024, à l'issue de l'expérimentation, et si le législateur le décide, le **compte financier unique** sera produit pour les **budgets actuellement gérés avec les instructions M57** (service public à caractère administratif) ou **M4** (service public industriel et commercial).

Dès lors, les budgets mettant en œuvre les instructions M14, M52, M71 seront transposés en M57 à l'ouverture de cet exercice. En revanche, les budgets M22 (structures médico-sociales) ne sont pas éligibles au CFU.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA POSSIBILITÉ DE CANDIDATER À L'EXPÉRIMENTATION JUSQU'AU 31 MARS 2023

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 Thomas Cazenave prévoyant la possibilité, pour les collectivités territoriales qui le souhaitent, de candidater à l'expérimentation du compte financier unique jusqu'au 31 mars 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROLONGATION DU DÉLAI DE CANDIDATURE QUI PERMETTRA D'INTÉGRER DE NOUVELLES COLLECTIVITÉS DANS L'EXPÉRIMENTATION AVANT D'EN DRESSER UN BILAN DÉFINITIF

Les candidatures des collectivités qui souhaitent intégrer l'expérimentation du compte financier unique étaient possibles jusqu'au 1^{er} juillet 2021.

Cependant, les demandes sont encore nombreuses et émanent de collectivités qui souhaiteraient, en intégrant cette expérimentation, se préparer au mieux à une éventuelle généralisation obligatoire du CFU à compter de 2024.

Aussi, afin de répondre à ces demandes et d'encourager la dématérialisation des documents budgétaires ainsi que l'application anticipée du référentiel M57, préalables nécessaires à la mise en œuvre du compte financier unique, le présent article permet d'ouvrir une nouvelle période de candidature à l'expérimentation du compte financier unique pour les comptes de l'exercice 2023 qui seront produits au cours du premier semestre 2024.

Les nouvelles candidatures seront reçues avant le 31 mars 2023, les collectivités retenues ayant vocation à rejoindre la troisième vague de l'expérimentation.

Cette disposition permettrait effectivement de préparer au mieux un plus grand nombre de collectivités en vue de la généralisation du compte financier unique dès 2024, si cette dernière était décidée par le Parlement, et d'asseoir le bilan définitif relatif à cette expérimentation attendu pour novembre 2023.

Dans tous les cas, une telle mesure est de nature à améliorer l'information comptable et budgétaire des élus locaux et des citoyens, quand bien même la généralisation du compte financier unique n'était pas décidée pour 2024.

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

ARTICLE 37

**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 résilience et la durabilité du Fonds monétaire international.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES GARANTIES DÉJÀ ACCORDÉES PAR L'ÉTAT SUR LES PRÊTS DE LA BANQUE DE FRANCE AU FMI, ET UN NOUVEAU « FONDS FIDUCIAIRE POUR LA RÉILIENCE ET LA DURABILITÉ »

A. DE NOMBREUSES GARANTIES DÉJÀ ACCORDÉES SUR LES PRÊTS DE LA BANQUE DE FRANCE À LA « FACILITÉ POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ ET POUR LA CROISSANCE » DU FMI

Pour le compte de l'État, la Banque de France a déjà accordé de nombreux prêts 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). Leur montant est libellé en droits de tirage spéciaux (DTS), avoir de réserve internationale 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.

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

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 faible revenu à partir de mars 2020 dans le cadre de la crise sanitaire.

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* ».

B. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU « FONDS FIDUCIAIRE POUR LA RÉSILIENCE ET LA DURABILITÉ » NÉCESSITANT DES CONTRIBUTIONS

1. L'imparfaite réallocation des droits de tirages spéciaux

Ces prêts font en réalité suite à une allocation de DTS. Visant à renforcer les réserves de change des pays vulnérables 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

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.

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 mondiale¹.

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**². Des pays prêtent alors des DTS au FRPC, et celui-ci s'en sert pour financer les facilités accordées aux pays à faible revenu. C'est le sens des opérations de prêt susmentionnées, menées par la Banque de France pour le compte de l'État. 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 également dans ce sillage.

Mais, 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 en ont moins bénéficié de l'allocation générale, tandis qu'environ deux tiers ont été alloués aux économies développées du fait des règles existantes³.

2. Le fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité

Dès juillet 2021, le conseil d'administration du FMI mettait donc trois options sur la table pour améliorer le système : élargir le fonds RPC – conformément aux déclarations des membres du G7 de juin 2021 visant à accroître son financement –, créer un nouveau fonds de résilience et de durabilité administré par le FMI, ou canaliser les DTS vers des détenteurs autorisés (« *prescribed holders* »).

Si une partie de l'allocation de DTS d'août 2021 a bien été attribuée au fonds RPC afin de financer les pays à faible revenu (notamment une éventuelle *Food Shock Window*), l'option principale retenue pour réallouer les ressources vers les pays les plus vulnérables fut la deuxième : le **fonds pour la résilience et la durabilité** a ainsi pour vocation, selon un communiqué du FMI d'octobre 2021, d'« offrir un **financement abordable et à long terme** qui

¹ La plus forte quote-part au FMI est ainsi celle des États-Unis.

² Pour réallouer les DTS, on peut passer par les détenteurs autorisés (« *prescribed holders* ») multilatéraux pertinents, c'est-à-dire les banques multilatérales de développement.

³ « 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.

permettrait aux pays engagés dans des réformes macroéconomiques essentielles de réduire les risques pour la stabilité future de leur balance des paiements, notamment ceux liés au changement climatique et à la pandémie »¹. La troisième option n'a pas été retenue à ce stade.

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* »².

Ce fonds pourrait être doté de 45 milliards de dollars à plein régime, les financements octroyés par le RST à un pays se limitant à 1,3 milliard de dollars, ou 150 % de sa quote-part. 143 pays, dont l'ensemble des économies africaines, seront éligibles au RST, contre 69 pays pour le fonds pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Les prêts octroyés par ce nouveau mécanisme présentent une échéance de 20 ans, dont dix ans et demi de période de grâce. Les taux d'intérêt seront plus avantageux pour les économies éligibles les plus pauvres³.

Au 12 octobre 2022, l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Chine, l'Espagne et le Japon avaient déjà fourni la première tranche de ressources, à hauteur de 15,3 milliards de DTS (20 milliards de dollars), représentant un peu plus de la moitié du total des engagements formulés à ce jour par 13 pays, dont la France.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: L'OCTROI DE LA 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 que l'État accorde sa garantie à la Banque de France au titre du prêt qu'elle consent, à compter du 1^{er} janvier 2023, au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du FMI.

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 trois milliards de droits de tirage spéciaux, soit environ 3,9 milliards d'euros au taux de change actuel⁴. Cela signifie que les

¹ [Communiqué de la quarante-quatrième réunion du comité monétaire et financier international, 14 octobre 2021.](#)

² [Déclaration de la directrice générale du FMI, Kristalina Georgieva, 12 octobre 2022, Washington.](#)

³ « Le soutien financier du FMI à l'épreuve des crises », *Trésor-Éco* n° 314, octobre 2022, Léo Besson et Hugo Landot.

⁴ Au 22 octobre 2022, 1 DTS = 1,29 euro.

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 RST. Si la taille de celui-ci est relativement modeste, il est appelé à croître avec le temps grâce aux marges de prêts, charges de services et revenus d'investissement¹.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES 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 INTERNATIONAUX DE LA FRANCE EN FAVEUR D'UN MEILLEUR CIBLAGE DE L'AIDE FINANCIÈRE DU FMI

Le présent article permet à la France de tenir ses engagements internationaux vis-à-vis des pays à faible revenu et en faveur de la résilience et de la durabilité de leurs économies. Le contexte de sortie de crise sanitaire et d'une transition écologique toujours plus urgente nécessite en effet des moyens accrus et mieux ciblés sur les pays qui en ont le plus besoin.

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.

Ce dispositif n'a par ailleurs pas d'effet budgétaire immédiat, étant entendu qu'il ne s'agit là que d'une garantie. Son effet sur les ressources de la France ne se matérialiserait qu'en cas d'appel en garantie. Or, le risque que le FMI ne rembourse pas ce prêt à la Banque de France est faible. Cette dernière bénéficie en effet d'une clause de créancier privilégié. 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 du fonds, la

¹ Voir « Proposal to establish a Resilience and Sustainability Trust », IMF Policy paper, avril 2022, par exemple pp. 41-42.

dette du FMI vis-à-vis de la Banque de France serait en principe couverte par le compte de réserve du fonds.

Il est à noter que **la garantie accordée par l'État à la Banque de France s'accompagne, dès sa mise en place, de la contribution budgétaire directe de l'État au compte de réserve du fonds fiduciaire RD.**

80 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiements, équivalent à 2 % de 3 milliards de DTS, sont concomitamment inscrits 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 ».

Si la commission salue cette initiative, elle note l'incongruité de l'évaluation préalable de cet article, qui traite d'un prêt accordé non pas au fonds fiduciaire pour la durabilité et la résilience, mais au FRPC, et d'un montant non pas de 3 milliards de DTS - comme dans le corps de l'article - mais d'un milliard.

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

ARTICLE 37 bis (nouveau)

Prolongation des PGE « résilience » jusqu'au 31 décembre 2023

Le présent article vise à décaler du 31 décembre 2022 au 31 décembre 2023 la date limite pour contracter de nouveaux prêts garantis par l'État (PGE).

Il tire les conséquences de la communication de la Commission européenne du 23 mars 2022 sur le nouvel encadrement temporaire de crise des aides d'État permettant aux États membres de soutenir leur économie dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Instrument de soutien à la trésorerie des entreprises, le dispositif des PGE a fait la preuve de son efficacité en réponse à la crise sanitaire. L'encours total des prêts garantis dépasse désormais 143 milliards d'euros. Compte tenu du niveau d'inflation, en particulier sur le prix l'énergie, son prolongement pour le deuxième semestre 2022 est bienvenu.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE GARANTIE SUR LES PRÊTS DE TRÉSORERIE, PERMIS PAR L'ASSOUPPLISSEMENT TEMPORAIRE DE L'ENCADREMENT EUROPÉEN DES AIDES D'ÉTAT LORS DE L'ÉMERGENCE DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID ET PROROGÉ À LA SUITE DE L'INVASION RUSSE EN UKRAINE

A. UN DISPOSITIF D'ABORD MOBILISÉ DANS LE CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE

La crise liée à la Covid-19 et les mesures de restrictions prises en conséquence ont suscité une **forte dégradation de l'activité économique et ont, de ce fait, affecté la rentabilité des entreprises françaises**. L'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020¹ a autorisé l'octroi d'une **garantie de l'État pour des prêts consentis par les établissements de crédit et les sociétés de financement à compter du 16 mars 2020 aux entreprises immatriculées en France, soit environ 4,1 millions d'entreprises**².

¹ Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Selon les chiffres de l'Insee pour 2019, voir « Les entreprises en France », [édition 2021](#).

Le dispositif de PGE « Résilience », tel qu'issu de l'arrêté du 7 avril 2022 présente, plusieurs caractéristiques :

- les entreprises éligibles doivent être immatriculées en France, et peuvent exercer une activité de nature financière depuis l'arrêté du 6 mai 2020¹. Les entreprises faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire au 24 mars 2020, ou étant en cours de procédure amiable, sont également éligibles au PGE sous conditions ;

- les entreprises doivent « auto-certifier » qu'elles subissent un impact fort des perturbations économiques engendrées par les conséquences de l'agression russe de l'Ukraine ;

- les prêts garantis doivent comporter un différé d'amortissement minimal de douze mois, pouvant être étendu à vingt-quatre mois, ainsi qu'une clause permettant aux emprunteurs, à l'issue de la première année, de les amortir sur une période additionnelle allant jusqu'à six années à partir de la souscription. Cette durée a pu être étendue à dix années pour les très petites entreprises en difficulté ;

- le montant du prêt garanti est plafonné à 15 % du chiffre d'affaires « *moyen constaté sur les trois derniers exercices comptables, ou les deux derniers exercices si elles ne disposent que de deux exercices comptables ou le dernier exercice si elles ne disposent que d'un exercice comptable, ou calculé comme le chiffre d'affaires annualisé par projection linéaire à partir du chiffre d'affaires réalisé à date si elles ne disposent d'aucun exercice comptable clos.* »² ;

- la quotité du montant emprunté bénéficiant de la garantie de l'État est plafonnée à 90 % pour les entreprises qui emploient en France moins de 5 000 salariés et réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros, 80 % pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros et inférieur à 5 milliards d'euros, et à 70 % pour les grandes entreprises ;

- la garantie est distribuée par Bpifrance pour les prêts conclus par des entreprises employant en France **moins de 5 000 salariés ou réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros** et par arrêté du ministre chargé de l'économie pour les entreprises dépassant ces deux seuils.

Les seuils d'effectif et de chiffre d'affaires sont appréciés au dernier exercice clos, soit en fonction de l'année 2019.

L'encours du dispositif de garantie est limité à **300 milliards d'euros**. Au 29 novembre, **561,5 millions d'euros de prêts « résilience » avaient été distribués**. Au total, les PGE représentent plus de 140 milliards d'euros.

¹ Arrêté du 6 mai 2020 portant modification de l'arrêté du 23 mars 2020 accordant la garantie de l'État aux établissements de crédit et sociétés de financement en application de l'article 6 de la loi n°2020-289 de finances rectificative pour 2020.

² Arrêté du 7 avril 2022.

Aux termes de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, **la date limite d'octroi de nouveaux prêts garantis par l'État était fixée au 30 juin 2022.**

B. UN DISPOSITIF SOUMIS AU CADRE EUROPÉEN DES AIDES D'ÉTAT

En tant que garantie publique octroyée aux entreprises dérogeant aux conditions du marché, **le dispositif de PGE est susceptible d'entrer dans le champ des aides d'État visées par l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).**

Cependant, pour permettre aux États de soutenir les entreprises dans le contexte de la crise liée au Covid-19, **la Commission européenne a mis en place un encadrement temporaire plus favorable de ces aides à compter du 19 mars 2020.**

Dans une communication du 12 mai 2022¹, la Commission européenne a indiqué qu'elle mettait fin à l'encadrement temporaire des aides d'État dit « Covid ».

En parallèle, elle a adopté le 23 mars 2022 un nouvel encadrement temporaire de crise des aides d'État afin de soutenir l'économie dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie², modifié et assoupli le 20 juillet 2022³ puis prorogé par la communication du 28 octobre 2022⁴. Cet encadrement temporaire ouvre aux États la possibilité de mettre en place quatre types de dispositifs :

- **des aides** permettant d'octroyer **jusqu'à 500 000 euros, en fonction des secteurs, par entreprise touchée par la crise.** Cette aide n'a pas nécessairement à être liée à une hausse des prix de l'énergie, car la crise et les mesures restrictives prises contre la Russie ont de multiples répercussions sur l'économie, notamment des ruptures matérielles au sein des chaînes d'approvisionnement. Ce soutien peut être accordé sous quelque forme que ce soit, y compris sous la forme de subventions directes, d'avantages fiscaux, d'avances remboursables, de garanties, de prêts, de fonds propres, *etc.*

- **des soutiens de trésorerie sous la forme de garanties publiques et de prêts bonifiés** : les États membres peuvent fournir, d'une part, des garanties publiques bonifiées pour faire en sorte que les banques continuent d'accorder des prêts à toutes les entreprises touchées par la crise actuelle, et, d'autre part, des prêts publics et privés assortis de taux d'intérêt bonifiés, en

¹ [Communiqué de presse de la Commission européenne, Aides d'État: la Commission supprimera progressivement l'encadrement temporaire des aides d'État COVID.](#)

² [Communication de la Commission européenne, Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.](#)

³ [Communication de la commission, Modification de l'encadrement temporaire de crise pour les mesures visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.](#)

⁴ [Communication de la commission, Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.](#)

respectant un taux minimal. Pour les deux types de soutien, certaines limites s'appliquent concernant le montant maximal du prêt, déterminé sur la base des besoins opérationnels d'une entreprise, compte tenu de son chiffre d'affaires, des coûts de l'énergie qu'elle doit supporter ou de ses besoins de trésorerie spécifiques. Les prêts peuvent porter à la fois sur des crédits aux investissements et sur des besoins en fonds de roulement ;

- **des aides destinées à indemniser les entreprises pour les prix élevés de l'énergie** : les États membres peuvent indemniser partiellement les entreprises, en particulier les gros consommateurs d'énergie, pour les surcoûts dus à des hausses exceptionnelles des prix du gaz et de l'électricité. Ce soutien peut être accordé sous quelque forme que ce soit, y compris sous la forme de subventions directes. Le montant total de l'aide par bénéficiaire ne peut à aucun moment dépasser 30 % des coûts admissibles jusqu'à 2 millions d'euros et, dans certains cas, jusqu'à 25 millions d'euros pour les gros consommateurs d'énergie, et jusqu'à 50 millions d'euros pour les entreprises exerçant des activités dans certains secteurs spécifiques ;

- **des aides visant à accélérer le déploiement des énergies renouvelables, du stockage et de la chaleur renouvelable** dans le contexte de REPowerEU¹.

Du fait de sa dernière prorogation fin octobre, l'encadrement temporaire de crise est mis en place jusqu'au 31 décembre 2023. La Commission évaluera avant cette date s'il est nécessaire de le prolonger ou de le modifier.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA PROROGATION DU DISPOSITIF DES PGE AU 31 DÉCEMBRE 2023

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement, retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution. Il vise à **proroger la distribution des PGE**, afin de tenir compte du nouvel encadrement temporaire des aides d'État dans le contexte d'invasion de l'Ukraine. Ainsi, l'article étend la période durant laquelle de nouveaux prêts garantis par l'État peuvent être octroyés par les prêteurs.

¹ *Plan de la Commission européenne visant à rendre l'Europe indépendante des combustibles fossiles russes bien avant 2030.*

Pour ce faire, il modifie deux dispositions de l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 :

- le 1° prévoit que la garantie de l'État pourra être accordée pour les prêts octroyés jusqu'au 31 décembre 2023, et non plus jusqu'au 31 décembre 2022 ;

- le 2° prévoit que les modifications issues du présent article seront applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PROROGATION UTILE DES PGE

Depuis le début de la crise sanitaire, **le dispositif des prêts garantis par l'État est essentiel pour soutenir les entreprises affectées**, en intervenant alors en complément de dispositifs tels que le fonds de solidarité ou les reports de charge. Les PGE viennent soutenir la trésorerie des entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire et économique, et désormais par les conséquences de l'invasion russe en Ukraine.

Alors que l'agression russe fait peser de nouveaux risques sur nos économies, **prolonger le dispositif des PGE est nécessaire. Cet outil permettra d'aider les acteurs économiques à maintenir leur activité dans un contexte d'incertitudes et d'inflation.** Pour autant, il convient de tenir compte du fait que **nombre d'entreprises se demandent comment elles pourront ensuite honorer le remboursement des PGE.**

Pour mémoire, dans son rapport sur la sortie des PGE¹, le rapporteur général a présenté des moyens pour contourner le « mur de la dette » redouté par beaucoup. Il conserve tout son intérêt dans le contexte actuel.

Dans l'immédiat, la prorogation étant permise par le droit de l'Union européenne, la commission des finances ne peut que soutenir le dispositif proposé au présent article.

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

¹ Comment réussir la sortie des prêts garantis par l'État (PGE) ?, Rapport d'information de M. Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances n° 583 (2020-2021) - 12 mai 2021.

ARTICLE 37 ter (nouveau)

Création d'un fonds de garantie publique couvrant les garanties, contrats d'affacturage et d'assurance-crédit destinés à faciliter la souscription de contrats de fourniture de gaz ou d'électricité aux entreprises

Le présent article prévoit de créer un fonds de garantie publique géré par la Caisse centrale de réassurance. Il permettrait d'apporter une garantie aux garanties elles-mêmes fournies par les établissements de crédit, entreprises d'assurance ou sociétés de financement à une entreprise en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité, aux contrats d'affacturage liés aux créances professionnelles relatives à un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité ainsi qu'aux contrats d'assurance-crédit conclus par des fournisseurs de gaz ou d'électricité dans le cadre des contrats de fourniture de gaz ou d'électricité. Il autorise à couvrir un encours maximal de deux milliards d'euros pour un maximum de 90 % des garanties, contrats d'affacturage et contrats d'assurance-crédit mentionnés.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT: DES MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES ET UNE CHARTE DES FOURNISSEURS D'ÉNERGIE QUI POURRAIENT NE PAS SUFFIRE À PROTÉGER LE TISSU ÉCONOMIQUE DE LA CRISE INÉDITE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

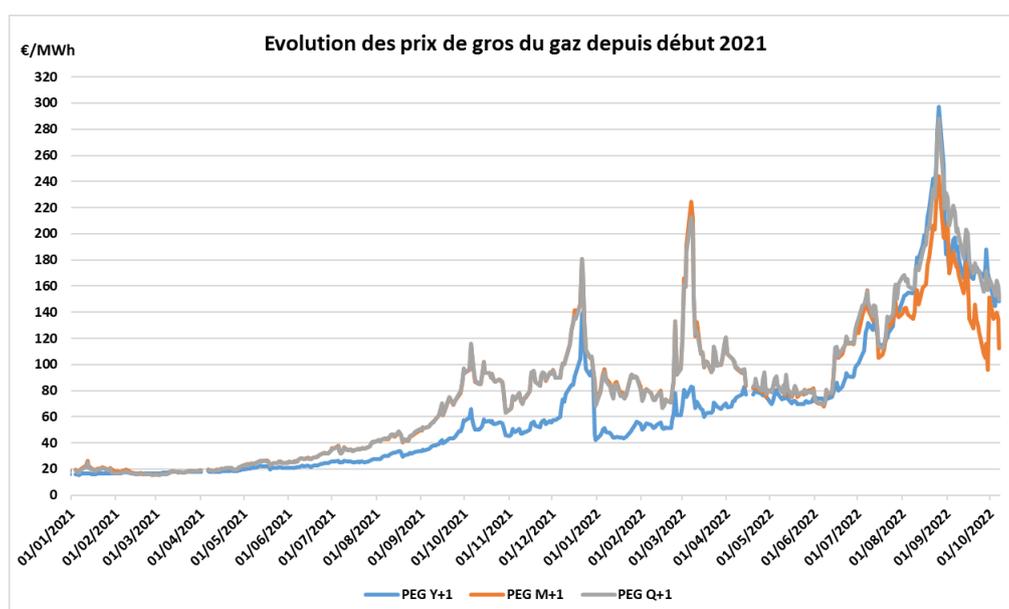
A. LA CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE CONTINUE DE BATTRE SON PLEIN

1. La crise des prix du gaz se poursuit

Fin 2021, les anticipations de prix par les acteurs du marché prévoient que les prix de gros sur les produits futurs retrouvent des niveaux plus modérés, tout en restant élevés, à partir du deuxième trimestre 2022, avant de revenir à un niveau normal en 2023. L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 et le conflit qui s'en est suivi ont bouleversé ces prévisions : le prix sur le cours spot européen de référence pour le gaz (TTF néerlandais) est passé de 73 euros le mégawattheure (MWh) le 13 février 2022 à 193 euros le MWh le 27 février, avant de décroître légèrement et de se maintenir à un niveau très élevé (175 euros le MWh le 3 juillet 2022, contre 40 euros le MWh le 25 juillet 2021).

Or, l'Union européenne importait environ 155 milliards de mètres cubes de gaz russe chaque année, soit 40 % de sa consommation (le gaz russe représentait 18 % des importations françaises de gaz). Dans le contexte du conflit russo-ukrainien, Gazprom a considérablement réduit ses exportations de gaz vers l'Union européenne via le pipeline *Nord Stream 1*, impactant les importations françaises et allemandes : la France ne reçoit plus de gaz russe par gazoduc depuis juin dernier. L'augmentation considérable des prix du gaz sur le marché de gros européen découle ainsi principalement de la réduction des livraisons de gaz russe.

Fin septembre 2022, les prix du gaz s'élevaient à 102,18 euros/MWh (PEG M+1), contre 47,58 euros/MWh en 2021. Après avoir connu un pic au mois d'août¹, provoqué par les annonces fin août de la maintenance sur Nordstream 1, les prix sont redescendus en septembre et en octobre, mais restent nettement plus élevés qu'en 2021.



Source : réponses de la direction générale de l'énergie et du climat au rapporteur général

¹ Le calendrier TTF 2023 est monté jusqu'à 310 euros/MWh le 26 août.

2. La crise des prix de l'électricité a pris un tour nouveau en 2022

Comme l'illustre le graphique ci-après, le marché de gros de l'électricité européen, pour sa composante à terme à douze mois, évolue dans des niveaux de prix complètement inédits dans l'histoire.

Évolution des prix de l'électricité à terme
entre les mois d'octobre 2021 et 2022

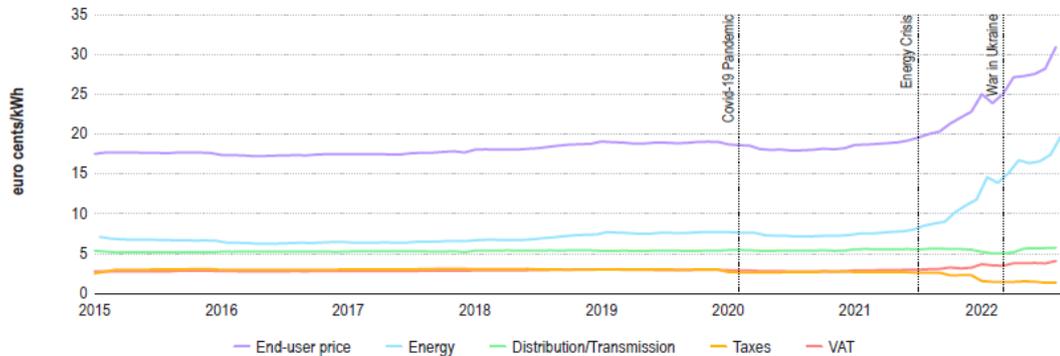


Source : site internet du courtier Opéra énergie

Alors qu'avant la crise actuelle, la moyenne de prix s'établissait autour de 50 euros par mégawattheure (MWh) et que le précédent record historique était de 93 euros par MWh lors de la crise financière de 2008, les prix de gros à douze mois ont tutoyé les 1 200 euros par MWh en août 2022 avant de fluctuer autour de 500 euros par MWh depuis quelques semaines. **Le 24 novembre 2022, le cours s'établissait à 422,5 euros par MWh.** Ponctuellement, les prix spot de l'électricité sur le marché de gros ont même dépassé les 3 000 euros au cours de l'été 2022 au cœur de la hausse fulgurante qui s'est manifestée à partir du mois de juin.

Évolution des prix de l'électricité pour le consommateur final en moyenne

Figure 1: Evolution of electricity end-user price breakdown – Average EU-27



Source : rapport annuel de l'ACER et CEER d'octobre 2022

En France, en 2022, la crise des prix de l'électricité est exacerbée par une production d'électricité historiquement basse en raison des difficultés rencontrées par EDF dans l'exploitation de son parc de réacteurs nucléaires. Cette situation, et alors que la France bénéficie de prix de gros du gaz parmi les plus faibles d'Europe, explique qu'en 2022, la hausse des prix de l'électricité est plus forte en France que chez ses partenaires européens. Depuis le début de l'année, le prix de l'électricité est plus de 30 % supérieur en France à son niveau en Allemagne.

À l'échelle du continent, dans leur rapport annuel du 7 octobre 2022¹, l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) et le Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER) estiment que **l'augmentation des prix de détail de l'énergie va se poursuivre en 2023** et considèrent qu'à terme « *tous les consommateurs vont être concernés par des augmentations sans précédent* ».

D'après les dernières données publiées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) le 15 novembre 2022, **les prix de référence de l'électricité pour les PME se situent, selon les différentes options contractuelles, entre 401 et 471 euros le MWh.**

¹ Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2021, Energy Retail and Consumer Protection Volume, ACER/CEER, octobre 2022.

B. DES MESURES POUR ACCOMPAGNER LES ENTREPRISES FACE À LA CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

En 2023, plusieurs dispositifs devraient apporter un soutien aux entreprises pour les aider à surmonter la crise des prix de l'énergie. La **minoration de l'accise sur l'électricité** prévue à l'article 6 du présent projet de loi de finances bénéficiera à l'ensemble des entreprises à l'exception de celles qui se voyaient déjà appliquer les tarifs minimums autorisés par le droit de l'Union européenne.

Les **boucliers tarifaires**, prévus par l'article 42 *ter* du présent projet de loi de finances bénéficieront quant à eux aux **plus petites entreprises**. Le bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité bénéficiera ainsi aux entreprises éligibles aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe), c'est-à-dire celles qui emploient moins de 10 personnes, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros et dont le compteur électrique ne dépasse pas une puissance de 36 kilovoltampères (KvA).

Les PME non éligibles aux TRVe pourront par ailleurs bénéficier du dispositif d'« **amortisseur électricité** », dont les dispositions, encore floues à ce stade, sont prévues par le même article 42 *ter*. Par voie de presse le Gouvernement a annoncé que l'amortisseur devrait permettre de couvrir 25 % de la fraction des factures d'électricité soumise aux marchés de gros qui dépasse le seuil de 325 euros par mégawattheure et dans une limite de 800 euros par mégawattheure.

Les entreprises non éligibles aux mécanismes de boucliers tarifaires et d'amortisseur, c'est-à-dire les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ainsi que les grandes entreprises pourront solliciter le **dispositif d'aide au guichet** qui avait été annoncé dès le printemps dernier. Une première enveloppe de **3 milliards d'euros** avait été **allouée à ce mécanisme via le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022** portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Dans le cadre de l'examen à l'Assemblée nationale du présent projet de loi de finances, le Gouvernement a déposé et retenu dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité au titre de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, un amendement visant à abonder de **4 milliards d'euros supplémentaires** cette mesure au sein de la mission « Économie ». Le premier dispositif s'étant révélé parfaitement inopérant compte-tenu de critères beaucoup trop strictes et inapplicables, le Gouvernement, après avoir obtenu l'aval de la Commission européenne le 28 octobre dernier, a assoupli les conditions d'éligibilité à cette aide tout en augmentant les montants susceptibles d'être attribués à chaque entreprise.

En plus de ces mesures de soutien, une **charte des fournisseurs d'énergie a été adoptée**, sous l'égide du Gouvernement, **le 5 octobre 2022**. Elle comporte un engagement de nombreux fournisseurs d'énergie à **proposer des contrats de fourniture d'énergie dans les meilleures**

conditions possibles pour les consommateurs non éligibles aux boucliers tarifaires.

Des **difficultés persistent** toutefois, s'agissant en particulier de la **signature de contrats d'approvisionnement énergétique renouvelés chaque année**. Dans ce contexte, **les établissements financiers** sur lesquels s'appuient les entreprises pourraient être **réticents à les soutenir**.

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 CONTRE-GARANTIE ET DE RÉASSURANCE POUR ENCOURAGER LES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS À SOUTENIR LES ENTREPRISES QUI SOUSCRIVENT UN CONTRAT DE FOURNITURE D'ÉNERGIE

Le I du présent article crée un **fonds visant à contre-garantir les cautions bancaires demandées lors de la souscription de contrats de fourniture d'énergie et réassurer les contrats de fourniture d'énergie couverts par des assureurs crédits**. Elle doit **permettre de réduire les exigences des fournisseurs en matière de collatéraux et de dépôts de cautions lors de la signature de contrats, devant faciliter l'accès de tous les consommateurs à un contrat**.

Le 1° du I vise les garanties fournies par les établissements de crédit, entreprises d'assurance, sociétés de financement, lorsqu'elles sont exigées par un fournisseur en vue de la souscription d'un contrat de fourniture de gaz ou d'électricité, et à condition qu'il ne s'agisse pas de garanties autonomes à première demande. Les garanties en question ne concernent que les entreprises immatriculées en France, autres que les établissements financiers précédemment mentionnés.

Également ciblés sur les contrats de fourniture de gaz ou d'électricité, les 2° et 3° du I visent, pour le premier, les contrats d'affacturage conclus par les établissements de crédit et les sociétés de financement et liés aux créances professionnelles relatives aux contrats de fourniture, et pour le second, les contrats d'assurance-crédit conclus par les entreprises d'assurance dans le cadre de ces contrats de fourniture.

Le II précise les conditions de fonctionnement du fonds.

Sa gestion comptable, financière et administrative serait assurée pour le compte de l'État par la Caisse centrale de réassurance.

La caisse centrale de réassurance

La caisse centrale de réassurance est détenue à 100 % par l'État. Ce réassureur public, créé en 1946, opère des couvertures de réassurance contre les catastrophes naturelles depuis 1982, et les autres risques à caractère exceptionnel. La CCR est, dans ce cadre, chargée de la gestion comptable et financière de fonds publics pour le compte de l'État. Diverses lois lui ont ainsi confié la gestion du fonds national de gestion des risques en agriculture, du fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction, du fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines et industrielles, ou encore du fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnelles de santé.

Il est autorisé à couvrir un **encours maximal de 2 milliards d'euros** et ses ressources sont constituées de dotations ou d'avances de l'État, de sorte que les conventions (cf III) conclues entre la CCR pour le compte du fonds et les différents établissements prévoient des plafonds de pertes permettant de limiter l'engagement de l'État, au titre du dispositif, à 2 milliards d'euros.

Le **III** encadre le niveau et les conditions d'accord de la garantie apportée par le fonds.

Celle-ci ne peut couvrir plus de 90 % de la garantie, du contrat d'affacturage ou du risque d'assurance-crédit couvert par les établissements de crédit, les entreprises d'assurance ou les sociétés de financement.

Par ailleurs, la garantie fait l'objet d'une convention entre la CCR et l'entité apportant des garanties ou offrant des services d'affacturage ou des contrats d'assurance-crédit. La CCR est habilitée à en conclure jusqu'au 31 décembre 2023. En contrepartie de cette garantie, des primes ou cotisations seront perçues afin de rémunérer le risque pris par l'État.

Les modalités d'application concrète de la garantie apportée par le fonds sont renvoyées à un arrêté du ministre chargé de l'économie.

Enfin, le **IV adapte d'application du présent article** à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna, tandis que le **V** dispose que les I à IV entrent en vigueur à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CONSOLIDATION DU SOUTIEN AUX ENTREPRISES BIENVENUE MAIS DONT LE DIMENSIONNEMENT POURRAIT S'AVÉRER INSUFFISANT

Si l'on peut estimer que ce dispositif de soutien aurait dû être mis en place plus tôt dans l'année 2022, notamment afin de soutenir les entreprises qui renouvellent leurs contrats d'approvisionnement énergétique en décembre, les délais de réponse de la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification des mesures pouvant être qualifiées d'aides d'État justifie ce retard.

Le rapporteur général, qui soutient la mise en place de ce fonds devant faciliter l'approvisionnement en énergie des entreprises, s'interroge toutefois sur le niveau du plafond maximal de pertes, fixé à 2 milliards d'euros. Il pourrait en effet s'avérer insuffisant compte tenu des difficultés auxquelles devraient faire face les entreprises.

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

ARTICLE 37 quater (nouveau)

Garantie de l'État à l'Union européenne au titre des prêts que celle-ci accorde à l'Ukraine au titre de l'assistance macro-financière

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre de l'économie à octroyer la garantie de l'État à l'Union européenne, dans la limite d'un plafond d'un milliard d'euros, au titre des prêts qu'elle accorde à l'Ukraine dans le cadre de l'assistance macrofinancière exceptionnelle ayant fait l'objet de plusieurs décisions du Parlement européen et du Conseil.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN SOUTIEN FINANCIER EUROPÉEN À L'UKRAINE QUI REMONTE À 2014 MAIS S'AMPLIFIE DEPUIS LE DÉBUT DE L'AGRESSION RUSSE

Créée en 1990, l'assistance macro-financière (AMF) de l'Union européenne (UE) a pour but d'accorder une aide financière de nature macroéconomique à des pays tiers dont la balance des paiements connaît des difficultés à court terme. Elle prend la forme de dons ou de prêts, adossés à une contribution financière du Fonds monétaire international (FMI) dans le contexte d'un programme d'ajustement et de réforme dans le pays concerné.

Depuis le printemps 2014, la mise en œuvre de nombreuses réformes institutionnelles en Ukraine a été soutenue par plusieurs programmes consécutifs d'AMF au titre desquels l'Ukraine a reçu une assistance sous forme de prêts de **6,6 milliards d'euros**.

Par une décision du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022¹, il a été décidé de fournir une **AMF d'urgence** à l'Ukraine prenant la forme d'1,2 milliard d'euros de prêts, versés en deux tranches égales en mars et en mai 2022. Cette AMF d'urgence a bénéficié d'une dérogation aux conditions de politique économique normalement exigées en échange d'une AMF.

¹ Décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil du 24 février 2022 accordant une assistance macrofinancière à l'Ukraine.

En dehors de cette dérogation, les modalités de mise en œuvre habituelle de l'AMF ont été suivies : levée de fonds par la Commission européenne, prêts à l'Ukraine adossés à ces fonds et provisionnement du montant de l'AMF d'urgence à hauteur de 9 % reposant sur le budget de l'UE au sein du fonds commun de provisionnement (FCP).

À la suite de cette AMF d'urgence, le Conseil européen, les 30 et 31 mai 2022 puis les 23 et 24 juin 2022, a décidé le déploiement d'une **AMF exceptionnelle** au bénéfice de l'Ukraine d'un montant maximal **de 9 milliards d'euros**. La décision du 12 juillet 2022¹ a donné lieu au premier volet de cette AMF exceptionnelle : **un prêt d'un milliard d'euros versé début août 2022**. Un second volet a suivi à travers la décision du 20 septembre 2022², sous la forme d'un **prêt de cinq milliards d'euros**. Au total, c'est donc six milliards d'euros qui ont été prêtés sous cette forme. Les modalités de mise en œuvre des trois milliards d'euros restant sont en cours de discussion.

Les conditions habituelles d'octroi et de mise en œuvre de l'AMF, en particulier le lien formel à un programme de décaissement du FMI, n'étaient pas réunies, expliquent de fait qu'une forme « exceptionnelle » ait été choisie.

Cette AMF exceptionnelle est également entourée de conditions de financement particulières puisque le provisionnement des prêts, qui constitue d'ordinaire 9 % du montant de l'AMF et repose sur le FCP, s'élèverait ici à 70 % pour les prêts entrant dans cette AMF exceptionnelle, dont 9 % pris en charge par le budget de l'UE *via* le FCP, et 61 % pris en charge par les États membres en passant par l'octroi de garanties nationales bilatérales sur la base de leur clé de contribution dans le budget annuel de l'Union en 2022. Ces garanties nationales bilatérales ont vocation à abonder, en cas de besoin, le compartiment du FCP qui couvre l'outil d'AMF exceptionnelle en faveur de l'Ukraine.

Selon la Commission européenne, la situation liée au conflit justifie une telle prise en charge. Sa répartition et le risque accru qu'elle fait peser sur les États membres s'expliquent aussi par l'absence de moyens prévus dans le budget de l'UE permettant de couvrir l'instrument d'AMF exceptionnelle.

¹ *Décision (UE) 2022/1201 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2022 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine.*

² *Décision (UE) 2022/1628 du Parlement européen et du Conseil du 20 septembre 2022 accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine, renforçant le fonds commun de provisionnement par des garanties des États membres et par un provisionnement spécifique pour certaines responsabilités financières liées à l'Ukraine garanties en vertu de la décision n° 466/2014/UE, et modifiant la décision (UE) 2022/1201.*

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 L'UNION EUROPÉENNE AU TITRE DES PRÊTS QU'ELLE ACCORDE À L'UKRAINE DANS LE CADRE DE L'ASSISTANCE MACROFINANCIÈRE EXCEPTIONNELLE

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. 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.

Le présent article vise ainsi à **permettre** au ministre chargé de l'économie **d'octroyer la garantie de l'État français à l'Union européenne au titre des prêts que celle-ci accorde à l'Ukraine dans le cadre de l'AMF exceptionnelle**, et conformément à la décision du 20 septembre 2022. L'octroi de cette garantie, subordonné à la conclusion d'un accord avec la Commission européenne prévoyant les conditions d'appel de cette garantie et la date à laquelle elle prend fin, se ferait au titre de la **quote-part de la France et dans la limite d'un plafond de 1,006 milliard d'euros**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION D'UN DISPOSITIF QUI TIRE LES CONSÉQUENCES D'UNE DÉCISION EUROPÉENNE NÉCESSAIRE

La commission des finances avait déjà approuvé, lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, l'octroi de deux garanties de l'État dans le cadre de la crise ukrainienne : d'une part une garantie sur deux prêts de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement¹, et d'autre part une garantie accordée à la Banque de France pour la mise en place d'un dispositif de conversion des *hryvnia* en euros pour les personnes ukrainiennes placées sous protection temporaire². Le rapporteur général avait alors souligné que « *la solidarité de la France avec les personnes ukrainiennes déplacées en France et sous protection temporaire est à ce prix* »³.

¹ Article 25 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

² Article 30 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

³ Rapport n° 846 (2021-2022) de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, déposé le 28 juillet 2022.

Le présent dispositif s'inscrit dans la droite ligne de ce **soutien réaffirmé à l'Ukraine et à son peuple. S'il n'entraîne pas de conséquences budgétaires immédiates, le risque d'appel de la garantie est toutefois plus élevé** que pour les deux garanties précédemment octroyées puisqu'aucun mécanisme tampon n'intervient, comme dans le cadre des garanties octroyées sur les prêts de la BERD, en cas de défaut de l'Ukraine.

Il vise toutefois à mettre en œuvre une décision prise au niveau européen sur laquelle il n'est pas question de revenir puisqu'elle est nécessaire et utile, dans un contexte qui demeure toujours très incertain pour l'Ukraine. Que la guerre déclenchée le 24 février 2022 par la Russie s'arrête bientôt ou qu'elle continue encore pour quelques mois, les besoins financiers de l'Ukraine resteront quoiqu'il arrive conséquents.

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

ARTICLE 37 quinquies (nouveau)

**Garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic
au cours de l'année 2023**

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 contractés par l'Unédic en 2023. Ce montant prend en compte les besoins de trésorerie de l'Unédic qui est revenue à une situation excédentaire en 2022.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RECOURS À LA GARANTIE DE L'ÉTAT
QUI S'EST AMPLIFIÉ À PARTIR DE 2020**

***A. LE RECOURS AUX ÉMISSIONS OBLIGATAIRES PAR L'UNÉDIC S'INSCRIT
DANS UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE***

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**. 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.

Ainsi, l'octroi de la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic lui permet, 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.

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.

B. UNE GARANTIE DE L'ÉTAT D'UN NIVEAU EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ EN 2020 ET 2021

Fixé à 7,5 milliards d'euros pour l'année 2011, le plafond de la garantie de l'État a culminé à 8 milliards d'euros pour 2014 puis a diminué jusqu'en 2019, année pour laquelle il avait été ramené à 2,5 milliards d'euros.

Il a été porté à des niveaux inégalés en 2020 et 2021, compte tenu des besoins financiers résultant de la forte dégradation des comptes de l'Unédic.

En **2020**, le plafond avait été initialement fixé à 2 milliards d'euros, mais il a été successivement réévalué à 10 puis **15 milliards d'euros** par deux lois de finances rectificatives¹. En déficit de 17,4 milliards d'euros en 2020, l'Unédic a effectué sept émissions couvrant l'intégralité du plafond de 15 milliards d'euros pour lequel la garantie de l'État avait été accordée.

Pour **2021**, le plafond de la garantie de l'État a été fixé à 13 milliards d'euros². Sur l'exercice, le déficit de l'Unédic a atteint 9,3 milliards d'euros et celle-ci a émis huit emprunts sur les marchés financiers pour un montant total de 12,5 milliards d'euros.

L'article 157 de la loi de finances pour **2022** fixe le plafond de garantie de l'État à 6,25 milliards d'euros. Cette garantie a été accordée sur un encours maximum en principal de 4 milliards d'euros par un arrêté du 13 janvier 2022 et l'Unédic a émis un emprunt obligataire de 1 milliard d'euros le 10 mai dernier. **Le retour à une situation excédentaire en 2022 permet en effet de limiter le recours à l'emprunt tout en amorçant le désendettement du régime d'assurance chômage.**

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 RAMENÉ À 1 MILLIARD D'EUROS POUR 2023

Cet article résulte de l'amendement II-2801 déposé à l'Assemblée nationale par 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 la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2023, en principal et en intérêts, dans la limite d'un **plafond global en principal de 1 milliard d'euros**.

¹ Article 199 de la loi de finances pour 2020, article 17 de la loi du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, article 40 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

² Article 201 de la loi de finances pour 2021.

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 2023. Le plafond de 1 milliard d'euros a été fixé de manière à couvrir un **besoin de financement résultant de l'écart entre l'excédent prévisionnel de l'assurance chômage et le remboursement de 3,75 milliards d'euros de titres obligataires arrivant à échéance en 2023.**

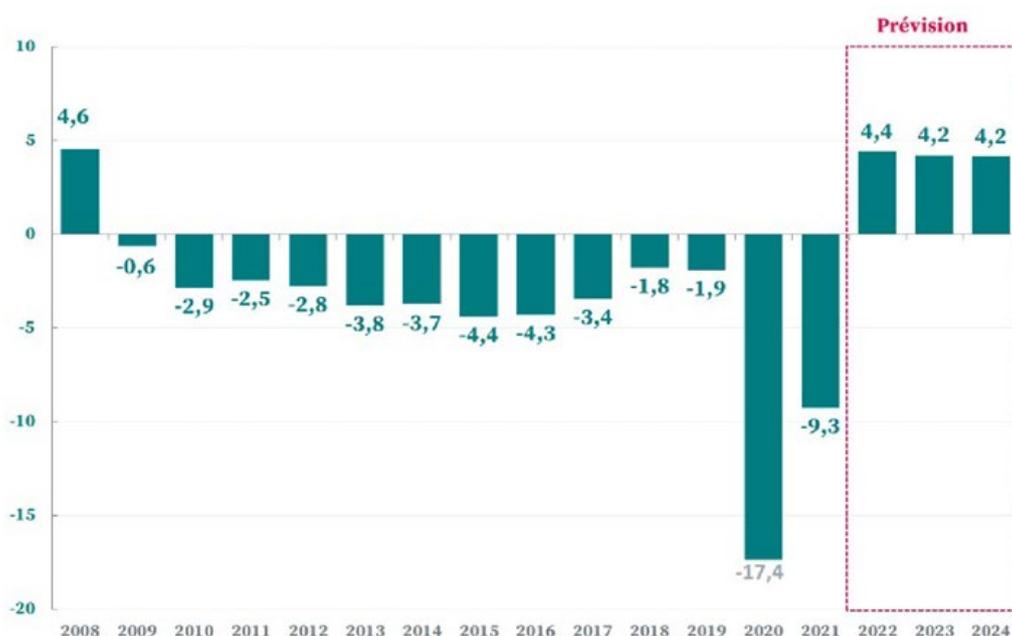
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE DEMEURANT NÉCESSAIRE MALGRÉ LE RETOUR DE L'UNÉDIC À UNE SITUATION EXCÉDENTAIRE

Après treize années, de 2009 à 2021, au cours desquelles son déficit cumulé a atteint 58,8 milliards d'euros, **l'Unédic prévoit le retour à une situation excédentaire, à hauteur de 4,4 milliards d'euros en 2022.**

En dépit d'un ralentissement attendu de l'emploi l'an prochain, elle anticipe également un excédent de 4,2 milliards d'euros en 2023 et en 2024¹, ces prévisions ne prenant pas en compte les effets des modifications de réglementation de l'assurance chômage annoncées par le Gouvernement.

Solde financier de l'assurance chômage

(en milliards d'euros)



Source : Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024 – Unédic – 20 octobre 2022

¹ Unédic – Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024 – 20 octobre 2022.

L'exercice 2022 se caractériserait en effet par une nette reprise des recettes provenant des contributions à l'assurance chômage, en hausse de plus de 10 %, alors que les dépenses diminueraient fortement.

Pour 2023 et 2024, l'Unédic prévoit une évolution sensiblement équivalente des recettes et des dépenses permettant de maintenir l'excédent à un niveau proche de celui de 2022.

Dépenses et recettes de l'Unédic pour 2019-2024

(en milliards d'euros au 31 décembre)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes	39,2	35,8	40,1	44,0	45,2	46,8
Contributions d'assurance chômage	38,6	35,2	39,4	43,6	44,8	46,3
Autres	0,6	0,6	0,8	0,5	0,4	0,5
Dépenses	41,1	53,2	49,4	39,6	41,0	42,6
Allocations brutes	35,0	39,0	38,4	32,9	33,8	35,0
Activité partielle	0,0	7,5	3,9	0,2	0,2	0,1
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,6	2,1	2,2	2,3
Autres (financement Pôle emploi et charges d'intérêt de la dette)	3,9	4,4	4,5	4,4	4,8	5,2
Solde financier	- 1,9	- 17,4	- 9,3	+ 4,4	+ 4,2	+ 4,2
Dette	- 36,8	- 54,6	- 63,6	- 59,2	- 55,0	- 50,8

Source : Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024 – Unédic – 20 octobre 2022

Programme d'amortissement de la dette de l'Unédic pour 2019-2024

(en milliards d'euros)

	2022	2023	2024
Solde financier avant variation des financements	4,4	4,2	4,2
Variation de l'encours de dette moyen/long terme	-3,1	-2,8	-3,1
Nouvelles émissions de dette moyen/long terme	1,0	1,0	1,0
Remboursements de dette moyen/long terme	4,1	3,8	4,1
Variation de l'encours de dette court terme	-1,3	-1,5	-1,1
Variation de l'endettement net	-4,4	-4,2	-4,2
Endettement net	59,2	55,0	50,8

Source : Situation financière de l'assurance chômage pour 2022-2024 – Unédic – 20 octobre 2022

L'exercice 2022 marque l'amorce de la résorption de la dette de l'Unédic qui atteignait 63,6 milliards d'euros fin 2021. La perspective d'excédents en 2023 comme en 2024 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-dessus, 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 2023 et 2024, comme en 2022.

C'est pourquoi l'octroi d'une garantie de l'État, pour un montant limité à 1 milliard d'euros en 2023, est prévu par l'article 37 *quinquies* dont la commission des finances propose l'adoption sans modification.

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

ARTICLE 38

**Transfert des missions de soutien au commerce extérieur
anciennement confiées à Natixis**

Le présent article procède au transfert à Bpifrance Assurance Export des missions de soutien au commerce extérieur jusqu'ici confiées à Natixis. Une première étape avait été enclenchée en 2017, avec le transfert de la Coface à Bpifrance Assurance Export des dispositifs d'assurance prospection, d'assurance-crédit, de garantie de change, de garantie du risque économique et de garantie du risque exportateur. Le présent article finalise ce processus en confiant à Bpifrance Assurance Export la stabilisation du taux d'intérêt et le dispositif de garantie publique spécifique pour les opérations de construction de navires civils.

Il procède également au transfert des missions d'ordre non assurantiel exercées par Natixis, à savoir la gestion des prêts du Trésor aux États étrangers, des dons du Trésor à des opérations d'aide extérieure, des avances remboursables à l'industrialisation de technologies militaires consenties et des prêts du Fonds de développement économique et social octroyés par le comité interministériel de restructuration industrielle.

Ce transfert répond à la fois au souhait exprimé par Natixis de se désengager de ces missions à la fin de l'année 2022 et à un objectif de simplification. Il ne remet pas en cause les dispositifs de garanties publiques en soutien au commerce extérieur, absolument essentiels pour l'économie française, qui accuse un déficit commercial de plus en plus élevé. Bpifrance Assurance Export bénéficiera par ailleurs d'une rémunération plus élevée en 2023 qu'en 2022 pour assurer ces nouvelles missions.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : NATIXIS ASSURE, POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT, DES MISSIONS DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR AINSI QUE DES MISSIONS D'ORDRE NON ASSURANTIEL

A. SI LA PLUPART DES DISPOSITIFS DE GARANTIES PUBLIQUES AU COMMERCE EXTÉRIEUR A ÉTÉ TRANSFÉRÉE À BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT, NATIXIS CONTINUE D'OPÉRER CERTAINES MISSIONS DE SOUTIEN À L'EXPORTATION POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

La mise en œuvre de dispositifs de garanties publiques entend **aider les entreprises à faire face aux risques liés à leur développement à l'international et, partant, à encourager les exportations.** Les dispositifs de

soutien public au commerce extérieur se déploient tout au long de la chaîne d'exportation, des démarches de prospection de nouveaux marchés à la négociation des contrats commerciaux et à leur financement. En vertu du **principe de subsidiarité**, l'État n'intervient toutefois que pour des risques non cessibles, c'est-à-dire des risques volatils et incertains.

1. De 1946 à 2017, le rôle historique de la Coface dans les dispositifs de soutien publics à l'exportation

De 1946 à 2017, la **Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface)** était l'opérateur en charge des garanties publiques aux exportations. À son introduction en bourse en 2014, la Coface était **détenue à 40 % par la banque Natixis**, filiale de Banque populaire-caisses d'épargne (BPCE) devenue actionnaire majoritaire de la Coface en 2002.

Dans le cadre des dispositifs de soutien au commerce extérieur, la Coface octroyait des **garanties pour le compte de l'État**, sur décision du ministre chargé de l'économie. Elle assurait donc une **mission de service public**, dont les termes étaient définis dans une **convention pluriannuelle** régulièrement renouvelée. L'opérateur gérait ensuite les polices d'assurance octroyées (suivi du risque, établissement d'avenants, instruction des demandes d'indemnisation), tandis que les risques étaient pris en charge par l'État, selon une logique de réassurance.

Ce **schéma de garanties « indirectes » ou « obliques »** était mal compris à l'étranger : la Coface octroyait des assurances et des garanties sous le contrôle, pour le compte et avec la garantie de l'État mais en son nom propre. De même, il pénalisait les entreprises qui regrettaient le manque de lisibilité des dispositifs de soutien public à l'exportation et concernait au final peu de petites et moyennes entreprises (PME) ou d'entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Il a donc fait l'objet d'une profonde réforme dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2015¹, avec un nouveau rôle confié à Bpifrance Assurance Export à compter du 1^{er} janvier 2017. Depuis lors, la Coface n'exerce plus directement de missions de soutien au commerce extérieur, mais Natixis continue d'assurer certaines missions d'ordre assurantiel et non-assurantiel en son nom propre, puisque l'établissement n'est plus actionnaire de la Coface depuis le début de l'année 2022.

¹ Article 103 de la [loi n° 2015-1786](#) du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

2. Depuis 2017, Bpifrance Assurance Export assure la gestion des garanties publiques au commerce extérieur

Aux termes de l'article 103 de la loi de finances rectificative pour 2015, la nouvelle filiale du groupe Bpifrance - Bpifrance Assurance Export, est chargée depuis le 1^{er} janvier 2017 de gérer les garanties octroyées par l'État dans le cadre de l'assurance-crédit, de l'assurance prospection, de la garantie de change, de la garantie du risque économique, de la garantie du risque exportateur et de la garantie des projets stratégiques. Les opérations liées à ces garanties sont principalement retracées dans le **compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur »**.

Les dispositifs de garanties publiques au commerce extérieur

Les dispositifs de garanties publiques au commerce extérieur dont la gestion a été confiée à Bpifrance Assurance Export sont prévus aux **articles L. 432-1 à L. 432-5 du code des assurances** :

- **l'assurance prospection** vise à **couvrir les entreprises contre le risque d'échec des prospections à l'étranger** en leur offrant un relais de trésorerie. Elle s'adresse aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 500 millions d'euros : 50 % des dépenses couvertes sont versées sous forme d'avances, tout en sachant que, même en cas d'échec, l'entreprise devra rembourser au minimum 30 % des versements obtenus. **98 millions d'euros** sont provisionnés en crédits budgétaires pour 2023 ;

- **l'assurance-crédit** doit **couvrir les exportateurs contre le risque d'interruption de leur contrat et couvrir les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation** qu'elles octroient à des acheteurs étrangers publics ou privés. Elle est **excédentaire** depuis plusieurs années (+ 552 millions d'euros en 2023). À noter, depuis la crise sanitaire, des réassurances de court terme ont été mises en place pour sécuriser la trésorerie des entreprises françaises et leur permettre de faire face à des refus ou à des réductions de garanties en matière d'assurance-crédit (Cap Francexport et Cap Francexport +) ;

- **la garantie de change** permet **d'assurer l'exportateur contre la baisse éventuelle du cours de la devise utilisée pour la facturation** dans le cadre d'un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines. Pour respecter les règles européennes, ce dispositif doit être géré à l'équilibre : à long terme, les indemnisations des pertes de change doivent s'équilibrer avec le reversement des bénéfices. **1 million d'euros** sont provisionnés en 2023 ;

- **la garantie du risque économique** est **en extinction** (aucun flux depuis 2004). En période de forte inflation, elle devait protéger les exportateurs français contre le risque d'accroissement de leurs coûts pendant l'exécution de leurs contrats ;

- la **garantie du risque exportateur** se décompose en deux produits. La **garantie des cautions** permet à un exportateur de fournir à ses banques une garantie sur les cautions à émettre dans le cadre d'un contrat international. L'État assure la banque émettrice de la caution contre le risque de défaillance de l'entreprise exportatrice, à hauteur de 50 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 150 millions d'euros, et de 80 % pour les autres. La **garantie des préfinancements** couvre un prêt consenti par une banque pour financer le lancement d'un contrat export. **23 millions d'euros sont provisionnés en 2023 ;**

- la **garantie des projets stratégiques** couvre le **contrat commercial d'une entreprise établie en France** et les prêts consentis par un établissement de crédit français ou étranger ou un autre prêteur, pour un projet relevant d'une **filière essentielle à la sécurité nationale et à l'apport en ressources énergétiques et de matières premières.**

Source : projets annuels de performance de la mission « Engagements financiers de l'État » et du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur » annexés au projet de loi de finances pour 2023 ; Bpifrance, « Financement Export »

Le transfert de ces missions de la Coface à Bpifrance Assurance Export s'était accompagné d'un transfert de crédits de **72,6 millions d'euros** du programme 114 « Appels en garantie de l'État » de la mission « Engagements financiers de l'État » au programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». Les crédits transférés devaient couvrir la **rémunération du gestionnaire des garanties publiques** à l'export ainsi que certains coûts exceptionnels liés au transfert d'activité et au **financement des investissements informatiques.**

3. Natixis conserve, en matière de soutien au commerce extérieur, la gestion des dispositifs de stabilisation du taux d'intérêt et de garantie sur les opérations de construction navales civiles

Aux termes de l'article 41 de la loi du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997¹, Natixis ou toute société qu'elle contrôle est chargée d'assurer un ensemble de missions d'ordre assurantiel et non-assurantiel pour le compte de l'État et en son nom. Ce périmètre a évolué avec les transferts opérés en 2017 au profit de Bpifrance Assurance Export.

¹ [Loi n° 2017-1775](#) du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

a) La stabilisation du taux d'intérêt

En matière de garanties publiques au commerce extérieur, Natixis continue de gérer la **procédure de stabilisation du taux d'intérêt des crédits à l'exportation**.

Ce dispositif doit **couvrir le risque de variations de taux d'intérêt payé par les débiteurs de crédits** liés à des opérations de nature à contribuer au développement du commerce extérieur de la France ou présentant un intérêt stratégique pour l'économie française à l'étranger. Ce mécanisme de stabilisation doit notamment permettre à des banques et à des établissements financiers agréés de consentir des crédits destinés à des emprunteurs étrangers souhaitant procéder à l'acquisition de biens français (crédits acheteurs) ou, dans une moindre proportion, à des exportateurs français (crédits fournisseurs)¹. Il contribue à **l'attractivité de l'offre des exportateurs français** en donnant de la visibilité aux acheteurs sur le coût de financement de leur projet, compte tenu du taux fixe.

La procédure de stabilisation du taux d'intérêt permet donc aux banques d'offrir un taux d'emprunt fixe aux clients des exportateurs français. En pratique, les banques peuvent adosser ce taux fixe aux crédits-exports désormais assurés par Bpifrance Assurance Export.

**L'Arrangement de l'OCDE sur les crédits
à l'exportation bénéficiant d'un soutien public**

Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public sont encadrés par les modalités définies dans le cadre de l'Arrangement de l'OCDE. Mis en place pour la première fois en 1978, il est régulièrement actualisé pour tenir compte des travaux du groupe de travail dédié.

Les deux objectifs de l'Arrangement sont 1) d'offrir un cadre permettant d'instaurer un usage ordonné des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et 2) d'encourager des règles du jeu uniformes en matière de soutien public, pour éviter les distorsions de concurrence.

Participent actuellement à l'Arrangement l'Union européenne, l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE, *Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public*, janvier 2022

¹ *Projet annuel de performance du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur » annexé au projet de loi de finances pour 2023.*

Dans ce cadre, l'État prend en charge auprès de la banque prêteuse qui se refinance à taux variable sur les marchés le différentiel entre le taux fixe servi (TICR)¹ et son taux variable de refinancement, majoré d'une marge de rémunération fixée par l'État. Pour toutes les nouvelles demandes d'assurance-crédit, la stabilisation du taux s'établit sur la base de l'Euribor 6 mois pour l'euro et sur la base du Libor six mois pour le yen et pour le dollar.

Libor et Euribor

Euribor (*Euro Interbank Offered Rate*) : taux de référence correspondant au taux moyen interbancaire offert entre banques de meilleure signature pour la rémunération de dépôts dans la zone euro. Il est calculé quotidiennement, à partir des taux prêteurs d'un échantillon de 57 établissements bancaires les plus actifs de la zone euro.

Libor (*London Interbank Offered Rate*) : taux interbancaire de référence auxquels les banques se prêtent entre elles des liquidités sur le marché interbancaire de Londres, sur dix devises différentes. Il est calculé quotidiennement à partir des informations transmises par 16 grandes banques internationales établies à Londres. À la suite de plusieurs scandales, il est en cours d'abandon et de remplacement.

La procédure de stabilisation du taux d'intérêt peut également être financée sur des ressources propres de Natixis, mais auquel cas avec la garantie de l'État, ou bien sans ressources, par des *swaps* de couverture², mais toujours avec la garantie de l'État. La ligne dédiée à cette procédure n'est aujourd'hui dotée d'aucun crédit budgétaire, puisque le compte de dépôts de fonds au trésor de Natixis à partir duquel est géré ce mécanisme est excédentaire.

b) Les opérations de construction de navires civils

Aux termes de l'article 119 de la loi de finances rectificative pour 2005³, l'État garantit également les cautions, garanties et préfinancements émis dans le cadre d'opérations de construction de navires civils. Cette garantie, gérée par la Caisse française de développement industriel (CFDI), filiale de Natixis, est désormais d'application directe⁴. Elle est octroyée par le ministre chargé de l'économie, après instruction du CFDI et présentation devant un comité d'engagement ministériel.

¹ En pratique, le TICR est l'un des trois taux stabilisés, avec le taux construit et le taux adapté, qui peut servir de référence.

² Instrument permettant de couvrir le risque de variation de taux.

³ [Loi n° 2005-1720](#) du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

⁴ Article 108 de la [loi n° 2015-1786](#) du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Cette garantie doit permettre de **répondre aux risques spécifiques encourus par les chantiers navals** durant la période de construction de navires civils, dont le coût unitaire peut dépasser plusieurs centaines de millions d'euros voire un milliard d'euros. Les opérateurs doivent souvent fournir d'importants volumes de cautions et de garanties et sont par conséquent confrontés à un besoin de financement élevé ainsi qu'à un fort risque de performance.

L'État a donc mis en place un **régime de garantie particulier pour les chantiers navals** : une **garantie publique** peut être octroyée aux établissements de crédits, aux sociétés de financement, aux entreprises d'assurance et de réassurance ou aux établissements garants accordant des cautionnements, garanties ou préfinancements aux entreprises du secteur de la construction navale civile, **lorsque le prix de vente est supérieur à 40 millions d'euros**. La garantie couvre jusqu'à 80 % du risque de défaillance, sous un plafond d'encours de trois milliards d'euros.

B. NATIXIS EXERCE ÉGALEMENT, POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT, DES MISSIONS NON ASSURANTIELLES

En sus de ses missions assurantielles en soutien au commerce extérieur, **Natixis exerce également des missions d'ordre non assurantiel**, avec la gestion :

- des prêts du Trésor aux États étrangers ;
- des dons du Trésor destinés à des opérations d'aide extérieure ;
- des avances remboursables à l'industrialisation de technologies militaires consenties (procédure dite de « l'article 90 ») ;
- des prêts du Fonds de développement économique et social (FDES) octroyés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

1. Prêts du Trésor aux États étrangers et dons du Trésor destinés à des opérations d'aide extérieure

Natixis gère, pour le compte de l'État, les **prêts du Trésor aux États étrangers**. Les mouvements de crédits correspondant sont retracés dans le programme 851 « Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

Ces prêts peuvent être **concessionnels ou directs**, c'est-à-dire qu'ils peuvent être consentis à des conditions financières très favorables, dans un objectif d'aide publique au développement, ou non. Ils sont accordés pour financer un projet à forte composante française et sont négociés dans le cadre d'un accord intergouvernemental. Le financement est versé de l'État français aux États étrangers ou aux entreprises exportatrices au fil de l'avancement du projet, qui doit être un projet public.

Natixis gère également les **dons du Trésor aux États étrangers**, dans le cadre des Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (Fasep). Le Fasep prend la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable accordée à toute entreprise française pour financer des études de faisabilité ou la démonstration de technologies vertes et innovantes à l'étranger. Il répond à une double-logique de soutien à l'exportation et d'aide aux pays en développement, dont la liste est définie chaque année. Les montants accordés peuvent aller de 100 000 euros à 800 000 euros.

Pour ces deux activités, Natixis perçoit une **rémunération de 2,5 millions d'euros**¹, fixée dans une convention-cadre révisée périodiquement et pour la dernière fois au mois de décembre 2019.

2. Avances remboursables à l'industrialisation de technologies militaires consenties

Les **entreprises exportatrices du secteur de la défense** peuvent bénéficier d'un soutien financier spécifique, dans le cadre de la **procédure dite « article 90 »**, créée par la loi de finances rectificative pour 1963² et modifiée par l'article 90 de la loi de finances pour 1968³.

Dans ce cadre, des **avances remboursables** sont octroyées par le ministère de l'économie et des finances aux entreprises afin de **réduire le risque supporté par les industriels au cours de l'industrialisation des produits et des matériels d'armement devant être exportés**. Sont concernées les dépenses d'industrialisation postérieures à la réalisation d'un prototype, les travaux d'étude relatifs à la définition des outillages nécessaires à la fabrication du produit ou encore les travaux de réalisation de ces outillages⁴.

Gérée par Natixis, l'avance peut couvrir jusqu'à 60 %⁵ du montant total des travaux d'industrialisation pour les PME, et 50 % pour les autres entreprises. Elle doit être remboursée au fur et à mesure des ventes.

¹ *Projet annuel de performance du programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement ».*

² *Loi de finances rectificative pour 1963 (n° 63-1293 du 21 décembre 1963).*

³ *Loi de finances pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967).*

⁴ *Direction générale du Trésor, « Soutien financier aux exportations de défense », 15 février 2022.*

⁵ *Taux porté à 65 % en 2021 dans le contexte de crise sanitaire.*

3. Prêts du Fonds de développement économique et social octroyés par le comité interministériel de restructuration industrielle

Natixis gère enfin les **prêts du Fonds de développement économique et social (FDES)**, retracés sur le programme 862 éponyme du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». L'établissement prend en charge la mise en forme du contrat de prêt, son versement et l'encaissement des remboursements.

Octroyés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI), ces prêts rémunérés traduisent le soutien apporté par l'État au plan de financement d'**entreprises en restructuration** et rencontrant des difficultés pour accéder au marché du crédit. Ils doivent permettre d'assurer un effet de levier pour mobiliser des financements privés.

Le FDES avait été mobilisé dans le cadre de la crise sanitaire avec la mise en place de trois dispositifs dérogeant à sa doctrine d'utilisation, dans le cadre des assouplissements apportés par la Commission européenne à l'encadrement des mesures d'aides d'État : les prêts exceptionnels aux petites entreprises, le fonds de transition et les prêts participatifs.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : TRANSFÉRER L'ENSEMBLE DES MISSIONS CONFIÉES À NATIXIS À BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT, QUE CES MISSIONS SOIENT D'ORDRE ASSURANTIEL OU NON-ASSURANTIEL

Le présent article procède à la modification de plusieurs dispositions du code des assurances, du code monétaire et financier et de lois de finances afin de permettre de finaliser le transfert à Bpifrance Assurance Export de l'ensemble des missions assurantielles et non-assurantielles encore assurées par Natixis.

A. LE TRANSFERT DES MISSIONS ASSURANTIELLES DE NATIXIS À BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

Le **2° du I** du présent article, en complétant par un *f)* le 1° de l'article L. 432-2 du code des assurances, permet de **transférer à Bpifrance Assurance Export la compétence en matière d'opérations de stabilisation de taux d'intérêt**. Ces opérations doivent couvrir le « *risque de variations de taux d'intérêt supporté par les débiteurs de crédits liés à des opérations de nature à contribuer au développement du commerce extérieur de la France ou présentant un intérêt stratégique pour l'économie française à l'étranger* ».

Le 5° du I du présent article crée un nouvel article L. 432-6 aux termes duquel Bpifrance Assurance Export devient également compétent pour gérer, délivrer et contrôler, pour le compte et au nom de l'État, les garanties prévues à l'article 119 de la loi de finances rectificative pour 2005, à savoir les **garanties octroyées aux opérations de construction de navires civils**. Le III du présent article supprime dès lors le rôle de la Caisse française de développement industriel (CFDI) en la matière.

Le a) du 1° du I du présent article modifie l'article L. 432-1 du code des assurances afin de prévoir que **Bpifrance Assurance Export puisse accorder directement la garantie de l'État** aux opérations concourant au développement du commerce extérieur de la France, aux entreprises et établissements éligibles.

Par coordination, le a) du 3° du I du présent article procède à des modifications au sein de l'article L. 432-3 du code des assurances. Ce dernier disposerait désormais que **la garantie de l'État peut** non seulement être accordée par le ministre chargé de l'économie après avis de la commission des garanties et du crédit au commerce extérieur, **mais aussi par le directeur général** de l'organisme mentionné au premier alinéa de l'article L. 432-2 du même code, à savoir **Bpifrance Assurance Export**. Le directeur général sera dans ce cadre autorisé à déléguer sa signature à certains de ses salariés, dans des conditions définies par un décret en Conseil d'État.

Le b) du 1°, le b) du 3° et le a) du 4° du I du présent article procèdent à des corrections rédactionnelles et de coordination en conséquence.

Les b) et c) du 4° du I du présent article font de même, en **prévoyant que certaines dispositions du code du commerce et du code monétaire et financier ne s'appliquent pas aux conventions conclues avec Bpifrance Assurance Export**, qui agit au nom, pour le compte et sous le contrôle de l'État. Il s'agit d'une part de déroger à la double obligation de disposer de l'autorisation préalable du conseil de surveillance pour toute convention intervenant entre la société et toute personne disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % et de disposer du rapport obligatoire du commissaire aux comptes sur cette convention. Il s'agit d'autre part d'accorder une dispense à Bpifrance Assurance Export pour que l'opérateur puisse fournir des services de paiement sans avoir au préalable obtenu un agrément de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), après avis de la Banque de France.

En complément, le **II du présent article** modifie le code monétaire et financier (CMF) afin de tirer les conséquences de ce nouveau rôle octroyé à Bpifrance Assurance Export en matière de garanties publiques au commerce extérieur :

- **la Banque de France pourra communiquer** à Bpifrance Assurance Export **les renseignements qu'elle détient sur la situation financière des entreprises**¹, comme elle peut déjà le faire au profit d'entreprises d'assurance habilitées à pratiquer en France des opérations d'assurance-crédit ou de caution. Cette disposition doit permettre à Bpifrance Assurance Export de disposer des informations nécessaires pour évaluer le risque de contrepartie des garanties de l'État (1° du II modifiant l'article L. 144-1 du CMF) ;

- **les opérations réalisées par Bpifrance Assurance Export pour le compte de l'État ne seront pas soumises au contrôle de l'ACPR** (2° du II modifiant l'article L. 612-3 du CMF).

Enfin, le **1° du VI** du présent article modifie l'article 47 de la loi de finances pour 2017² afin de **procéder aux ajustements nécessaires du compte de commerce 915 « Soutien financier au commerce extérieur »**. Son contenu devra en effet désormais tenir compte du transfert de ces nouvelles missions à Bpifrance Assurance Export, avec l'ajout d'une huitième section dédiée à la stabilisation du taux d'intérêt. De même, les recettes de la section « Financement de la construction navale » comprendront désormais les fonds mis à disposition de Bpifrance Assurance Export pour assurer cette mission.

Le H de l'article 47 précité est également modifié pour **lister les recettes et les dépenses de la nouvelle section « Stabilisation du taux d'intérêt »**. Une partie des réserves extrabudgétaires accumulées sur ce dispositif sur le compte de dépôts de fonds au Trésor ouvert au nom de Natixis pour gérer cette procédure de stabilisation sera portée au crédit de cette nouvelle section et permettra d'absorber le déficit de la procédure de stabilisation nouvellement assurée par Bpifrance Assurance Export. Une **avance de trésorerie de 800 millions d'euros** est prévue pour assurer cette mission, prélevée sur les réserves extrabudgétaires (2° du IV du présent article). Hors avance de trésorerie, le solde de la procédure pour l'année 2023 est estimé à 27 millions d'euros.

¹ Accès au fichier bancaire des entreprises (Fiben), placé sous la responsabilité de la Banque de France.

² [Loi n° 2016-1917](#) du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

B. LE TRANSFERT DES MISSIONS D'ORDRE NON-ASSURANTIEL DE NATIXIS À BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT

Le **V du présent article** procède, sans codification, au **transfert à Bpifrance Assurance Export des missions d'ordre non assurantiel jusqu'ici exercées par Natixis**, à savoir la gestion :

- des **prêts du Trésor aux États étrangers** et aux entreprises et services publics ayant obtenu la garantie de leur gouvernement ou de leur banque centrale (1° du V) ;

- des **dons du Trésor** destinés à des opérations d'aide extérieure (2° du V) ;

- des **avances remboursables** consenties en application de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 1963, c'est-à-dire la **procédure « article 90 »** (3° du V) ;

- des prêts consentis au titre de la section « **Prêts du Fonds de développement économique et social** » à l'exception des prêts exceptionnels octroyés à des très petites et petites entreprises, en voie d'extinction (4° du V).

Enfin, il est également prévu que soient transférées à Bpifrance Assurance Export les opérations antérieurement engagées par la Banque française du commerce extérieur, aujourd'hui disparue, et les accords de réaménagement de dettes antérieurement conclus entre la France et des États étrangers (5° et 6° du V). Ces deux dispositifs étaient déjà en voie d'extinction lorsqu'ils avaient été transférés à Natixis.

Le **VI du présent article** procède à une coordination en prévoyant que la gestion des dispositifs précédemment mentionnés s'exerce dans les mêmes conditions et sous les mêmes procédures que l'octroi des garanties de l'État au commerce extérieur, par exemple concernant les conventions conclues entre Bpifrance Assurance Export et un actionnaire détenant une fraction des droits de vote supérieure à 10 %.

C. L'ORGANISATION DE CES TRANSFERTS ET LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME TRANSITOIRE

Le **VII du présent article** dispose explicitement que **Bpifrance Assurance Export se substitue à la société Natixis** ou à toute société qu'elle contrôle pour la gestion des contrats signés par ces sociétés au nom et pour le compte de l'État au titre des missions d'ordre assurantiel et non-assurantiel exercées par Natixis pour l'État. Par coordination, le **X du présent article** supprime l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1997¹ qui listait les missions de Natixis.

¹ [Loi n° 97-1239](#) du 29 décembre 1997 de Finances rectificative pour 1997.

Les contrats conclus avec les bénéficiaires de ces opérations sont eux-aussi transférés, à une exception près. Dans le cadre des opérations de stabilisation de taux d'intérêt, la gestion des instruments de couverture (*swaps*) en stock au 31 décembre 2022 continuera en effet d'être assurée par Natixis, jusqu'à leur extinction en 2036. En revanche, les nouvelles couvertures, à compter du 1^{er} janvier 2023, seront exécutées par l'Agence France Trésor (AFT).

Sont également transférés, sous la réserve de l'exception précitée, les éléments d'actifs et de passifs affectés aux missions dont la charge incombera désormais à Bpifrance Assurance Export.

Le **VIII du présent article** prévoit toutefois que, par dérogation, Natixis continuera d'être chargée par l'État d'assurer à titre subsidiaire, en son nom et pour son compte, **l'encaissement des recettes** qui lui seraient versées au titre de l'exercice de ses missions transférées. **Cette dérogation ne sera valide que pour une durée de 30 jours à compter de la publication de la loi de finances pour 2023.** Par coordination, Natixis demeure habilité à détenir et à gérer, sur cette période et en vue de leur reversement à l'État, les disponibilités résultant de l'enregistrement comptable de ces recettes. Là encore, pour les instruments financiers à terme conclus dans le cadre de la procédure de stabilisation du taux d'intérêt, cette dérogation vaut jusqu'à ce que ces instruments arrivent à leur terme. Le cas échéant, le solde créditeur pourra alors être versé au budget de l'État.

Le **IX du présent article** est une disposition de portée générale permettant de prévoir que les opérations de transfert et de substitution précitées sont sans incidence sur les droits et obligations afférents aux contrats. Elles n'entraînent donc aucun droit à modification, à résiliation ou à indemnisation et ne peuvent pas non plus donner lieu au paiement, par l'État ou par Bpifrance Assurance Export, d'aucun impôt, droit ou taxe.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION

Cet article 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 : UNE CENTRALISATION AU PROFIT DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE HAUSSE DE SES MOYENS

Le transfert à Bpifrance Assurance Export des missions jusqu'ici assurées par Natixis, qu'elles soient d'ordre assurantiel ou non-assurantiel, répond au **souhait émis par Natixis de se désengager de ces missions à la fin de l'année 2022**. L'établissement avait, au mois de février 2020, vendu 29,5 % du capital de la Coface. Il avait ensuite cédé sa participation résiduelle à des actionnaires existants et spécialistes du secteur.

Ce transfert répond aussi à une logique de **simplification** dans la gestion de ces dispositifs, avec l'instauration d'un **acteur unique** pour gérer l'ensemble des dispositifs de soutien au commerce extérieur.

Il convient de souligner que le transfert à Bpifrance Assurance Export en 2017 de la plupart des missions de la Coface en matière de soutien à l'exportation s'était déroulé dans de bonnes conditions et sans déstabilisation des entreprises, alors qu'il était sans doute plus complexe, en termes d'enjeux financiers, que celui proposé par le présent article. Par ailleurs, **l'achèvement de la centralisation des garanties publiques de soutien au commerce extérieur auprès de Bpifrance Assurance Export ne soulève pas de difficultés particulières**.

Surtout, il ne tend pas à remettre en cause ces dispositifs absolument essentiels. L'économie française est confrontée depuis de nombreuses années à un **déficit très élevé de sa balance commerciale** - encore aggravé cette année comme le rapporteur général a eu l'occasion de le rappeler¹. Dans ce cadre, les garanties publiques aux exportations constituent un **axe majeur de l'action de l'État en faveur du développement international des entreprises**.

Par ailleurs, et à l'instar de ce qui avait été prévu lors du transfert opéré en 2017, Bpifrance Assurance Export disposera, au titre de ses nouvelles compétences, d'un transfert de crédits et d'un renforcement de ses moyens.

La rémunération de Bpifrance Assurance Export, qui sera désormais entièrement regroupée sur l'action 07 du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » s'établirait à **78,1 millions d'euros en 2023**, soit une augmentation de 56 % par rapport à 2022 (50,1 millions d'euros). Elle vise notamment à couvrir le coût direct du transfert des missions opérées par Natixis, le portage de ces nouvelles missions et le renforcement des capacités propres de Bpifrance Assurance Export. **Des crédits sont également transférés** de la mission

¹ Examen en commission du [rapport général n° 115](#) (2022-2023) de M. Jean-François HUSSON, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 17 novembre 2022, sur le projet de loi de finances pour 2023.

« Aide publique au développement » à hauteur de 2,5 millions d'euros pour ce qui concerne la gestion des prêts du Trésor aux États étrangers. Ils s'accompagnent d'un abondement de même montant en provenance du compte de dépôts de fonds au Trésor de Natixis.

Les prévisions de recrutement sont quant à elles de l'ordre d'une **dizaine de postes supplémentaires**, qui s'ajoutent aux 16 postes déjà transférés de Natixis au 1^{er} janvier 2022. Par ailleurs, à moyen-terme, une nouvelle convention de gestion définira, probablement pour la période 2023-2028, les relations entre l'État et Bpifrance Assurance Export.

Enfin, d'après les informations transmises au rapporteur général, Bpifrance mobilisera aussi des **ressources pour évaluer et prendre en charge l'outil informatique qui sera développé pour gérer ces nouvelles missions**. À court terme, et avec l'accord de l'État, Bpifrance Assurance Export a en effet choisi de **maintenir le système d'information de Natixis**, le temps de pouvoir développer son propre outil, qui pourra s'accompagner de la mise en place de nouvelles fonctionnalités (ex. l'automatisation et la simplification des formules de calcul).

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

ARTICLE 39

Arrêt du soutien à l'export des hydrocarbures

Le présent article propose d'avancer à 2023 la fin de la possibilité d'octroyer la garantie de l'État pour l'exportation de biens et de services ayant pour objet direct l'exploration, la production, le transport, le stockage, le raffinage et la distribution d'hydrocarbures.

Lors de la COP26, qui s'est tenue à Glasgow en octobre 2021, la France a pris l'engagement de cesser tout nouveau soutien public direct à l'exportation des hydrocarbures d'ici la fin de l'année 2022. Le présent article traduit cet engagement.

La fin du soutien public à l'export aura un effet certain sur l'activité et l'emploi des entreprises du secteur des énergies fossiles. Toutefois, le soutien de l'État à l'exportation pour les installations pétrogazières est déjà fortement réduit depuis plusieurs années, et les entreprises du secteur ont pour leur majorité engagé une diversification de leurs activités. En outre, l'impact sur l'emploi de cette mesure devrait être compensé par le renforcement du soutien à l'exportation des énergies renouvelables.

En tout état de cause, l'arrêt du soutien à l'export des hydrocarbures contribue au fait que la France atteigne les objectifs d'émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'est fixée.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE FINANCES POUR 2021 A DÉFINI UNE TRAJECTOIRE D'ARRÊT DU SOUTIEN À L'EXPORT DES HYDROCARBURES À L'HORIZON 2035

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 sous son contrôle, pour son compte et en son nom, **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** ;

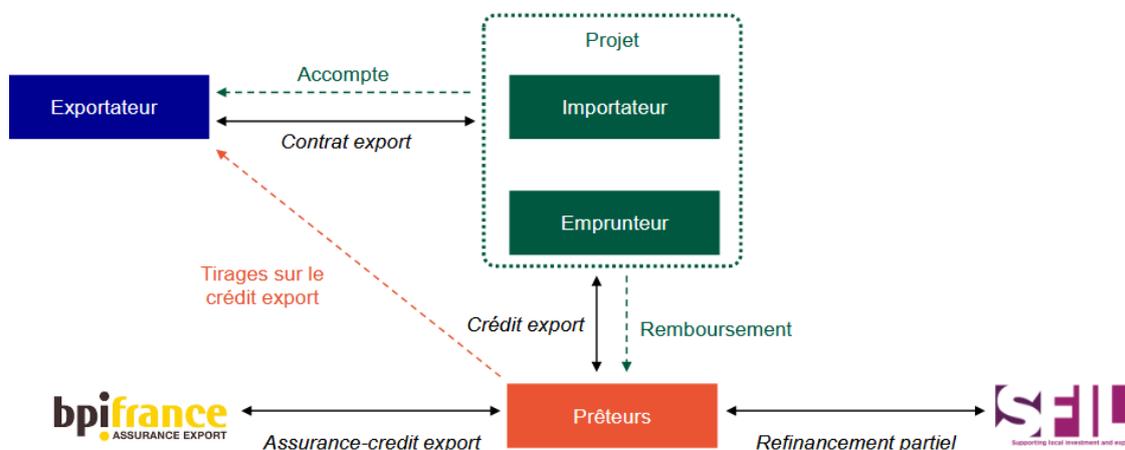
- une **assurance contre les risques de change**, couvrant l'exportateur contre les effets d'une variation du taux de change entre l'euro et la monnaie concernée par l'exportation ;

- 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**.

En 2021, 20 milliards d'euros de contrats ont été accompagnés par la garantie de l'État. **Sur cette somme, 17,3 milliards d'euros correspondent à de l'assurance crédits, c'est-à-dire que l'État vient en appui à une banque prêteuse, ce qui l'incite à financer des projets plus risqués.**

Mise en œuvre de l'assurance-crédit par Bpifrance



Source : direction générale du Trésor

B. L'ARTICLE 201 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2020 A INTERDIT L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR DIVERS PROJETS RELATIFS AUX CHARBONS ET AUX HYDROCARBURES

L'article 201 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a modifié l'article L. 432-1 du code des assurances pour **ajouter plusieurs exceptions pour lesquelles la garantie de l'État ne peut être appliquée**. Elles concernent toutes le charbon et les hydrocarbures. Il s'agit :

- des opérations ayant pour objet la recherche, l'exploitation et la production de charbon, incluant la production d'énergie de charbon, à l'exception des opérations visant à réduire l'impact environnemental négatif d'installations de production d'énergie existantes ;

- de la couverture des prêts octroyés à des acheteurs étrangers afin d'exporter des biens et services dans le cadre de projets de production d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique ou tout autre méthode non conventionnelle ;

- de la couverture des prêts octroyés à des acheteurs étrangers afin d'exporter des biens et services dans le cadre de projets de production d'hydrocarbures liquides qui prévoient un torchage de routine du gaz émis lors de l'exploitation du gisement.

Le VI de l'article 201 de la loi de finances pour 2020 a également prévu la remise d'un rapport, qui doit déterminer plusieurs scénarios de cessation d'octroi des garanties publiques au commerce extérieur pour des projets de recherche et d'exploitation de nouveaux gisements pétroliers et gaziers. Le rapport a été remis au Parlement en octobre 2021, conduisant à une nouvelle évolution de la législation.

C. L'ARTICLE 199 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2021 A DÉFINI UNE TRAJECTOIRE DE FIN DU SOUTIEN À L'EXPORTATION DES HYDROCARBURES JUSQU'EN 2035

Le rapport d'octobre 2021 préconise la cessation du soutien aux projets d'exploitation de pétroles lourds, schistes et sables bitumineux dès 2021, et par étape d'ici à 2035, la fin du soutien aux projets d'exploitation de pétrole et de gisements.

Ces recommandations ont été mises en œuvre par l'article 199 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui ajoute ainsi trois nouvelles exceptions à la liste de l'article L. 432-1. La garantie de l'État ne peut désormais plus être accordée :

- dès 2021, pour les **projets d'exploitation de pétroles lourds, schistes et sables bitumineux ;**

- dès 2025, pour les **opérations qui ont pour objet l'exploration de gisements ou l'exploitation d'hydrocarbures liquides**, dans le cadre de permis correspondant à des gisements qui ne sont pas encore exploités ;

- **en 2035, pour l'ensemble des opérations qui visent l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures gazeux**, dans le cadre de permis correspondant à des gisements qui ne sont pas encore exploités.

II. LE DROIT PROPOSÉ : AVANCER EN 2023 L'IMPOSSIBILITÉ D'OCTROYER LA GARANTIE DE L'ÉTAT POUR L'EXPORT DES HYDROCARBURES

Le présent article réécrit les alinéas 3 à 7 de l'article L. 432-1 du code des assurances pour indiquer que la garantie de l'État ne peut plus être accordée **en vue de l'exportation de biens et de services ayant pour objet direct l'exploration, la production, le transport, le stockage, le raffinage et la distribution de charbon ou d'hydrocarbures (liquides ou gazeux), ainsi que la production d'énergie à partir du charbon.**

L'article prévoit toutefois deux exceptions, qui sont :

- les opérations qui ont pour objet d'améliorer la sécurité d'installations existantes, et de réduire leur impact environnemental ou leur impact sur la santé, à condition qu'elles ne conduisent pas à augmenter la durée de vie ou la capacité de production de ces installations ;

- les opérations qui visent le démantèlement ou la reconversion d'installations existantes.

Ainsi, **l'arrêt du soutien à l'exportation pour le secteur des hydrocarbures serait avancé à 2023.** En outre, **l'ensemble des projets sont désormais concernés, et non plus seulement ceux visant les gisements qui ne sont pas encore exploités.**

Le présent article étend aussi aux hydrocarbures l'exception pour les projets ayant un impact environnemental positif, qui n'était jusque-là mentionnée que pour l'exploitation du charbon.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION"

Cet article 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 : UNE MESURE PERMETTANT DE FAVORISER L'ATTEINTE PAR LA FRANCE DE SES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX, ET DONT L'IMPACT SUR L'EMPLOI SERA LIMITÉ

A. UNE MESURE CONDITIONNANT LE FAIT QUE LA FRANCE ATTEIGNE SES OBJECTIFS EN TERMES D'ÉMISSIONS DE GAZ À EFFETS DE SERRE

Lors de la COP26, qui s'est tenue à Glasgow en octobre 2021, **la France a pris l'engagement de cesser tout nouveau soutien public direct à l'exportation des hydrocarbures d'ici la fin de l'année 2022**. Cet engagement, nommé « Beyond Oil & Gas », a été étendu à tous les membres du G7, à la suite du G7 « Énergie, climat et Environnement » du 27 mai 2022.

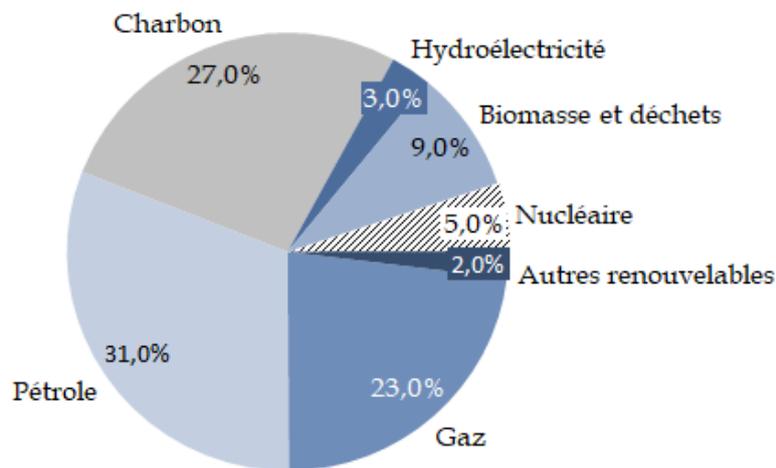
Les conclusions du Conseil de l'Union européenne ECOFIN du 15 mars 2022 engagent les États membres à adopter des mesures graduelles d'exclusion du soutien à l'export des projets du secteur des énergies fossiles¹. Au niveau de l'OCDE, le consensus est, à l'heure actuelle, limité à l'arrêt du soutien public pour les centrales à charbon.

La décision de prendre l'engagement d'avancer l'arrêt total du soutien à l'exportation des hydrocarbures de 2035 à 2023 découle d'une évolution du consensus scientifique sur la part des garanties à l'exportation dans les émissions de gaz à effet de serre.

¹ Conseil de l'Union européenne, 15 mars 2022, Communiqué de presse, points 8 à 12 : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/15/the-council-adopted-conclusions-on-export-credits/>

En effet, le rapport de l'Agence nationale de l'énergie de mai 2021, « Net Zero by 2050, A Roadmap for the Global Energy Sector », indique que l'objectif de neutralité carbone en 2050 implique l'arrêt immédiat du soutien à l'exportation du secteur des hydrocarbures¹. Le secteur des énergies fossiles (charbon, hydrocarbures) représente en effet 81 % de la consommation d'énergie primaire au niveau mondiale, et le pétrole possède une intensité carbone typique de 778 CO₂e/KWh, contre 45 CO₂e/KWh pour le solaire ou 12 CO₂e/KWh pour le nucléaire et l'éolien.

Consommation d'énergie primaire mondiale par source



Source : commission des finances, d'après les données de l'Agence internationale de l'énergie, « Net Zero by 2050 », mai 2021, et de la direction générale du Trésor

¹ Agence internationale de l'énergie, « Net Zero by 2050 », pages 20 et 99

Intensité carbone typique des énergies primaires

(CO₂e/KWh)

Source	Intensité carbone typique
Charbon	1038
Pétrole	778
Gaz	443
Biomasse	230
Solaire	45
Nucléaire	12
Éolien	12
Hydroélectricité	10

Source : commission des finances, d'après l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et la direction générale du Trésor

L'emprunte carbone de l'assurance-crédit présente la particularité de n'être pas visible dans la majorité des statistiques, car elle correspond à des activités dont l'essentiel des émissions de gaz à effet de serre se produisent hors du territoire national. Le soutien à l'exportation participe à **un phénomène de déplacement des activités qui produisent des émissions de gaz à effet de serre vers des pays aux réglementations environnementales moins strictes, qui sont alors qualifiés de « havres de pollution » (*pollutions heavens*)**.

La France n'exporte pas directement de pétrole ou de gaz, mais **elle exporte des services**, et dans une moindre mesure du matériel nécessaire à l'exploitation d'hydrocarbures, comme des plateformes d'extraction ou des oléoducs. **Sur une sélection de 18 entreprises du secteur bénéficiaires des assurances crédits de BPI France, les exportations de biens représentaient 1,2 milliard d'euros en 2019, et les exportations de services 6,3 milliards d'euros en 2018.** En moyenne, sur la période 2013-2018, les exportations de services de ces entreprises ont été quatre fois supérieures aux exportations de bien.

Le soutien à l'exportation représente une part qui n'est pas négligeable dans l'émission des gaz à effets de serre. Fin 2019, l'empreinte carbone totale du portefeuille d'assurance-crédit correspondait à 53 millions de tonnes de CO₂. **L'assurance-crédit pour le développement des installations pétrogazières représente 8 % de ces émissions,**

soit **4,24 millions de tonnes de CO₂¹**, le reste provenant majoritairement du secteur des transports aériens et maritimes (67 % des émissions).

La mesure de l'emprunte carbone du portefeuille d'assurance-crédit présente toutefois des limites. **Les secteurs soutenus par la garantie de l'État peuvent varier en raison de la conjoncture économique et des cycles d'activités internes.** La réduction de l'intensité carbone nécessite donc « *d'abandonner le soutien à des secteurs structurellement les plus émissifs, ou augmenter la part des secteurs les moins émissifs dans l'encours* ».

B. UN IMPACT NÉGATIF SUR LES EMPLOIS DU SECTEUR DES ÉNERGIES FOSSILES, COMPENSÉ PAR LA RÉORIENTATION DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT VERS LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

L'impact sur les emplois de la mesure prévue par le présent article n'est malheureusement pas renseigné de manière précise dans l'évaluation préalable. L'exposé des motifs de l'article se contente de mentionner un « *impact très limité sur l'emploi* » de la cessation du soutien à l'exportation au secteur des énergies fossiles, qui serait « *largement compensé par le développement du secteur des énergies renouvelables et celui de l'hydrogène bas carbone, qui font eux aussi l'objet d'un accompagnement public à l'export.* »

Les instruments de soutien à l'exportation octroyés par la direction générale du Trésor et par Bpifrance sont en général conditionnés à l'existence d'un contrat liant un acheteur étranger à une entreprise française. **Cette condition permet de s'assurer que les aides publiques à l'exportation stimulent l'emploi et la production sur le territoire national.**

Le rapport du Gouvernement transmis au Parlement en octobre 2022, « Plan climat pour les financements export » indique que la filière parapétrolière et paragazière emploie directement 50 000 personnes en France, et qu'elle réalise 90 % de son chiffre d'affaire à l'export. Le rapport évaluait ainsi l'impact pour le secteur pétrolier de la fin de la garantie de l'État en 2025 à **1 800 emplois directs**. Pour le secteur gazier, les conséquences de la fin de la garantie de l'État en 2035 étaient évaluées à **3 000 emplois directs**.

La cessation du soutien public aux filières gazière et pétrolière aura certes un impact sur l'activité et l'emploi en France, en raison d'une moindre capacité à remporter des appels d'offre internationaux et donc d'une baisse du chiffre d'affaires.

Toutefois, la mise en place en 2021 d'une trajectoire de cessation du soutien public aux filières gazière et pétrolière a déjà conduit, **par anticipation, à une réduction des investissements dans le secteur, et à une diminution des opportunités d'emplois.** Les garanties apportées à des

¹ Rapport du Gouvernement, « Plan climat pour les financements export », d'octobre 2021. Pages 35 et 36.

nouveaux projets du secteur des énergies fossiles **représentaient 1 % des garanties export octroyées en 2021, et ce taux est en diminution constante depuis 2017.**

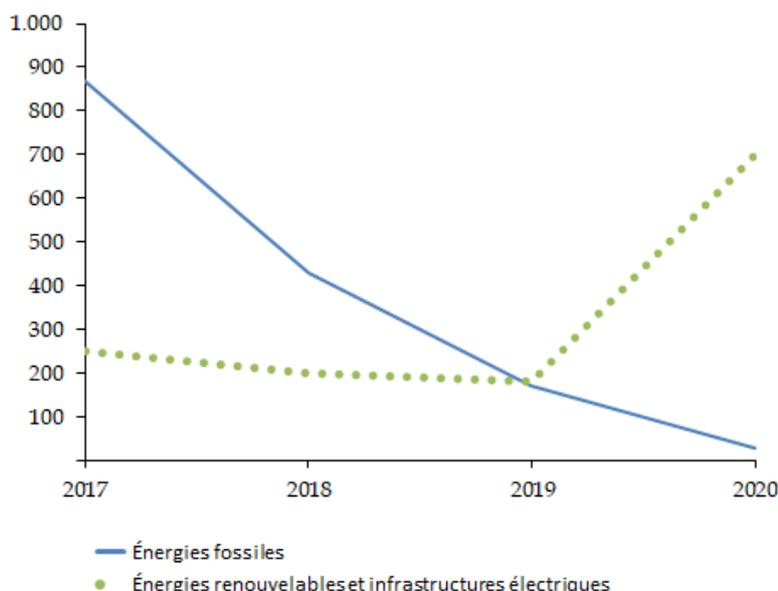
Par ailleurs, la perte de la garantie de l'État conduit à une réorientation des secteurs d'activité vers les énergies renouvelables, qui sont elles-mêmes créatrices d'emplois.

À cet égard, les entreprises du secteur des hydrocarbures présentent de véritables possibilités de conversion. Le rapport du Gouvernement d'octobre 2020 souligne ainsi que « *les entreprises opérant sur la chaîne de valeur des hydrocarbures disposent souvent de compétences techniques et d'ingénierie valorisables dans une perspective de réduction des émissions de gaz à effet de serre (application afférentes au biogaz, à l'hydrogène, à la géothermie, à l'éolien offshore, au captage et au stockage de CO₂, etc.)* »¹. Le même rapport indique que 80 % des entreprises du secteur ont déjà engagé des efforts de diversification.

Pour soutenir cette tendance, les garanties de l'État ont été réorientées vers les énergies renouvelables. Les données présentées dans le cadre de la coalition « Export Finance for Future » (E3F)² **montrent que le soutien à l'exportation a diminué depuis 2017 pour les énergies fossiles, et à partir de 2019, s'est renforcé pour celui des énergies renouvelables.**

Soutien public à l'exportation dans le secteur des énergies

(en millions d'euros)



¹ Rapport du Gouvernement, « Plan climat pour les financements export », d'octobre 2021.

² La coalition internationale « Export Finance for Future » (E3F) a été lancée le 14 avril 2021 par la France. Elle vise à réduire les soutiens à l'exportation dans le secteur des énergies fossiles et à mettre en place des mécanismes incitatifs pour soutenir à l'export. Elle réunit l'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

L'augmentation du soutien public à l'exportation des énergies renouvelables est **parallèle à la hausse de la production brute d'électricité renouvelable sur le territoire national**. La production brute d'électricité renouvelable sur un an pour l'ensemble des filières est ainsi passée d'environ 70 TWh en 2008 à plus de 120 TWh en 2020.

Le soutien à l'exportation des énergies renouvelables doit permettre aux entreprises françaises de remporter des appels d'offre internationaux et d'élargir leurs marchés, ce qui leur permet en retour de développer leurs activités en France¹.

En conséquence, les estimations selon lesquelles l'impact sur l'emploi de la fin de l'arrêt du soutien à l'exportation des opérations en lien avec les hydrocarbures devrait être compensé par des créations d'emplois dans le secteur des énergies renouvelables paraissent crédibles. **Il est néanmoins regrettable que le Gouvernement ne présente pas d'évaluations sur ces créations d'emplois.**

Enfin, il sera nécessaire d'accompagner les entreprises dans la conversion et la diversification de leurs activités, afin de limiter au maximum les effets de la mesure sur l'emploi, et d'éviter une perte de compétences. **La fin du soutien à l'export des hydrocarbures doit aller de pair avec un renforcement de l'industrie française.**

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

¹ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, *Chiffres clés des énergies renouvelables*, édition 2021.

ARTICLE 40

**Participation de l'État à l'augmentation de capital
de la Banque Ouest Africaine de développement (BOAD)**

Le présent article propose d'augmenter de 70 millions d'euros le montant de la participation française au capital de la Banque Ouest Africaine de développement, dont 28 millions d'euros sous forme de capital effectivement appelé.

Actuellement égale à 3,5% du capital de la BOAD la participation française s'établirait à 5 % en 2026 en tenant compte du programme d'augmentation du capital de la Banque de 1,5 milliard de dollars actuellement mis en œuvre.

Cette opération permettra, ainsi, de renforcer l'influence de la France au sein de l'établissement tandis qu'elle est, par ailleurs, neutre en comptabilité nationale sur le solde public.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : UNE OPÉRATION DE RENFORCEMENT DE
LA PARTICIPATION FRANÇAISE AU CAPITAL DE LA BANQUE
OUEST-AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT**

Créée en 1973 et sise à Lomé au Togo, la **Banque ouest-africaine de développement (BOAD)** est une **banque multilatérale de développement** intervenant au profit des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Aujourd'hui la **France dispose de 3,5 % du capital de la Banque** qui est détenu à 93,7 % par les États de l'UEMOA.

Afin de renforcer ses capacités d'intervention, la **BOAD met en œuvre une augmentation progressive de son capital** d'un montant maximal de 1,2 milliard de dollars.

L'article 173 de la loi de finances initiale pour 2022 a, dans ce contexte, autorisé le ministre chargé de l'économie et des finances à souscrire à l'augmentation de capital de la BOAD de sorte à maintenir le niveau de la participation française à 3,5 % du capital de l'établissement financier.

Cette augmentation de la participation française est étalée sur la période 2022-2025 et doit se traduire par **un coût total pour l'État de 43,2 millions d'euros, dont 17,2 millions d'euros de capital appelé.**

Au mois de juin 2022, d'après les données de la BOAD, la **participation française s'élevait à 38,4 milliards de francs CFA soit environ 58,5 millions d'euros dont 9,6 millions d'euros de capital appelé.**

Pour mémoire, seul le montant de capital appelé se traduit par un versement certain. A l'inverse, le capital appelable peut servir de garantie pour aux emprunts émis et aux prêts contractés par la BOAD.

En outre, **cette opération est neutre pour le déficit public en comptabilité nationale** dans la mesure où les prises de participation au capital d'organismes se traduisent par la détention d'un titre et constituent donc une simple opération financière.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE DANS LE CONTEXTE DE L'OPÉRATION D'AUGMENTATION DU CAPITAL DE LA BANQUE

Le présent article modifie l'article 173 de la loi de finances initiale pour 2022 afin d'**autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la BOAD** dans la limite de 70 millions d'euros dont :

- 28 millions d'euros de parts appelées ;
- 42 millions d'euros de parts appelables.

En tenant compte de l'opération en cours d'augmentation progressive du capital de la Banque, cette opération aura, à terme, pour effet de porter la participation française à 5 % de son capital.

III. LES MODIFICATIONS CONSIDÉRÉES COMME ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : L'ADOPTION SANS MODIFICATION

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 : UNE AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION QUI PERMET DE MAINTENIR L'INFLUENCE DE LA FRANCE

Cette autorisation donnée au ministre chargé de l'économie est de nature à **permettre à la France de maintenir et de renforcer sa position au sein de la BOAD** et, dès lors, à **préserver sa capacité d'influence** au plan international. La commission des finances propose donc d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 40 bis (nouveau)

Suppression de l'arrêté listant les organismes soumis à l'obligation de mettre à disposition un moyen de paiement dématérialisé

Le présent article supprime, au sein de l'article L. 1611-5-1 du code général des collectivités territoriales, le renvoi à l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget pour établir la liste des personnes morales de droit public soumis à l'obligation de mettre un service de paiement en ligne à disposition des usagers.

Il apparait que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour cette mesure de simplification, indépendamment de son intérêt sur le fond. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, elle présente en effet le risque d'être considérée comme un cavalier budgétaire. C'est pourquoi la commission des finances propose de le supprimer.

I. LE DROIT EXISTANT : L'OBLIGATION POUR LES PERSONNES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE METTRE À DISPOSITION UN MOYEN DE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ

L'article 1680 du code général des impôts (CGI) prévoit que les impositions de toute nature ainsi que les recettes recouvrées par un titre exécutoire¹ ne peuvent être **payées en espèces que dans une limite de 300 euros**.

Dès lors, d'autres moyens d'encaissement des recettes publiques sont prévus et mis à disposition² : le prélèvement bancaire ou assimilé, le virement bancaire, le chèque, la carte bancaire à distance ou au guichet du comptable public ou du régisseur lorsqu'il est doté de l'équipement nécessaire, le porte-monnaie électronique³ ou encore le mandat postal.

¹ Tel que défini à l'article L. 252 A du livre des procédures fiscales, un titre exécutoire est un arrêté, un état, un rôle, un avis de mise en recouvrement, un titre de perception ou de recettes que l'État, les collectivités territoriales ou les établissements publics dotés d'un comptable public délivrent pour le recouvrement des recettes de toute nature qu'ils sont habilités à recevoir.

² Ils sont listés à l'article 11 de [l'arrêté du 24 décembre 2012](#) portant application des articles 25, 26, 32, 34, 35, 39 et 43 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et énumérant les moyens de règlement des dépenses publiques et les moyens d'encaissement des recettes publiques.

³ Dans la limite de 100 euros.

De plus, aux termes du 3° du I de l'article L. 1611-5-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'État, les établissements publics locaux d'enseignement général, agricole et maritime, les groupements d'intérêt public lorsqu'ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique et **les personnes morales de droit public dont la liste est établie par un arrêté** conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget¹ doivent **mettre un service de paiement en ligne à disposition des usagers**.

Sont également concernés par cette obligation les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les établissements publics de santé et les groupements de coopération sanitaire (1° et 2° de l'article L. 1611-5-1 du CGCT).

Cette obligation devait **s'appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2022** et selon un échéancier défini par un décret en Conseil d'État².

**Échéancier de mise en œuvre de l'obligation de mise
à disposition d'un moyen de paiement en ligne**

	Administrations de l'État	Collectivités territoriales	Établissements publics locaux d'enseignement	Établissements publics de santé	Personnes morales de droit public
1^{er} juillet 2019	Amendes	Recettes annuelles supérieures à un million d'euros	Recettes annuelles supérieures à 750 000 euros	Recettes annuelles supérieures à 6 millions d'euros	Recettes annuelles supérieures à 10 millions d'euros
1^{er} juillet 2020		Recettes annuelles supérieures à 50 000 euros	Recettes annuelles supérieures à 250 000 euros	Recettes annuelles supérieures à 500 000 euros	Recettes annuelles supérieures à un million d'euros
1^{er} janvier 2022	Autres recettes	Recettes annuelles supérieures à 5 000 euros	Recettes annuelles supérieures à 75 000 euros	Recettes annuelles supérieures à 5 000 euros	Recettes annuelles supérieures à 150 000 euros

Source : décret n° 2018-689 du 1^{er} août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne

¹ [Arrêté du 16 juillet 2019](#) fixant la liste des personnes morales de droit public mentionnées au 5° du I de l'article 4 du décret n° 2018-689 du 1^{er} août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne.

² [Décret n° 2018-689](#) du 1^{er} août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne.

Ne sont toutefois pas concernées les opérations pour lesquelles le paiement intervient de façon concomitante au fait générateur, par exemple un droit d'entrée dans une piscine municipale.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE SIMPLIFICATION POUR LA LISTE DES PERSONNES MORALES DE DROIT PUBLIC SOUMISES À L'OBLIGATION DE METTRE À DISPOSITION UN MOYEN DE PAIEMENT EN LIGNE

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 **supprime**, au sein de l'article L. 1611-5-1 du code général des collectivités territoriales, le **renvoi à l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et du budget** pour établir la liste des personnes morales de droit public soumis à l'obligation de mettre un service de paiement en ligne à disposition des usagers.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UN DISPOSITIF QUI S'APPARENTE À UN CAVALIER BUDGÉTAIRE

Le présent article relève, d'après le Gouvernement, d'une **mesure d'efficacité et de simplification normative** : la suppression de l'arrêté ne modifie pas le périmètre des personnes morales de droit public concernées par l'obligation de mise à disposition d'un moyen de paiement en ligne pour les usagers. Il est à cet égard possible de s'interroger sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement ne dispose pas des informations nécessaires pour produire une liste exhaustive des organismes concernés par cette obligation dont tous, certes, n'appliquent pas les règles de la comptabilité publique (par exemple, la RATP).

Toutefois, sans juger du bien-fondé de la mesure de simplification proposée par le présent article, il apparaît que le présent projet de loi de finances ne constitue pas le bon véhicule législatif pour porter ce dispositif, qui présente dès lors le **risque d'être considéré comme un cavalier budgétaire**.

En effet, d'après son considérant de principe, le Conseil constitutionnel considère comme irrecevable tout article qui « *ne concerne ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État. Il n'a 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. Il n'a pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières. Il n'est pas relatif 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 ». La modification¹ de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances² (LOLF), qui définit les dispositions appartenant au domaine des lois de finances, n'a à cet égard prévu, en sujet « nouveau », que les dispositions autorisant le transfert de données fiscales lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État, et le présent article ne s'y rattache pas.

La simple suppression du renvoi à un arrêté pour définir la liste des personnes morales de droit public soumises à l'obligation de proposer un moyen de paiement en ligne ne semble relever d'aucune des dispositions pouvant appartenir à une loi de finances. **La commission des finances propose par conséquent, par l'amendement FINC.3 ([II-1039](#)), de supprimer le présent article.**

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

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

² [Loi organique n° 2001-692](#) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ARTICLE 40 ter (nouveau)

**Report de deux ans du transfert de la cotisation foncière des entreprises
(CFE) des établissements publics territoriaux (EPT)
vers la métropole du Grand Paris (MGP)**

Le présent article prévoit de décaler à 2025 la mise en place du système financier entre les établissements publics territoriaux (EPT) et la métropole du Grand Paris (MGP) prévu en 2016. Il stabilise donc les flux financiers pour les deux prochaines années et reporte à 2025 la perception de la cotisation foncière des entreprises par la MGP, qui resterait affectée aux EPT en 2023 et 2024.

Prenant acte de ce nouveau report du schéma financier au sein de la MGP, la commission propose d'adopter le présent article tel que modifié par son amendement tendant à inclure la dotation d'intercommunalité dans le mécanisme global de report.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN MODÈLE DE FINANCEMENT
TRANSITOIRE PROLONGÉ À DE MULTIPLES REPRISES**

**A. DEPUIS 2015, UN SYSTÈME DE FINANCEMENT COMPLEXE ENTRE LA
MÉTROPOLE DU GRAND PARIS ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
TERRITORIAUX**

**1. Le système initialement mis en place par la loi NOTRe visant
à assurer une neutralité financière pour les établissements
publics territoriaux et les communes**

Créée au 1^{er} janvier 2016 en application de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

¹Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ces établissements ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI parmi lesquelles la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle **le 1° du A du XV de l'article 59** de la loi « NOTRe »¹ du 7 août 2015 prévoit que, de 2016 et 2020, celle-ci reste établie au profit des EPT. En lieu et place des autres ressources, le même article a institué un **fonds de compensation des charges transférées (FCCT)** versé annuellement par les communes, désormais prévu par **le XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales**. Ce fonds comprend :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant au 31 décembre 2015 ;

- initialement et à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

Un principe de « **neutralité financière** » pour les communes et les EPT a cependant été retenu, d'où la création de multiples flux financiers.

S'agissant des relations entre la MGP et les communes, ces flux concernent notamment les **attributions de compensation (AC)**. Celles-ci représentaient 3,4 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes en 2021. Le X de l'article L. 519-5 du CGCT précité prévoyait que, à compter de 2021, celles-ci soient figées à leur niveau de 2020.

S'agissant des relations entre la MGP et les EPCI, **une dotation d'équilibre**² a été créée : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un de ces établissements perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre et inversement.

En 2021³, la MGP a ainsi perçu 953 millions d'euros au titre des dotations d'équilibre versées par les EPT, les recettes totales de la MGP s'élevant à 3,41 milliards d'euros. **Parmi les ressources des EPCI prises en compte au titre de 2015**, figurent les produits de taxe d'habitation, de taxes foncières et, **à titre transitoire, la dotation d'intercommunalité**. Ce montant **(137,7 millions d'euros en 2021)** est prélevé sur la dotation générale de fonctionnement perçue par la MGP (1,175 milliard d'euros en 2021) et versé aux EPT. Toutefois, **il était prévu d'exclure ce montant du calcul de la**

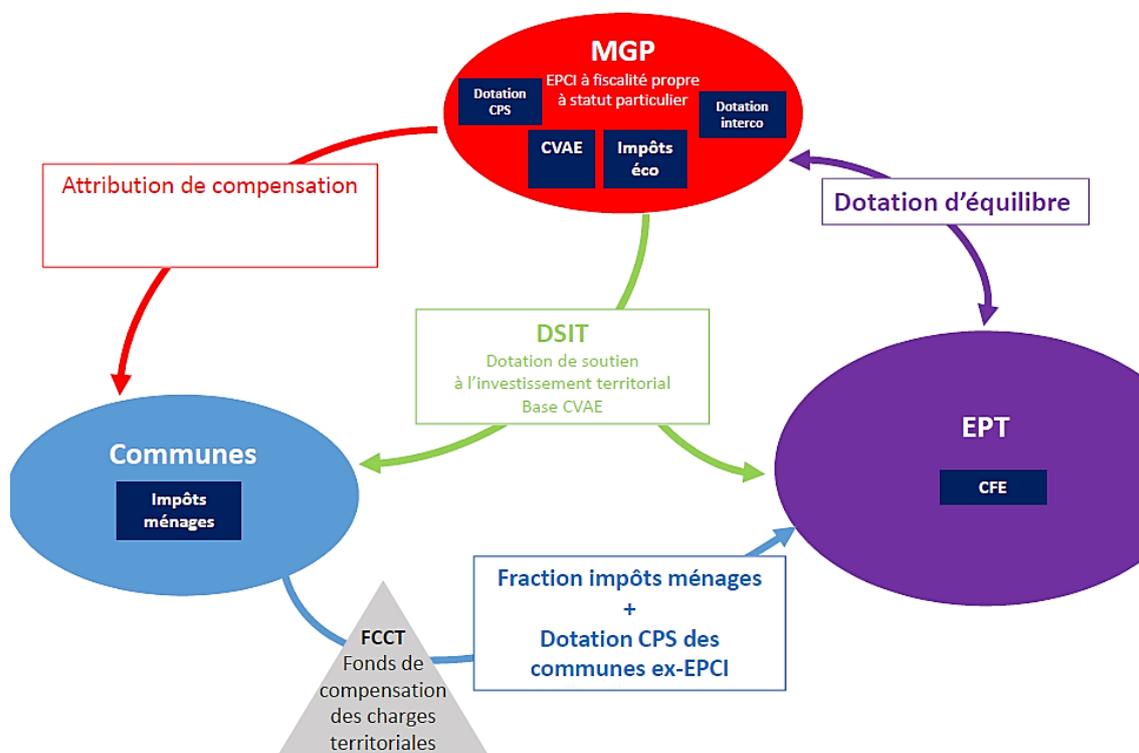
¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Rapport sur le budget primitif 2022 de la métropole du Grand Paris.

dotations d'équilibre à compter de 2019, ce qui revient à priver les EPT de cette somme pour l'attribuer à la MGP.

Les flux financiers MGP-EPT-communes depuis 2016



Source : Forum métropolitain du Grand Paris¹

Ces décisions de stabilisation des flux à compter de 2019 ou de 2020 traduisaient la conviction que la répartition des compétences ainsi que le schéma institutionnel de la MGP serait conduit à évoluer entre-temps.

2. La dotation de soutien à l'investissement territorial : un instrument de péréquation suspendu depuis 2019

L'article 59 de la loi « NOTRe » a également institué **une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)**, versée annuellement par la MGP aux EPT et le cas échéant à des communes de la métropole « *en tenant compte prioritairement de l'importance des charges qu'ils supportent du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements* ».

¹ Réformer la gouvernance du Grand Paris : une méthode, une grille de lecture, un calendrier, Rapport d'information de MM. Philippe Dallier et Didier Rambaud, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, n° 444 (2020-2021) - 11 mars 2021.

répondant à un enjeu de solidarité territoriale et en appliquant d'autres critères fixés librement »¹.

Celle-ci est financée par un prélèvement sur la CVAE et la CFE. Cette DSIT correspond à des fractions de la dynamique de ces deux impositions constatée l'année de versement de la dotation aux EPT. Toutefois, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)², a prévu qu'entre 2016 et 2020, par dérogation à la disposition précitée, la DSIT soit prélevée annuellement sur la seule CVAE et corresponde à une fraction de la dynamique de CVAE dont le taux, compris entre 10 % et 50 %, serait voté par le conseil de la métropole. **La fraction de la dynamique de CFE doit compléter dans un second temps la DSIT, dès lors que cette dernière sera perçue à l'échelle de la métropole.**

Ainsi, en 2017, la MGP a versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT (30 % de la dynamique de la CVAE).

Cette dotation est par définition volatile : en 2018, la MGP n'a pas versé de DSIT aux EPT, en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP entre 2017 et 2018. En outre, le rôle « péréquateur » de la DSIT reste relatif puisque les deux tiers de la DSIT versée aux EPT étaient liées en 2017 à la dynamique de CVAE observée sur les communes desdits EPT.

La DSIT a été suspendue par la loi de finances pour 2019 et cette suspension a été maintenue depuis.

B. DES REPORTS SUCCESSIFS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME, TRADUISANT LA DIFFICULTÉ DE RÉFORMER L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DE LA MGP

1. Un fonctionnement transitoire plusieurs fois prolongé

Faute d'évolution du schéma institutionnel de la Métropole du Grand Paris, **l'article 255 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019**, avait prorogé le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019.

Pour compenser cette charge non prévue de 55 millions d'euros pour la MGP, **l'article 254 de la même loi a prévu la suspension, pour cet exercice, du versement de la DSIT**, de manière à permettre à la MGP de conserver la dynamique de la CVAE.

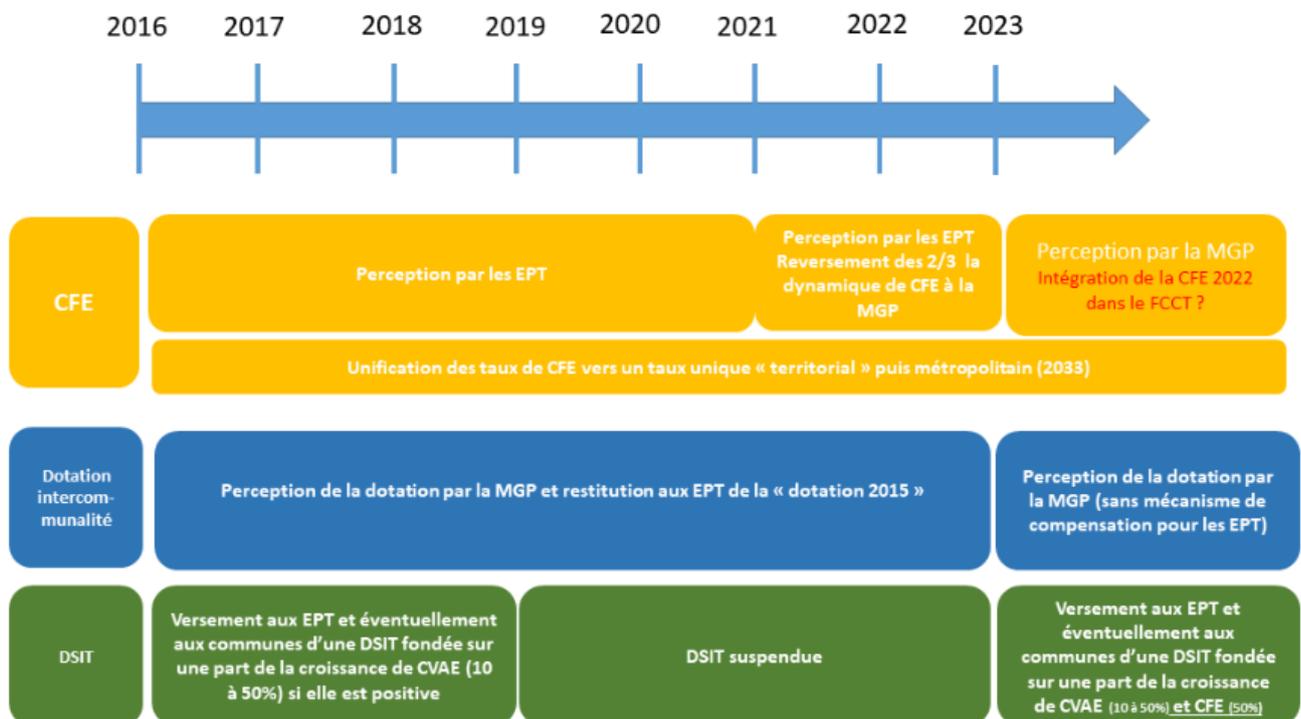
Un mécanisme identique de prorogation pour un an de la dotation d'intercommunalité et de suspension de la DSIT pour 2020 a été prévu par **l'article 257 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.**

¹ En vertu du E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

² Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'article 255 de la loi de finances pour 2021¹ a acté un **nouveau report de deux ans du schéma financier**, en reportant à 2023 la perception de la CFE par la MGP, en reconduisant la dotation d'intercommunalité et en stabilisant jusqu'en 2023 les règles de fonctionnement du FCCT. Ce même article a une nouvelle fois suspendu l'application de la DSIT en 2021 et 2022.

Évolution des dispositions financières prévues pour la MGP et les EPT par la loi de finances pour 2021



Source : Communes, EPT, MGP : État des lieux et enjeux des relations financières dans le cœur d'agglomération, Institut Paris région, décembre 2021

2. 2023 devrait être l'année d'entrée en vigueur du nouveau schéma financier

Du fait du report de deux ans prévu par la loi de finances pour 2021, il est prévu que **2023 constitue l'année de l'aboutissement du schéma financier prévu par la loi NOTRe**. La DSIT devrait donc être réintégrée en 2023 avec la perception de la CFE et de la dotation d'intercommunalité pour le compte de la MGP.

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

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN REPORT SUPPLÉMENTAIRE DE DEUX ANS DU NOUVEAU SCHÉMA FINANCIER

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 n° 2722 de notre collègue député Mathieu Lefèvre**.

Le **1° du III du présent article** prévoit de reporter de 2022 à 2024 la fin de la perception de la CFE par les EPT, celle-ci n'étant donc perçue par la MGP qu'à partir de 2025. Il maintient ainsi les règles de calcul de taux de CFE par les EPT applicables antérieurement. Le **IV** du présent article prolonge également la perception par les EPT du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) jusqu'en 2024.

Le **2° du III** propose de décaler à 2025 le plafonnement du taux de CFE voté par la MGP par rapport aux montants perçus par les EPT l'année précédente. Il procède également à diverses coordinations du fait du renvoi à 2025 de la perception de la CFE par la MGP.

Le **I du présent article** prévoit de reporter à 2025 la stabilisation des attributions de compensation versées par la MGP, qui seraient calculées sur l'exercice 2024.

Le **II** propose de suspendre une nouvelle fois la DSIT pour les deux prochaines années, celle-ci n'étant mise en place qu'en 2025.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SOLUTION « TRANSITOIRE QUI DURE » ET QUI N'EST PLUS SATISFAISANTE DANS LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DES IMPÔTS DE PRODUCTION

Il est curieux que le présent article ne procède pas au décalage du versement de la dotation d'intercommunalité à la MGP, comme cela avait été le cas en 2021. Étant donné que la suspension de la DSIT a pour corollaire le maintien de la dotation d'intercommunalité aux EPT, il devrait être nécessaire de prolonger également de deux ans le cadre existant pour la dotation d'intercommunalité.

En conséquence, la commission propose d'adopter l'amendement FINC.4 ([II-1040](#)) qui vise à **réparer ce manque et à inclure la dotation d'intercommunalité dans le mécanisme global de report.**

Plus largement, le présent article ne résout pas les difficultés de gestion financière de la MGP. **En procédant une fois de plus à un ajustement transitoire, il n'apporte pas de solution à l'équation budgétaire entre les EPT et la MGP.** En l'absence de la réforme institutionnelle globale, le système financier n'est pas pérenne et se traduit par la multiplication de flux financiers croisés, remettant en question la portée réelle des dispositions fixées par la loi « NOTRe ».

En outre, **cet article ne répond pas à la difficulté que pourrait soulever la disparition de la CVAE.** Dès lors que la DSIT est assise sur la dynamique de CVAE, la suppression de celle-ci rendrait nécessaire de le remplacement de la dynamique de CVAE par celle de CFE dans le calcul de la DSIT, entraînant de fait une obligation de transfert de la CFE à la MGP, qui ne pourrait donc plus être repoussée dans deux ans. De plus, la question de l'intégration ou non de la MGP parmi les bénéficiaires du fonds national de l'attractivité des territoires, destiné à répartir la dynamique de la fraction de TVA compensant la disparition de la CVAE, est un enjeu majeur qui n'a pas été abordé pour l'instant par le Gouvernement.

En conséquence, il sera nécessaire, au cours des deux prochaines années, de sortir du *statu quo* mis en place depuis 2019.

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

ARTICLE 40 quater (nouveau)

Encadrement de l'évolution des finances publiques locales

Le présent article reprend, pour l'essentiel, certaines dispositions relatives à l'encadrement des finances publiques locales prévues par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en cours d'examen au Parlement.

En premier lieu, il introduit dans le projet de loi de finances pour 2023 l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) initialement fixé à l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, dont le suivi serait permis par la remise annuelle d'un rapport au Parlement. Compte-tenu des prévisions d'inflation sur la période, le respect de cet Odedel implique une diminution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales de 0,5 % par an en volume. Il s'agit d'une trajectoire encore plus rigoureuse que celles qui avaient été prévues par les précédentes lois de programmation, que le Sénat avait toutefois accepté lors de l'examen de ce projet de loi à la condition qu'un effort similaire soit demandé à l'État.

Reprenant, en second lieu, les dispositions de l'article 23 du même projet de loi, qui avait été rejeté aussi bien par l'Assemblée nationale que par le Sénat, le présent article prévoit d'instituer un mécanisme de contractualisation et de sanction visant à garantir le respect de cet Odedel. Si l'objectif fixé n'est pas respecté par une catégorie dans son ensemble, les collectivités et groupements qui, en son sein, dépasseraient l'objectif devraient conclure avec l'État un accord de retour à la trajectoire portant sur la progression de leurs dépenses réelles de fonctionnement d'une inspiration très comparable à celle qui prévalait sous la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avec les contrats dits « de Cahors ».

Sur le fond, les collectivités territoriales ont démontré ces dernières années leur esprit de responsabilité ainsi que la rigueur de leur gestion. Pour toutes ces raisons, le dispositif proposé par le présent article apparaît à la fois illégitime et superflu.

Sur la forme, le procédé consistant à réintroduire au sein du projet de loi de finances, à la faveur de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution pouvant être mise en œuvre sans limitation pour les lois de finances, une disposition expressément rejetée par les deux assemblées sur un autre texte est inacceptable.

En outre, au plan juridique, le rattachement de ce dispositif au domaine des lois de finances est contestable, de telle sorte que celui-ci pourrait être censuré par le Conseil constitutionnel en tant que cavalier budgétaire.

Pour toutes ces raisons, la commission des finances propose d'adopter un amendement FINC.5 ([II-1041](#)) de suppression de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT: LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022 AVAIT FIXÉ UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE ET INSTITUÉ UN MÉCANISME DE CONTRACTUALISATION POUR GARANTIR SON RESPECT

L'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018-2022)¹ avait fixé un objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) pour l'ensemble de la programmation.

Le dispositif prévoyait une trajectoire d'évolution **des seules dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales** et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, à hauteur de + 1,2 % par an en valeur.

Odedel pour les années 2018 à 2022

(base 100 en 2017)

	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	101,2	102,4	103,6	104,9	106,2

Source : article 13 de la LPFP 2018-2022

Le même article prévoyait en outre un objectif national d'évolution du besoin annuel de financement des collectivités territoriales et de leurs EPCI à fiscalité propre, qui devait réduire de 2,6 milliards d'euros par an, soit une économie de 13 milliards d'euros sur la période.

L'Odedel 2018-2022 n'était pas contraignant. En revanche, en contrepartie d'une stabilisation des concours financiers de l'État sur la période, l'article 29 de **la même loi a institué un mécanisme de contractualisation financière avec les plus grosses collectivités pour garantir la réalisation d'une partie des économies attendues, appelé « contrats de Cahors ».**

Cette nouvelle méthode avait été élaborée à l'occasion de la conférence nationale des territoires (CNT) qui s'est tenue le 14 décembre 2017 à Cahors.

¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Il était prévu que les régions, les départements, les communes et leurs groupements à fiscalité propre dont les dépenses de fonctionnement du budget principal dépassent les 60 millions d'euros concluent des contrats avec le représentant de l'État portant, pour la période 2018-2020, sur :

- un objectif contraignant d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement ;

- un objectif de réduction de leur besoin de financement ;

- une trajectoire d'amélioration de leur capacité de désendettement pour les collectivités territoriales et groupements dont la capacité de désendettement en 2016 dépasse 12 ans pour les communes et EPCI à fiscalité propre, 10 ans pour les départements et 9 ans pour la métropole de Lyon.

L'objectif individuel d'évolution des dépenses de fonctionnement pouvait, en application du IV du même article, faire l'objet d'une modulation par rapport à l'objectif national de 1,2 %, avec un plancher à 0,75 % et un plafond à 1,65 % en fonction des caractéristiques du territoire (voir encadré).

En tout état de cause, le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré prend en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre ainsi que les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. En particulier, il était prévu que, pour les départements et la métropole de Lyon, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement soit appréciée en déduisant du montant des dépenses constatées la part supérieure à 2 % liée à la hausse des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap.

Possibilités de modulation à la hausse ou à la baisse du taux de croissance annuel individuel des collectivités ayant contractualisé

Le taux de croissance annuel peut être modulé à la baisse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun :

1° la population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle inférieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

2° le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est supérieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ;

3° les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution supérieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

Le taux de croissance annuel peut être modulé à la hausse en tenant compte des trois critères suivants, dans la limite maximale de 0,15 point pour chacun :

1° la population de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2018 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ou la moyenne annuelle de logements autorisés ayant fait l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable en application du chapitre I^{er} du titre II du livre IV du code de l'urbanisme, entre 2014 et 2016, dépasse 2,5 % du nombre total de logements au 1^{er} janvier 2014 ;

2° le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est inférieur de plus de 20 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

3° les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre entre 2014 et 2016.

Source : article 29 de la LPFP 2018-2022

En cas de dépassement de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement contractualisé, une **reprise financière à hauteur de 75 %** de l'écart constaté devait être appliquée. **Le taux de la reprise devait être de 100 % pour les collectivités territoriales ayant refusé de conclure un tel contrat.** En tout état de cause, le montant de cette reprise ne peut toutefois excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

À l'inverse, en cas de respect des objectifs fixés, le représentant de l'État peut accorder aux communes et aux EPCI signataires d'un contrat une majoration du taux de subvention pour les opérations bénéficiant de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Sur 321 collectivités territoriales éligibles, 228 ont signé un contrat avec l'État.

Il est à noter que l'application de ces contrats a été **suspendue en 2020** pour leur dernière année d'exécution dans le contexte de la crise sanitaire¹.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN SYSTÈME D'ENCADREMENT DES FINANCES LOCALES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027

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.

A. LA FIXATION D'UN ODEDEL 2023-2027, DONNANT LIEU À UN RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT

Le II du présent article fixe l'Odedel pour les années 2023 à 2027. Le dispositif retenu est à ce titre strictement identique à celui voté par le Sénat à l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Comme sous la précédente loi de programmation 2018-2022, l'Odedel ne porte que sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre. Il prévoit un taux d'évolution de ces dépenses pour chaque année de la programmation en pourcentage, en valeur et à périmètre constant. Compte tenu des prévisions d'inflation du Gouvernement, ce taux correspond à une diminution de ces dépenses de 0,5 % par an en volume. **L'Odedel est fixé à titre indicatif et n'a, par lui-même, aucune valeur contraignante.**

¹ Article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Odedel proposé pour les années 2023 à 2027

(en pourcentage)

	2023	2024	2025	2026	2027
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en valeur (article 16 LPFP 2023-2027)	3,8	2,5	1,6	1,3	1,3
Indice des prix à la consommation (hors tabac)	4,3	3,0	2,1	1,8	1,8
Taux d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en volume	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5	- 0,5

Source : commission des finances, d'après le projet de LPFP 2023-2027 et le RESF annexé au PLF 2023

B. UN DISPOSITIF DE SURVEILLANCE ET DE CONTRACTUALISATION VISANT À GARANTIR LE RESPECT DE L'ODEDEL

1. Le volet préventif : une surveillance du respect de l'Odedel en volume au niveau des différentes catégories de collectivités territoriales

Le I du présent article prévoit que le Gouvernement remette chaque année au Parlement, avant le 1^{er} octobre, **un rapport sur l'exécution lors de l'année précédente de cet Odedel** par l'ensemble des collectivités territoriales et EPCI ainsi que par chacune des catégories suivantes de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale :

- les régions, la collectivité de Corse, la collectivité territoriale de Guyane, la collectivité territoriale de Martinique et le département de Mayotte ;

- les départements ainsi que la métropole de Lyon ;

- les communes, les EPCI à fiscalité propre et les établissements publics territoriaux dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2021 sont supérieures à 40 millions d'euros, et la Ville de Paris.

Au total, **488 collectivités territoriales et groupements seraient concernés**, représentant 65 % des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et groupements.

Le III précise ensuite que, **dans le cas où il est constaté un écart** entre l'évolution, à l'échelle nationale, des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et EPCI mentionnées au I et la cible de l'Odedel fixé au II, **ce rapport comporte la liste des catégories pour lesquelles cette différence est positive ainsi que, pour chacune de ces catégories :**

- le montant des concours financiers de l'État perçus au titre de l'exercice considéré ;

- le montant des engagements juridiques pris par l'État pour la catégorie considérée au titre de la dotation de soutien à l'investissement local, de la dotation d'équipement des territoires ruraux, de la dotation politique de la ville et de la dotation de soutien à l'investissement des départements. La différence mentionnée au premier alinéa est constatée en tenant compte des dépenses retraitées fixées par décret.

2. Le volet correctif : des accords de retour à la trajectoire avec les collectivités dépassant l'Odedel

Dans le cas où les dépenses réelles de fonctionnement d'une catégorie dans son ensemble dépasseraient l'objectif pour une année donnée, l'application d'un **mécanisme de correction** est prévu au IV du présent article.

La détermination de l'application du mécanisme de correction repose sur une double logique :

- **une appréciation à l'échelle des catégories de collectivités territoriales** visées aux I, soit les régions, les départements, et les communes et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2021 sont supérieures à 40 millions d'euros ;

- **une appréciation de l'Odedel en volume (- 0,5 % par an)**, puisque le mécanisme ne se déclencherait que lorsqu'il serait constaté, pour l'une des trois catégories de collectivités territoriales mentionnées au I dans son ensemble, une évolution des dépenses réelles de fonctionnement à l'échelle nationale supérieure au taux de l'indice des prix à la consommation minoré de 0,5 point.

Le A du IV prévoit que collectivités territoriales et EPCI appartenant à une catégorie dans lesquels un écart à la cible en volume a été constaté au niveau national et concernées, à titre individuel, par ce dépassement seraient tenues de conclure avec le représentant de l'État un **accord de retour à la trajectoire**. En application du D du même IV, cet accord doit être conclu au plus tard le 1^{er} octobre de l'exercice suivant le dépassement de l'objectif et dont la durée court jusqu'à 2027.

Comme les contrats de Cahors, ces accords prévoiraient, selon le **B du même IV** :

- un **objectif contraignant d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement** déterminé sur la base de la cible nationale en volume ;

- un objectif de **réduction de leur besoin de financement** ;

- pour les collectivités territoriales et groupements dont la capacité de désendettement en 2016 dépasse 12 ans pour les communes et EPCI à fiscalité propre, 10 ans pour les départements et 9 ans pour la métropole de Lyon, une **trajectoire d'amélioration de leur capacité de désendettement**.

Le C du même IV prévoit que la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement puisse être modulée, dans la limite de 0,45 point à la hausse ou à la baisse, selon des critères identiques à ceux posés au IV de l'article 29 de la LPFP 2018-2022 (à raison de 0,15 point maximum par critère), à savoir :

- la population de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre a connu entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2023 une évolution annuelle supérieure d'au moins 0,75 point à la moyenne nationale ;

- le revenu moyen par habitant de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre est inférieur de plus de 15 % au revenu moyen par habitant de l'ensemble des collectivités ou, pour les communes et les EPCI à fiscalité propre, la proportion de population résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est supérieure à 25 % ;

- les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre ont connu une évolution inférieure d'au moins 1,5 point à l'évolution moyenne constatée pour les collectivités de la même catégorie entre 2019 et 2021.

Le E du même IV prévoit qu'en cas de dépassement de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement contractualisé, une **reprise financière à hauteur de 75 %** de l'écart constaté devait être appliquée. En tout état de cause, le montant de cette reprise ne peut toutefois excéder 2 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée.

Il est précisé que le niveau des dépenses réelles de fonctionnement considéré puisse prendre en compte les éléments susceptibles d'affecter leur comparaison sur plusieurs exercices, et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivités et EPCI à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

Il est prévu que le représentant de l'État propose le montant de la reprise financière. La collectivité territoriale ou l'EPCI disposerait d'un mois pour lui adresser ses observations avant que son montant, s'il y a lieu, ne soit arrêté. La collectivité ou l'EPCI serait informé de cette décision qui serait assortie d'une motivation explicite.

Le F du même IV prévoit enfin que les collectivités territoriales et EPCI concernées ayant refusé de signer un accord de retour à la trajectoire se voient notifier par le représentant de l'État un niveau maximal d'évolution annuelle de leurs dépenses réelles de fonctionnement. En cas de dépassement de cet objectif, un taux de reprise de 100 % de l'écart constaté est appliqué, dans la limite du plafond de 2 % des recettes réelles de fonctionnement.

Qu'elle ait signé ou non l'accord de retour à la trajectoire, la collectivité territoriale ou l'EPCI à fiscalité propre serait exonéré du paiement de la reprise financière si, au titre de l'exercice considéré, il s'avérait que les collectivités territoriales de la catégorie à laquelle elle appartient aient respecté la cible nationale d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : REFUSER L'INTRODUCTION, AU COURS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES, D'UN DISPOSITIF EXPRESSÉMENT REJETÉ PAR LES DEUX ASSEMBLÉES LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES, CONSTITUANT UNE MANŒUVRE INACCEPTABLE DE CONTOURNEMENT DU PARLEMENT

A. UN ARTICLE QUI REPREND, POUR L'ESSENTIEL, DES DISPOSITIFS D'ENCADREMENT DES FINANCES LOCALES PRÉVUS PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES EN COURS D'EXAMEN

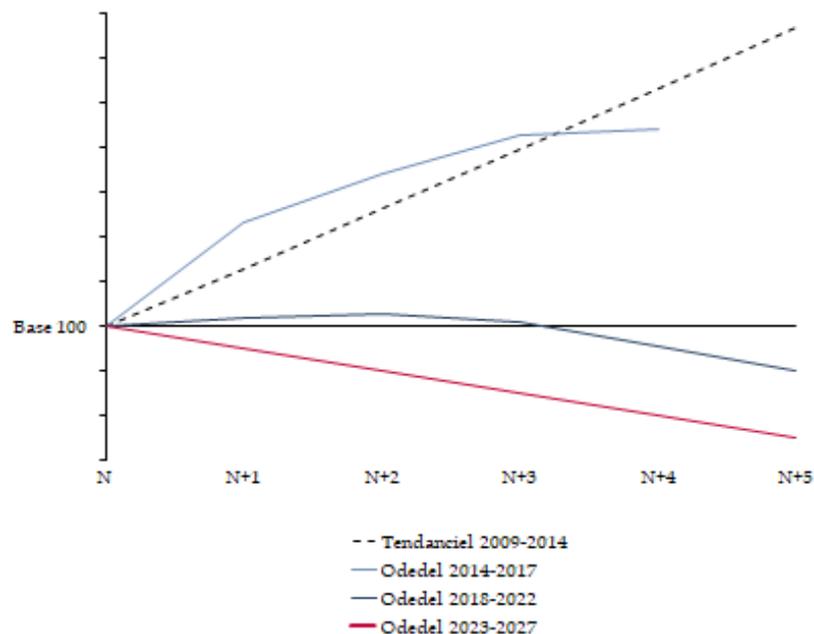
1. Un Odedel très strict, mais qui se comprend au regard de la situation de nos finances publiques

La trajectoire proposée au présent article, impliquant une diminution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales de 0,5 % par an reprend exactement celle prévue par l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en cours d'examen au Parlement.

Elle est nettement plus rigoureuse que celles qui avaient été prévues lors de l'adoption des deux précédentes lois de programmation, elles-mêmes plus strictes que le tendanciel d'évolution de ces dépenses sur la période antérieure (2009-2014), qui avait servi de référence pour l'examen de la LPFP 2018-2022.

Comparaison entre les Odedel depuis 2014

(base 100)



Note : N : première année de programmation. Les trajectoires des Odedel sont exprimées en volume à partir des hypothèses d'inflation disponibles au moment où elles ont été fixées pour refléter la volonté du législateur (respectivement : RESF annexés au PLF 2015 ; au PLF 2018 et au PLF 2023) et non de l'inflation constatée. Le tendanciel d'évolution de la dépense publique locale 2019 est exprimé en volume sur la base d'un taux de croissance annuel moyen en valeur constaté de 2,5 % et d'un taux annuel moyen d'inflation constaté de 1,2 %.

Source : commission des finances du Sénat

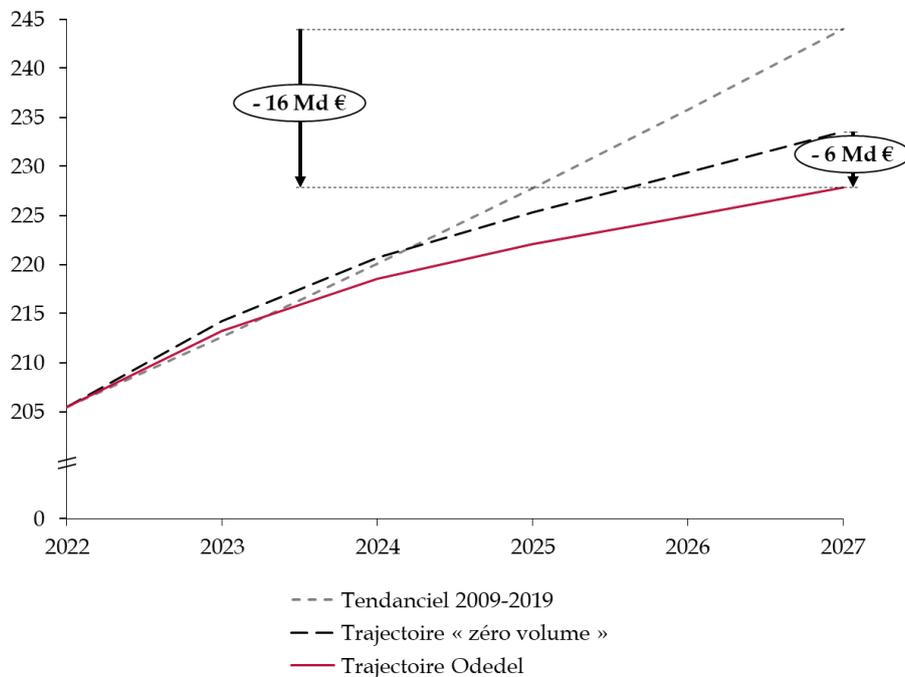
Les économies qui seraient réalisées sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales seraient substantielles. Compte tenu des hypothèses d'inflation actuelles, son respect strict impliquerait **une baisse des dépenses de l'ordre de 6 milliards d'euros en 2027 par rapport à une trajectoire « zéro volume »** (progression des dépenses de fonctionnement au rythme de l'inflation).

Auditionnées par le rapporteur général, les administrations du ministère de l'économie et des finances ont indiqué que, contrairement aux travaux préparatoires à la précédente loi de programmation, l'Odedel proposé au présent article n'avait pas été établi par référence à un tendancier. Ce choix est critiquable car, bien que l'établissement d'un tendancier pose immanquablement certaines difficultés méthodologiques, une telle référence permet à tout le moins de disposer d'un ordre de grandeur des efforts réels demandés aux collectivités territoriales pour la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et partant sur la juste répartition de l'effort entre les différentes catégories d'administrations publiques.

Ainsi, en se fondant sur un tendancier d'évolution en volume des dépenses de fonctionnement sur une période longue (2009-2019) incluant pour moitié une période non couverte par un quelconque Odedel (2009-2014) et pour moitié une période couverte (2014-2019), et excluant les années particulières de crise sanitaire (2020-2021), **on peut estimer à 16 milliards d'euros les économies à réaliser.**

Comparaison de l'Odedel proposé avec le tendancier d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et avec une trajectoire « zéro volume »

(en milliards d'euros)



Note : le tendancier a été établi sur la base de l'évolution des dépenses de fonctionnement en volume sur la période 2009-2019 d'après les données de l'OFGL et du taux d'inflation annuel établi par l'INSEE, soit un taux de croissance annuelle moyen de 0,9 %. Le niveau de dépenses de fonctionnement 2022 a été estimé sur la base d'une hypothèse de croissance de 4,9 % par rapport à 2021 (source : prévisions Banque postale).

Source : commission des finances du Sénat

Si la participation de l'ensemble des catégories d'administrations publiques au rétablissement des finances publiques du pays est légitime et nécessaire, **force est de constater que la situation financière des collectivités territoriales constitue déjà un facteur d'équilibre pour nos comptes publics.**

En premier lieu, il convient de rappeler **que celles-ci sont régies par la « règle d'or »** prévue par l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, qui impose l'équilibre des budgets des collectivités territoriales et proscrit le recours à l'emprunt sur leur section de fonctionnement. L'endettement des collectivités territoriales, contrairement à celui de l'État, ne peut ainsi servir qu'au financement de l'investissement public.

À fin 2021, la dette des administrations publiques locales (APUL) ne représente en tout état de cause que 9 % de la dette publique totale, et celles-ci contribuent même à la réduction du déficit public en dégagant un excédent de 4,7 milliards d'euros.

Surtout, les collectivités territoriales ont déjà réalisé de considérables efforts de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Sur la seule période 2018-2021, les économies par rapport au tendancier établi pour la construction de la LPFP 2018-2022 sont estimées à environ 11 milliards d'euros.

**Économies réalisées par les collectivités territoriales
sur la période 2018-2021**

(en millions d'euros)

Dépenses réelles de fonctionnement	2017	2018	2019	2020	2021
Tendancier	187 576	192 265	197 072	201 999	207 049
Constaté	187 576	188 352	191 233	191 501	196 404
Économies	0	3 913	5 839	10 498	10 645

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général

Pour la période 2023-2027, l'application d'une règle d'évolution simple et mécanique (- 0,5 % par an en volume), tout comme l'absence de référence à un quelconque tendancier permettant d'estimer l'effort réel demandé aux collectivités territoriales, donne **l'impression que l'objectif a été calculé dans le seul but d'atteindre l'objectif de déficit des administrations publiques prévu par le projet de loi de programmation des finances publiques à horizon 2027.**

Enfin, la persistance d'une approche focalisée sur les dépenses de fonctionnement mérite d'être interrogée. Celle-ci est en effet problématique à trois titres au moins :

- de nombreux élus considèrent qu'elle représente dans son principe une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales ;

- le postulat selon lequel ces dépenses seraient « mauvaises » par nature et par opposition aux dépenses d'investissement est bien trop schématique compte tenu de la très grande hétérogénéité des dépenses de cette section (dépenses de personnel, dépenses d'intervention...)

- la perspective d'une contrainte exercée à long terme sur l'évolution des dépenses de fonctionnement n'est pas neutre du point de vue de l'investissement puisque celle-ci a pour effet de freiner le lancement de projets impliquant, une fois réalisés, d'importantes charges de gestion ou d'entretien - et dès lors comptabilisées en section de fonctionnement.

Les associations d'élus entendues par le rapporteur général préconisent de substituer à une logique centrée sur les dépenses une **logique centrée sur les soldes, qui reflètent davantage la qualité de la gestion.** Une telle proposition se heurterait cependant à des difficultés

techniques de mise en œuvre du point de vue de l'État. En tout état de cause, il serait opportun de mener, en concertation avec les collectivités territoriales, un travail de renouvellement de l'approche de la maîtrise des dépenses publiques locales pour l'avenir.

2. Un système de surveillance et de sanction, d'inspiration comparable à celle des anciens contrats de Cahors

Le mécanisme de correction proposé au présent article, impliquant la conclusion d'accords de retour à la trajectoire par les collectivités et EPCI appartenant à des strates dépassant l'objectif national **reprenant quant à lui pour l'essentiel le mécanisme prévu par l'article 23 du même projet de loi programmation des finances publiques.**

Annoncé par le Gouvernement comme un « pacte de confiance » et le reflet d'une nouvelle méthode d'association des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, le dispositif proposé s'avère finalement d'inspiration très comparable à celle des anciens contrats de Cahors, à quelques nuances près.

La première et principale différence avec les contrats de Cahors est l'absence de mesure contraignante pour la première année de la programmation 2023. Mais compte tenu de la perspective de sanctions renforcées en cas de non-respect de l'Odedel pour les collectivités et groupements concernés - qui passent de 321 à 488 - cette période s'apparente largement à une « liberté surveillée ».

La seconde différence notable concerne l'approche par catégorie de collectivités à l'échelle nationale avant toute application de mécanismes individuels de correction. Si cette méthode devrait conduire à limiter le nombre de collectivités ou groupement *in fine* concernés par des mécanismes de corrections, elle ne manque pas de soulever certaines difficultés :

- sur le principe, la pertinence de cette approche est douteuse compte tenu de l'absence d'instruments juridiques permettant, pour une catégorie de collectivités territoriales, d'organiser la répartition de l'effort de maîtrise de la dépense en son sein ;

- surtout, le dispositif crée une situation d'« aléa moral », dans la mesure où une collectivité n'est pas incitée à maîtriser sa dépense dès lors qu'elle perçoit sa catégorie comme « vertueuse » dans son ensemble. Ainsi, une collectivité dépassant légèrement l'Odedel dans une catégorie qui ne l'a pas respecté au niveau national peut se voir appliquer des sanctions, à l'inverse d'une collectivité dépassant largement l'Odedel mais appartenant à une catégorie « vertueuse ».

La troisième différence notable, et cette fois-ci bienvenue, concerne la possibilité d'ajuster « en temps réel » l'Odedel exprimé en volume en fonction de l'évolution de l'inflation. Cette règle est préférable à un objectif fixe en valeur (comme sous la LPFP 2018-2022) dans la période actuelle marquée par une forte incertitude sur l'évolution du niveau des prix.

Les accords de retour à la trajectoire devant être conclus par les collectivités ou groupements dépassant l'objectif national au sein des catégories qui le dépassent dans leur ensemble, reprennent, pour l'essentiel, le mécanisme des contrats de Cahors :

- l'accord porte sur les mêmes éléments (dépenses de fonctionnement, besoin de financement, capacité de désendettement) ;

- les possibilités de modulation de l'objectif d'évolution des dépenses sont quasiment identiques, et très limitées (plus ou moins 0,45 point maximum) ;

- les modalités de reprise financière en cas de dépassement de l'objectif sont rigoureusement identiques.

L'encadrement national des dépenses de fonctionnement prises en compte serait encore plus contraignant. La définition des règles de retraitement de dépenses susceptibles d'affecter la comparaison entre les exercices ne relèverait plus de la négociation avec le préfet mais du décret.

Le dispositif proposé ne prévoit pas non plus de dispositif visant à limiter la prise en compte des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS), par nature non pilotables par les départements. Alors que l'article 29 de la LPFP 2018-2022 prévoyait que leur dynamique ne soit pas prise en compte au-delà de 2 %, aucun dispositif de cette nature n'est prévu par le présent article. Si les déclarations du Gouvernement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale comme les réponses au questionnaire du rapporteur général indiquent que le sujet pourrait être traité par voie réglementaire, cette solution offre moins de garanties aux départements.

Il est à cet égard important de noter que dans sa décision relative au « contrat de Cahors », le Conseil constitutionnel n'avait admis la constitutionnalité du dispositif qu'au terme d'un raisonnement au cours duquel le Conseil avait notamment relevé que « le mécanisme d'encadrement est adapté pour tenir compte des contraintes particulières pesant sur les départements et la métropole de Lyon en matière de revenu de solidarité active, d'allocation personnalisée d'autonomie et de prestation de compensation du handicap »¹. Pour mémoire, concernant la contractualisation, le Conseil constitutionnel avait considéré que « le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution », en particulier compte tenu de la nécessité de concilier ce principe avec l'objectif à valeur constitutionnelle d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Or, l'expérience des contrats de Cahors est rejetée par la majorité des collectivités territoriales, qui l'ont perçue comme une atteinte à leur libre administration. Le fait que 71 % des collectivités concernées se soient engagées dans cette démarche n'est en aucun cas la marque d'une adhésion de leur part, mais la conséquence des sanctions applicables aux collectivités refusant de signer.

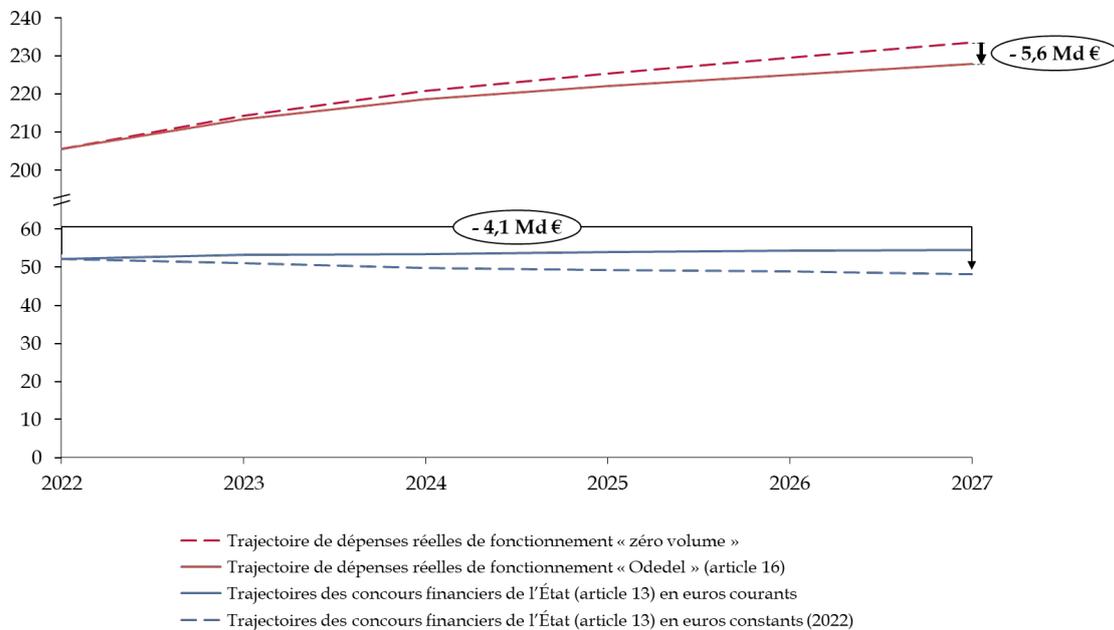
Plusieurs associations d'élus entendues par le rapporteur général ont ainsi fait part de leur étonnement et de leur déception à la découverte de ce nouveau dispositif largement similaire à l'ancien, alors que la promesse d'un changement de méthode leur avait clairement été faite pendant l'été.

Il est également à noter que la trajectoire des concours financiers de l'État prévue par l'article 13 du projet de loi de programmation précité exerce déjà une contrainte importante sur la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Celle-ci implique en effet une baisse de leur montant global de l'ordre de 4,1 milliards d'euros en termes réels à horizon 2027, soit une contrainte sur les recettes d'une ampleur représentant près des trois quarts de l'effort sur les dépenses de fonctionnement exigé par l'Odedel (fixé à l'article 16) par rapport à une trajectoire « zéro volume »¹.

¹ Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter aux commentaires des articles 13 et 16.

Comparaison de la trajectoire de concours financiers de l'État proposée à l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques et de l'Odedel proposé au présent article

(en milliards d'euros)



Note : les hypothèses d'inflation sont celles présentées dans le RESF annexé au PLF 2023. Le niveau de dépenses de fonctionnement 2022 a été estimé sur la base d'une hypothèse de croissance de 4,9 % par rapport à 2021 (source : prévisions Banque postale).

Source : commission des finances du Sénat

Dans la mesure où, d'une part, les collectivités territoriales ont démontré ces dernières années **leur esprit de responsabilité** ainsi que la **rigueur de leur gestion** et où, d'autre part, le présent projet de loi de programmation prévoit déjà une **contrainte sur la progression de leurs ressources de fonctionnement**, la mise en place d'un tel mécanisme de surveillance apparaît à la fois illégitime et superflu. Au terme d'un raisonnement par catégorie de collectivités pour le moins douteux, il aboutirait ainsi à la conclusion de contrats léonins assortis de sanctions.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'un mécanisme de contrôle et de sanction aussi rigide semble mal adaptée à la situation actuelle. Si l'Odedel peut rester une référence, le contexte est marqué par de très fortes incertitudes liées aux évolutions de la guerre en Ukraine et ses conséquences sur le marché de l'énergie, dont la hausse des prix devrait inexorablement peser sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales dans une ampleur encore inconnue.

B. UNE MANŒUVRE DE CONTOURNEMENT DU PARLEMENT POUR LE MOINS INACCEPTABLE

Pour mémoire, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a été rejeté par l'Assemblée nationale en première lecture le mardi 11 octobre 2022. Lors de l'examen des articles et avant le vote sur l'ensemble, les articles 16 (Odedel) et 23 (système de surveillance et de contractualisation) n'avaient pas été adoptés par l'Assemblée nationale.

Lors de l'examen du texte au Sénat, l'article 16 a été adopté sans modification sur proposition de la commission des finances, qui a pris acte de la trajectoire proposée compte tenu de la situation très dégradée de nos finances publiques et à la condition qu'un effort équivalent soit demandé à l'État, ce qui était loin d'être le cas dans la version initiale du projet de loi de programmation, justifiant un amendement à l'article 3 fixant la trajectoire de l'État. **L'article 23 a en revanche été rejeté** sur proposition de la commission des finances, pour l'ensemble des raisons détaillées *supra*. Le texte a ensuite été adopté par le Sénat, avec notamment ces modifications, le 2 novembre. Pour plus de détails, le lecteur peut se reporter au rapport du rapporteur général sur ce texte¹.

L'introduction par le Gouvernement du présent article au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, alors même que les deux assemblées ont expressément rejeté le dispositif, et à la faveur de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3 de la Constitution - qui peut s'appliquer sans limitation aux lois de finances (mais pas au projets de loi de programmation) - mise en œuvre le 4 novembre constitue ainsi une manœuvre claire de contournement du Parlement pour le moins inacceptable.

Le Gouvernement met en avant plusieurs évolutions entre le dispositif proposé par l'article 23 du projet de loi de programmation et celui prévu au présent article. En réalité, la portée de ces modifications est extrêmement faible, et se limite à :

- la suppression du mécanisme d'exclusion des dotations d'investissement de l'État pour les collectivités territoriales concernées par le dépassement, avant même la conclusion de tout accord de retour à la trajectoire, qui était certes une innovation très critiquable par rapport aux anciens contrats de Cahors et qui était surtout contradictoire avec la philosophie affichée du dispositif et du discours gouvernemental prétendant faire porter l'effort de maîtrise des dépenses sur la seule section de fonctionnement sans affecter l'investissement ;

¹ Rapport n° 86 (2022-2023) de M. Jean-François Husson, fait au nom de la commission des finances, déposé le 27 octobre 2022.

- **la remise d'un rapport au Parlement**, qui serait au demeurant redondant avec le rapport annuel sur la situation des finances publiques locales devant être annexé au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), qui aurait très bien pu comporter les infirmations visées au présent article.

In fine, de même que le dispositif prévu à l'article 23 du projet de loi de programmation reprenait pour l'essentiel le dispositif des contrats de Cahors, le présent article reprend quasiment à l'identique le dispositif prévu par le même article 23. Le discours gouvernemental, qui prétend l'inverse, ne peut être que contesté.

Comparaison entre les contrats de Cahors, le dispositif proposé à l'article 23 du projet de LPFP 2023-2027 et le dispositif proposé au présent article

	Contrats de Cahors	Dispositif proposé à l'article 23 du PLPFP 2023-2027	Dispositif proposé à l'article 40 quater du PLF 2023
Objectif national	+ 1,2 % par an d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en valeur	- 0,5 % par an d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement en volume (ajustable en fonction de l'évolution constatée de l'inflation)	Idem
Collectivités et groupements concernés	Régions, départements, et communes et EPCI dont le budget est supérieur à 60 millions d'euros (321 entités)	Régions, départements, et communes et EPCI dont le budget est supérieur à 40 millions d'euros (488 entités)	Idem
Période concernée	2018-2020 (suspension du dispositif en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire)	2023-2027	Idem
Condition d'activation du mécanisme d'encadrement	Activation pour l'ensemble des collectivités ou EPCI concernés dès la première année de la programmation	Activation à compter de 2024 dans les seules strates n'ayant pas respecté l'Odedel en 2023 et, en son sein, pour les seules collectivités ou EPCI ayant dépassé l'objectif.	Idem Ce dépassement doit être constaté par un rapport remis annuellement au Parlement

<p>Mise en œuvre du mécanisme d'encadrement</p>	<p>Contractualisation portant sur la progression des dépenses de fonctionnement (avec possibilité de modulation à la marge selon les caractéristiques de la collectivité), le besoin de financement et la capacité de désendettement.</p>	<p>Accord de retour à la trajectoire portant sur la progression des dépenses de fonctionnement (avec possibilité de modulation à la marge selon les caractéristiques de la collectivité), le besoin de financement et la capacité de désendettement.</p>	<p>Idem</p>
<p>Comptabilisation des dépenses de fonctionnement</p>	<p>Retraitements possibles des éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices dans des conditions déterminées par négociation avec le préfet.</p> <p>S'agissant des départements, la loi prévoit directement le retraitement des hausses de dépenses d'allocations sociales supérieures à 2 %.</p>	<p>Retraitements possibles des éléments susceptibles d'affecter la comparaison sur plusieurs exercices dans des conditions déterminées par voie réglementaire.</p> <p>Absence de disposition spécifique pour les dépenses sociales des départements (possibilité de traiter la question par décret)</p>	<p>Idem</p>
<p>Sanction en cas de non-respect de la trajectoire</p>	<p>En cas de dépassement de l'objectif individuel d'évolution des dépenses de fonctionnement, une reprise financière est appliquée (75 % de l'écart pour les collectivités ayant conclu un contrat et 100 % pour les autres, dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement</p>	<p>Exclusion du bénéfice des dotations de l'État avant même la signature de l'accord de retour à la trajectoire pour les collectivités concernées par le dépassement à compter de 2024.</p> <p>En cas de dépassement de l'objectif individuel d'évolution des dépenses de fonctionnement, une reprise financière est appliquée (75 % de l'écart pour les collectivités ayant conclu un accord et 100 % pour les autres, dans la limite de 2 % des recettes réelles de fonctionnement</p>	<p>Pas d'exclusion du bénéfice des dotations de l'État</p> <p>Idem</p>
<p>Bonus en cas de respect du contrat</p>	<p>Possibilité pour le préfet d'accorder une majoration du taux de subvention DSIL.</p>	<p>Aucun</p>	<p>Idem</p>

Source : commission des finances du Sénat

C. UN RATTACHEMENT AU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES POUR LE MOINS CONTESTABLE

Outre sa méthode, politiquement inacceptable, l'introduction de ce dispositif en loi de finances est juridiquement contestable.

Si la mesure d'encadrement des finances locales par le biais d'un mécanisme contractuel relève bien du domaine facultatif des projets de loi de programmation qui, en application de l'article 1 B de la LOLF, peuvent « *comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* », **elle ne paraît, en revanche, se rattacher à aucune des catégories prévues par le II de l'article 34 de la même loi organique, qui délimite le domaine des lois de finances.**

Le mécanisme de contractualisation et de sanctions prévu n'a en effet pas d'impact sur les dépenses budgétaires de l'État. Il ne porte pas non plus sur les modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics.

Si la transmission d'un rapport prévu se rattache certes aux « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* », qui relèvent bien du domaine des lois de finances, force est de constater que la mise en place d'un mécanisme de contractualisation et de sanctions est largement indépendante de la transmission de ce rapport - que le projet de loi de programmation ne prévoyait d'ailleurs pas.

Il est d'ailleurs permis de se demander si cette obligation de transmission d'un rapport n'aurait pas été introduit uniquement pour assurer l'appartenance au domaine des lois de finances du présent dispositif.

Le Conseil constitutionnel aurait donc tout lieu de censurer cet article, ou à tout le moins son IV, en tant que cavalier budgétaire.

Pour l'ensemble de ces raisons, le rapporteur général propose d'adopter un amendement FINC.5 ([II-1041](#)) de suppression du présent article.

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

ARTICLE 40 quinquies (nouveau)

Ouverture aux sociétés de financement de l'octroi de garantie de l'État pour couvrir des prêts intervenant en complément d'aides destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété en Outre-mer

En complétant la rédaction de l'article L. 312-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le présent article prévoit que le bénéfice des dispositifs de garanties de prêts octroyés en vue d'une accession sociale à la propriété ou de la rénovation de leur logement par les ménages le plus modestes, serait également ouvert aux sociétés de financement, sous réserve, au même titre que les établissements de crédits, de conventionnement avec l'État.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité du plan logement outre-mer 2019-2022 qui entend favoriser l'accession sociale et très sociale à la propriété et est de nature à faciliter l'octroi de prêts immobiliers ou pour la rénovation de biens par leurs propriétaires.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN RENFORCEMENT DES FONDS DE GARANTIE À L'HABITAT SOCIAL DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022 EN COMPLÉMENT DES AIDES PRÉVUES DANS LE PLAN LOGEMENT POUR L'OUTRE-MER

A. DES MESURES VISANT À LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET INSALUBRE DANS LE PLAN LOGEMENT OUTRE-MER

1. État des lieux des logements indignes et insalubres en outre-mer

Les départements et régions d'outre-mer (DROM) présentent une proportion de logements indignes et insalubres nettement supérieure à la métropole. En effet, près de 19,4 % du parc de logements (soit environ 150 000 habitations sur les 774 641 résidences principales que compte le parc) sont concernés contre 1,2 % en France métropolitaine.

Cette situation s'explique en partie par la construction d'un habitat informel important, notamment dans un contexte de pénurie de logements.

La nature même de ces logements informels (auto-constructions sans déclaration et titres de propriété) rend leur recensement très complexe et peu fiable avec une multitude de situations hétérogènes allant de l'habitat dégradé à indigne, voire insalubre.

Une évaluation conduite par la direction générale des outre-mer au printemps 2022 sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, permet d'estimer à environ 150 000 le nombre de logements indignes en 2022 dans les cinq DROM dont une large part correspond à des logements informels.

D'après le rapport annuel 2022 sur le mal-logement en France de la fondation Abbé Pierre plus de 210 000 logements seraient indignes, insalubres ou dégradé¹.

La lutte contre l'habitat indigne et insalubre constitue donc, en outre-mer, un défi social majeur compte tenu de l'ampleur des besoins de logements et de la rareté de l'offre disponible.

Toutefois, les cinq départements outre-mer sont confrontés à des situations relativement hétérogènes. Certains territoires enregistrent une diminution des poches d'insalubrité mais doivent de plus en plus faire face à des cas isolés, plus difficiles à identifier et à traiter. D'autres connaissent une forte dégradation du parc privé, notamment au sein de copropriétés dégradées.

Les Antilles, et dans une moindre mesure l'île de La Réunion, doivent faire face au vieillissement de la population. Enfin, Mayotte et la Guyane subissent un accroissement de l'habitat spontané, inorganisé, essentiellement précaire, qui se développe sous la pression démographique.

L'approche quantitative de développement du parc social doit ainsi être associée à une démarche plus qualitative : meilleure intégration dans le tissu urbain, adaptation aux exigences climatiques et écologiques, réponse aux besoins des publics les plus en difficulté.

De plus, la politique du logement en outre-mer doit mieux investir le parc privé dont la capacité est sous-utilisée, notamment en centre-ville où la vacance est prédominante.

¹ Pour le même périmètre comprenant : la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane et Mayotte.

2. Les réponses apportées dans le plan logement outre-mer signé en 2019

Face à cette situation, le plan logement outre-mer (PLOM 2), signé le 2 décembre 2019 et couvrant la période 2019-2022 et prolongé jusqu'en 2023, prévoit plusieurs mesures de nature à développer la lutte contre l'habitat indigne et insalubre.

Le plan prévoyait notamment le rétablissement d'une aide spécifique aux territoires d'outre-mer pour l'accession à la propriété et la sortie de l'indignité pour les logements des ménages à revenus modestes.

Cette aide a, dès lors, été de nouveau mise en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 2020¹. Elle a pour objectif de soutenir les ménages les plus modestes dans leur projet d'accession à la propriété et/ou d'amélioration des logements indignes ou insalubres. Elle est ouverte aux personnes éligibles à une aide personnelle au logement qui accèdent à la propriété d'un logement constituant leur résidence principale ou qui l'améliorent. Elle est destinée à prendre en charge les dépenses assimilées au loyer.

En effet, la suppression de ces aides à l'accession à la propriété et aux travaux des propriétaires avait eu une résonance particulière en outre-mer car elle permettait spécifiquement à des publics très modestes de sortir de l'habitat indigne.

B. LE RENFORCEMENT DES FONDS DE GARANTIE À L'HABITAT SOCIAL

En complément de cette aide spécifique à l'outre-mer pour l'accession et la sortie de l'indignité, **l'article 160 de la loi de finances initiale n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, codifié à l'article L 312-8 du code de la construction et de l'habitation (CCH), a prévu le renforcement des fonds de garantie à l'habitat social existant dans cinq collectivités d'outre-mer** (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) et la consolidation de leurs garanties financières. Ces fonds ont vocation à garantir des prêts accordés par les établissements de crédits, en complément des aides à l'accession sociale et très sociale à la propriété.

Ainsi, **la garantie des fonds peut être octroyée aux établissements de crédits ayant passé une convention avec l'État pour couvrir les prêts destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété** en complément d'aides à l'accession sociale et très sociale à la propriété, en cas de défaillance des bénéficiaires de ces prêts.

¹ Article 209 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

L'abondement de ces fonds de garantie est réalisé par l'État via les crédits du ministère chargé des outre-mer et par les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. L'agence d'insertion de la collectivité ainsi que la caisse d'allocations familiales peuvent également abonder les ressources des fonds.

Par ailleurs, pour sécuriser leur financement, la garantie de l'État peut leur être octroyée afin d'assurer leur équilibre financier en cas d'épuisement de leurs ressources.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE EXTENSION DE LA GARANTIE DES FONDS AUX SOCIÉTÉS DE FINANCEMENT

Le présent article, retenu dans l'élaboration du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, reprend un amendement déposé par le Gouvernement lui-même, prévoyant d'étendre le bénéfice des fonds de garantie aux sociétés de financement en sus des établissements de crédits.

Ainsi, cet article complète la rédaction de l'article L. 312-8 du CCH en précisant que le bénéfice de ce dispositif est également ouvert aux sociétés de financement, sous réserve, au même titre que les établissements de crédits, de conventionnement avec l'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA POSSIBILITÉ POUR LES SOCIÉTÉS DE FINANCEMENT DE BÉNÉFICIER DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT PERMETTRA DE FACILITER L'OCTROI DE PRÊTS, PRÉALABLE NÉCESSAIRE À L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET À LA RÉNOVATION DE LOGEMENTS EN OUTRE-MER

Actuellement, l'article L 312-8 du CCH dispose que la garantie des fonds peut être octroyée aux établissements de crédit ayant passé une convention avec l'État pour couvrir des prêts intervenant en complément d'aides destinés à l'accession sociale et très sociale à la propriété.

Le présent article ouvre le bénéfice de ce dispositif aux sociétés de financement, sous réserve de conventionnement avec l'État, afin de permettre à des acteurs tels qu'Action Logement Services, principal prêteur en outre-mer, de bénéficier de la garantie des prêts qu'ils octroient auprès de ces fonds.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité du plan logement outre-mer 2019-2022 et vise également à préserver l'activité de crédit immobilier en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

Aussi, elle est de nature à faciliter l'octroi de prêts pour l'accession à la propriété ou la rénovation de biens par leurs propriétaires.

La commission des finances reste attentive à la situation du mal logement en outre-mer et ne peut que soutenir les initiatives favorisant la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer.

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

ARTICLE 40 sexies (nouveau)

**Modalités de financement des frais de formation
des apprentis des collectivités territoriales**

Le présent article propose, dans le cadre de la révision des modalités de prise en charge des frais de formation de leurs apprentis par les collectivités territoriales, de supprimer le caractère obligatoire de la contribution versée par l'État et par France compétences. Il prévoit également que les modalités du soutien apporté par le Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) au développement de l'apprentissage dans les collectivités ne fassent plus l'objet d'une convention d'objectifs et de moyens annuelle avec l'État mais pluriannuelle, donnant ainsi de la visibilité aux acteurs concernés.

La réforme du financement des frais de formation des apprentis, qui repose sur une majoration de la contribution versée par les collectivités territoriales au CNFPT, vise à réduire le reste à charge des collectivités pour leurs apprentis, en mutualisant les recettes tirées de cette majoration avant de les répartir au profit des collectivités ayant conclu des contrats d'apprentissage. Ce dispositif incitatif doit permettre d'atteindre l'objectif d'environ 8 000 apprentis dans la fonction publique territoriale chaque année.

En supprimant l'obligation pour l'État de participer au financement, le présent article n'ôte pas la possibilité pour ce dernier, si la charge devenait trop importante, d'octroyer une contribution complémentaire au CNFPT. Il convient en effet d'éviter de porter préjudice au développement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2022, DE NOUVELLES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES FRAIS DE FORMATION DES APPRENTIS EMPLOYÉS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. UNE PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT ET PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES FRAIS DE FORMATION DES APPRENTIS EMPLOYÉS PAR LES COLLECTIVITÉS ET PAR LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

France compétences, établissement public à caractère administratif institué à compter du 1^{er} janvier 2019¹, a pour mission d'assurer le financement, la régulation et l'amélioration du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

¹ [Loi n° 2018-771](#) du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Il doit notamment redistribuer les fonds prélevés au titre de la **contribution à la formation professionnelle et à l’alternance**, recouvrée par l’Urssaf Caisse nationale et par les mutualités sociales agricoles (MSA) depuis le 1^{er} janvier 2022 et issue de la fusion de la taxe d’apprentissage et de la contribution à la formation professionnelle¹. Cette contribution est acquittée par les entreprises privées.

Pour les employeurs publics, et plus particulièrement ici pour les collectivités territoriales, les modalités de financement initialement prévues différaient de celles des entreprises privées. La **loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**² a modifié les missions du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) afin de lui confier le développement de l’apprentissage dans les collectivités et dans leurs établissements publics. Depuis le 1^{er} janvier 2020, **le CNFPT verse ainsi aux centres de formation des apprentis (CFA) une contribution fixée à 50 % des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, le reliquat étant à la charge des collectivités**³.

Les modalités de soutien du CNFPT à l’apprentissage dans les collectivités territoriales font l’objet d’une **convention annuelle avec l’État**, qui prévoit notamment le versement de **15 millions d’euros**, en contrepartie de l’engagement de réaliser de **7 500 à 8 000 embauches d’apprentis** sur l’année. De plus, pour les contrats d’apprentissage conclus entre le 1^{er} juillet 2020 et le 31 décembre 2021, les collectivités ont pu bénéficier du **dispositif « 1 jeune, 1 solution »**⁴, qui prévoyait le versement d’une aide forfaitaire de 3 000 euros pour chaque contrat d’apprentissage conclu, y compris à titre rétroactif⁵.

B. AU 1^{ER} JANVIER 2022, UNE RÉVISION DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES FRAIS DE FORMATION DE LEURS APPRENTIS PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L’article 122 de la loi de finances pour 2022⁶ a modifié la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale⁷ afin d’**instaurer une majoration de la cotisation annuelle versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**,

¹ *Ibid.*

² [Loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

³ Article 62 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴ Dans le cadre du Plan de relance.

⁵ [Décret n° 2020-1622](#) du 18 décembre 2020 relatif aux modalités de versement de l’aide financière exceptionnelle pour le recrutement d’apprentis par les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant.

⁶ [Loi n° 2021-1900](#) du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

⁷ [Loi n° 84-53](#) du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

pour permettre à ce dernier de financer **l'ensemble des frais de formation des apprentis** employés par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics.

Effectif au 1^{er} mars 2022, le taux de la majoration, assise sur la masse des rémunérations des agents publics, est fixé annuellement par le conseil d'administration du CNFPT, dans la limite d'un plafond ne pouvant excéder 0,1 %. Il est actuellement de 0,05 %¹.

L'instauration de cette nouvelle modalité de financement a pour objectif de mettre fin au reste à charge de 50 % des frais de formation de leurs apprentis par les collectivités territoriales, en le remplaçant par un **dispositif de mutualisation et de répartition**. Les recettes collectées au titre de la majoration de la cotisation annuelle versée au CNFPT sont ensuite réparties et allouées aux collectivités territoriales employant des apprentis, pour leur permettre de couvrir l'ensemble de leurs frais de formation.

Pour assurer cette mission et cette prise en charge, il est toutefois prévu que **le CNFPT bénéficie toujours d'une contribution de France compétences et d'une contribution de l'État**, les modalités de mise en œuvre des actions du centre et des financements en matière d'apprentissage demeurant définies dans le cadre de la **convention annuelle d'objectifs et de moyens conclue entre l'État et le CNFPT**.

L'article 27 de la première loi de finances rectificative pour 2022² a codifié ces dispositions au sein du nouveau code général de la fonction publique (CGFP), à l'article L. 451-11 du CGFP.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA MODIFICATION DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DES FRAIS DE FORMATION DES APPRENTIS

Le présent article 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.

¹ CNFPT, [présentation du budget pour l'année 2022](#).

² [Loi n° 2022-1157](#) du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Il modifie l'article L. 451-11 du code général de la fonction publique afin de prévoir :

- que le CNFPT **puisse bénéficier** d'une contribution de France compétences et de l'État, qui ne serait donc plus **obligatoire (1° du présent article)** ;

- que la **convention** d'objectifs et de moyens conclue entre l'État et le CNFPT **ne soit plus nécessairement annuelle (2° du présent article)**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉVISION CONCRÉTISANT LA MONTÉE EN CHARGE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE FINANCEMENT DES FRAIS DE FORMATION DE LEURS APPRENTIS

Les dispositions du présent article entendent **tirer les conséquences de la réforme du financement des frais de formation de leurs apprentis par les collectivités territoriales et leurs établissements publics**, introduite dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2022.

Pour rappel, le Sénat ayant rejeté la première partie du projet de loi de finances pour 2022 puis le texte transmis en nouvelle lecture par l'adoption d'une motion tendant à opposer la question préalable, cette disposition n'avait pas été examinée par la commission des finances.

La réforme du financement des frais de formation des apprentis, par le biais d'une majoration de la contribution versée par les collectivités territoriales au CNFPT, vise à réduire le reste à charge des collectivités pour leurs apprentis, en mutualisant les recettes tirées de cette majoration. Elle est donc de ce point de vue plutôt positive et permet, **par une répartition des sommes perçues, de soutenir les collectivités qui concluent des contrats d'apprentissage**. Ce **dispositif incitatif** doit permettre d'atteindre les objectifs d'environ 8 000 apprentis dans la fonction publique territoriale.

L'État aurait dès lors la possibilité de réduire, en contrepartie de ces nouvelles recettes, sa propre participation au financement des frais de formation des apprentis dont l'embauche relève de la libre administration des collectivités.

D'après les éléments fournis par le Gouvernement, la contribution complémentaire de l'État devait permettre de donner l'impulsion nécessaire au dispositif, dans l'attente que les nouvelles modalités de financement, par le biais de la majoration de la contribution, soient pleinement effectives. Par ailleurs, **la rédaction telle qu'envisagée ne supprime pas la participation de l'État, ni celle de France compétences, même si elle lui donne un caractère facultatif**.

Alors que la commission a souvent défendu **l'importance de donner de la visibilité aux acteurs locaux comme nationaux**, le fait que la convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'État et le CNFPT puisse potentiellement être pluriannuelle s'inscrit dans cette logique, avec **la fixation de cibles à moyen terme, offrant ainsi de la prévisibilité pour le CNFPT et les collectivités.**

Selon l'exposé des motifs accompagnant l'amendement retenu dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, il s'agit ainsi de prévoir une extinction progressive du dispositif de financement complémentaire de l'État et de France compétences d'ici la fin de l'année 2025 au plus tard, au fur et à mesure que les nouvelles modalités de prise en charge et de financement se déploient, assises sur la majoration de la contribution versée par les collectivités territoriales au CNFPT.

Il est également indiqué que la montée en charge des collectivités et du CNFPT fera l'objet de discussions avec les représentants des employeurs territoriaux et le CNFPT d'ici le début de l'année 2023. **Pour 2023, la dotation de 15 millions d'euros de l'État au CNFPT est maintenue**, le Gouvernement ayant demandé à ce titre, lors de l'examen de la mission « Transformation et fonction publiques » à l'Assemblée nationale, l'ouverture de 15 millions d'euros supplémentaires sur le programme 148 « Fonction publique ».

Il convient également de noter que **le conseil d'administration du CNFPT n'a pas encore porté le taux de la majoration à son plafond (0,1 %)**, justement pour tenir compte de la prévision d'une « *charge moins importante [...] du fait de la mise en œuvre progressive de nouveaux contrats d'apprentissage* »¹. Il dispose donc encore d'une **marge de manœuvre** pour financer l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.

En tout état de cause, rien dans le droit proposé n'empêcherait l'État de prévoir une **contribution supplémentaire** par rapport à ce qui était prévu sur la période couverte par la convention si les frais de formation devenaient trop lourds à supporter.

Si elle n'est plus obligatoire, cette participation de l'Etat pourrait même s'avérer indispensable. En effet, **la révision des modalités de financement ne doit en aucun cas porter préjudice au développement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.**

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

¹ CNFPT, [présentation du budget pour l'année 2022](#).

ARTICLE 40 septies (nouveau)

Pérennisation de la dérogation permettant d'engager des médecins de prévention et des médecins du travail contractuels jusqu'à 73 ans

Le présent article prévoit que la limite d'âge des agents contractuels employés en qualité de médecin de prévention ou de médecin du travail est portée à 73 ans. Il pérennise donc une dérogation à la limite d'âge ordinaire de 67 ans, dérogation qui ne devait s'appliquer initialement que jusqu'au 31 décembre 2022.

Si cette pérennisation est malheureusement nécessaire au regard de la pénurie de médecins de prévention et de médecins du travail d'une part, et de leur démographie vieillissante d'autre part, elle témoigne toutefois du manque d'efforts déployés par le Gouvernement pour traiter une problématique ancienne et signalée depuis de nombreuses années.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉROGATION À L'ÂGE LIMITE DES AGENTS CONTRACTUELS EMPLOYÉS EN QUALITÉ DE MÉDECIN DE PRÉVENTION ET DE MÉDECIN DU TRAVAIL

Les fonctionnaires comme les agents contractuels ne peuvent être maintenus en fonction **au-delà de l'âge limite de l'activité** dans l'emploi qu'il occupe. Pour les fonctionnaires, **cette limite d'âge est fixée à 67 ans** pour ceux qui n'occupent pas un emploi relevant de la catégorie active¹ (article L. 556-1 du code général de la fonction publique [CGFP]).

Aux termes de l'article L. 556-11 du CGFP, **les agents contractuels font face à la même limite d'âge de 67 ans**, sous réserve, à l'instar des dispositions applicables aux fonctionnaires, des exceptions légalement prévues par des dispositions spéciales.

Pour les fonctionnaires comme pour les agents contractuels, la limite d'âge peut être repoussée d'un an par enfant à charge (article L. 556-2 du CGFP) et d'un an pour tout fonctionnaire parent d'au moins trois enfants vivants à son cinquantième anniversaire et apte à exercer ses fonctions (article L. 556-3 du CGFP). Les agents publics peuvent aussi demander à

¹ La limite d'âge des fonctionnaires actifs de la police nationale est comprise entre 57 ans et 62 ans (article L. 556-8 du CGFP), celle des fonctionnaires appartenant à l'un des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire à 57 ans (article L. 556-9 du CGFP), celle des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne à 59 ans, sans possibilité de report (article L. 556-10 du CGFP).

reculer l'âge limite lorsqu'ils ne disposent pas de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein, sous réserve de l'intérêt du service et de leur aptitude physique (articles L.556-5 du CGFP pour les fonctionnaires et L. 556-13 du même code pour les contractuels).

Hormis ces dispositions de portée générale, il existe également des exemptions « sectorielles ». L'article 75 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires¹ a par exemple **porté la limite d'âge à 73 ans pour les agents contractuels employés en qualité de médecin de prévention ou de médecin du travail** par les administrations de l'État, par les collectivités territoriales ou leurs établissements publics et par les établissements de santé². **Cette dérogation doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2022.**

À titre de comparaison, et là-aussi de manière transitoire et jusqu'au 31 décembre 2022, l'article 142 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé³ a porté à **72 ans la limite d'âge des médecins et des infirmiers en retraite réalisant des vacations dans des établissements publics de santé** ou dans des établissements ou services sociaux et médico-sociaux.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : PÉRENNISER LE REPORT DE LA LIMITE D'ÂGE À 73 ANS POUR LES MÉDECINS CONTRACTUELS DE PRÉVENTION OU DU TRAVAIL

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 insère au sein du code général de la fonction publique (CGFP) un **nouvel article L. 556-11-1** prévoyant, **par dérogation à l'article L. 556-11 du CGFP, que la limite d'âge d'activité est fixée à 73 ans pour les agents contractuels employés en qualité de médecin de prévention ou de médecin du travail.** Cette disposition pérennise donc ce qui ne relevait jusqu'ici que d'une dérogation temporaire.

¹ [Loi n° 2016-483](#) du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

² Ensemble des établissements mentionnés à l'article 2 de la [loi n° 86-33](#) du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

³ [Loi n° 2016-41](#) du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DÉROGATION RENDUE NÉCESSAIRE PAR LE DÉFICIT DÉMOGRAPHIQUE DES MÉDECINS DE PRÉVENTION ET DU TRAVAIL, NON ENCORE RÉGLÉ À CE JOUR

Le présent article pérennise la dérogation à la limite d'âge pour les agents contractuels employés en tant que médecin de prévention ou médecin du travail en la portant à 73 ans, contre 67 ans dans le droit commun.

Cette pérennisation était malheureusement attendue au regard de la **pénurie et de la démographie vieillissante des médecins de prévention et des médecins du travail** employés par l'État, par les collectivités territoriales et par les établissements publics de santé. Elle n'en demeure pas moins regrettable, alors que le déficit démographique est ancien et que la problématique soulevée est connue depuis de nombreuses années.

Dès 2014, un rapport des inspections générales de l'administration (IGA), des affaires sociales (IGAS) et de l'administration, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (IGAENR¹) sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques alertait sur « *la problématique du vivier des médecins de prévention* »².

Surtout, et le rapporteur général partage ce constat, les inspections insistaient sur le fait que résoudre cette difficulté impliquait « *une réflexion en amont sur la refonte des organisations et des missions, qui prenne en compte la question plus générale de la démographie médicale* ». Elles préconisaient pour ce faire de porter l'âge limite d'emploi dans la fonction publique pour les médecins contractuels à 73 ans. Cette mesure dérogatoire aurait permis à court terme « *d'enrayer la forte décroissance attendue du nombre de médecins de prévention [...] dans l'attente des effets plus pérennes* » des autres préconisations de la mission, par exemple en matière de reconversion professionnelle³.

Les mêmes difficultés peuvent être relevées pour la médecine du travail, d'autant plus que cette spécialité souffre d'un déficit d'attractivité auprès des étudiants en médecine⁴.

¹ Devenue Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR).

² IGA, IGAS et IGAENR, « [Rapport sur la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques](#) », septembre 2014.

³ Ibid.

⁴ Ainsi, en 2016, 72 étudiants en médecine ont choisi cette spécialité, pour 150 postes offerts. C'est la spécialité la moins choisie par les étudiants en médecine. Pour davantage de détails, le lecteur est invité à se reporter au rapport de l'IGAS et de l'IGAENR sur « [l'attractivité et la formation des professions de santé au travail](#) » (août 2017), dont les données sont reprises dans le [rapport d'information n° 10](#) (2019-2020) de M. Stéphane Artano et Mme Pascale Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 2 octobre 2019, sur la santé au travail.

Or, huit ans après ce rapport, et après une première dérogation de cinq ans, le Gouvernement se retrouve à devoir pérenniser le relèvement de la limite d'âge à 73 ans pour les agents contractuels employés en tant que médecin de prévention ou médecin du travail, **faute d'avoir pu régler cette difficulté en amont ou même commencer à le faire**, ce qui aurait permis de renouveler la dérogation plutôt que de la pérenniser.

Le Gouvernement a en revanche bien déposé, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, un amendement¹ visant à **prolonger jusqu'au 31 décembre 2035 le relèvement de la limite d'âge à 72 ans pour les médecins et les infirmiers travaillant dans les établissements publics de santé**. La commission des affaires sociales du Sénat avait proposé d'adopter cet article, en notant toutefois qu'une prorogation de 13 ans rendait plus que douteux le caractère « transitoire » de cette mesure. Elle relevait néanmoins que cette mesure était « *bienvenue face aux besoins de personnels médicaux et paramédicaux dans les hôpitaux publics comme dans l'ensemble du système de santé* »².

Le même constat peut être fait pour les médecins de prévention et les médecins du travail.

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

¹ Amendement portant article additionnel, déposé lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale en première lecture à l'Assemblée nationale.

² Le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 25 quater du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, dans le [rapport n° 99](#) (2022-2023) de Mmes Élisabeth Doineau, Rapporteuse générale, Corinne Imbert, Pascale Gruny, MM. René-Paul Savary, Olivier Henno et Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 2 novembre 2022.

ARTICLE 40 octies (nouveau)

Ajustements de la réforme de la prise en charge par les employeurs publics de la protection sociale complémentaire de leurs agents

Le présent article procède à deux ajustements liés à la réforme de la prise en charge de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires par les employeurs publics.

D'une part, il permet aux personnes morales, et donc aux employeurs publics, de souscrire à des contrats collectifs à adhésion obligatoire auprès des opérateurs de marché.

D'autre part, concernant le régime fiscal et social applicable à la participation des employeurs à la prise en charge de la complémentaire « santé », il poursuit l'alignement des règles régissant les employeurs publics et les employeurs privés. En l'espèce, la participation sera exclue de l'assiette du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), c'est-à-dire du régime public de retraite additionnel obligatoire et par points des agents publics.

Ces deux modifications ne soulevant pas de difficulté particulière et s'inscrivant dans le cadre de la réforme entamée en 2019, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES EMPLOYEURS PUBLICS ONT DÉSORMAIS L'OBLIGATION DE PARTICIPER AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DE LEURS AGENTS

A. LA PRISE EN CHARGE D'UNE PARTIE DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE PAR LES EMPLOYEURS PUBLICS

L'article 40 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹ a habilité le Gouvernement à **prendre par ordonnance** les mesures relevant du domaine de la loi et visant à **redéfinir la participation des employeurs publics au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leur personnels** ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription de ces derniers, afin de favoriser leur couverture sociale complémentaire². Tous les employeurs publics – État, collectivités

¹ [Loi n° 2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

² Pour une discussion plus détaillée de la protection sociale des agents publics, le lecteur est invité à se reporter au commentaire de l'article 17 du projet de loi de transformation de la fonction publique dans le cadre du [rapport n° 570](#) (2018-2019) de Mme Catherine Di Folco et M. Loïc Heroé, fait au nom de la commission des lois, déposé le 12 juin 2019.

territoriales et hôpitaux – sont concernés par cette obligation, qui vise à mettre fin à d’importantes disparités de prise en charge entre les agents.

L’ordonnance du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique¹ a procédé à ces modifications d’ampleur. En matière de santé, c’est-à-dire pour le remboursement complémentaire en sus de l’assurance maladie de base des frais occasionnés pour une maladie, une maternité ou un accident, **les employeurs publics devront participer à hauteur d’au moins 50 % du financement nécessaire à la couverture des garanties minimales nécessaires**². À titre transitoire, les employeurs publics versent depuis le 1^{er} janvier 2022 **une participation de 15 euros brut par mois** à tous les agents de la fonction publique d’État ayant souscrit une complémentaire santé.

Un accord collectif pourra également prévoir la conclusion par l’employeur d’un contrat ou d’un règlement collectif pour la couverture complémentaire santé. Cet accord pourra inclure une obligation de participation de l’employeur public au financement de la protection sociale complémentaire « prévoyance » et une obligation de souscription des agents publics à tout ou partie des garanties que ce contrat collectif ou que ce règlement collectif comporte.

Il est enfin précisé que la participation financière des employeurs publics est réservée aux contrats ou aux règlements à caractère collectif ou individuel sélectionnés au terme d’une procédure de mise en concurrence.

L’ordonnance prévoit par ailleurs **quelques ajustements** à ces règles de portée générale **pour les employeurs territoriaux et pour les personnels militaires**.

Concernant tout d’abord la fonction publique territoriale, il est prévu que l’obligation de participation financière en matière de protection sociale complémentaire « santé » ne puisse pas être inférieure à la moitié d’un montant de référence fixé par décret. Pour la complémentaire « prévoyance », la participation financière obligatoire ne pourra être inférieure à 20 % d’un montant de référence fixé par décret.

Concernant les personnels militaires, la divergence tient compte à la spécificité de la fonction militaire au regard de la négociation collective. Les militaires peuvent ainsi être obligés de souscrire à un contrat de protection sociale complémentaire « prévoyance ».

¹ [Ordonnance n° 2021-175](#) du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique.

² Ces dernières sont définies au II de l’article L. 911-7 du code de la sécurité sociale.

Des dates d'entrée en vigueur différées sont prévues par l'ordonnance précitée du 17 février 2021 :

- 1^{er} janvier 2022 : prise en charge d'au moins 50 % de la protection sociale complémentaire « santé » par les employeurs participant déjà au financement de la protection complémentaire de leurs agents, à l'expiration des conventions antérieures. Pour les autres, le régime transitoire s'applique, avec le versement de 15 euros brut par mois aux agents éligibles ;

- 1^{er} janvier 2024 : prise en charge d'au moins 50 % de la protection sociale complémentaire « santé » par les employeurs publics de la fonction publique d'État ;

- 1^{er} janvier 2025 : prise en charge d'au moins 20 % de la protection sociale complémentaire « prévoyance » par les employeurs territoriaux ;

- 1^{er} janvier 2026 : prise en charge d'au moins 50 % de la protection sociale complémentaire « santé » par les employeurs territoriaux ainsi que pour la fonction publique hospitalière.

B. DE PREMIERS AJUSTEMENTS APPORTÉS EN 2022 AU RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DE LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS PUBLICS À LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

L'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022¹ a conduit à apporter des **premiers ajustements au régime social et fiscal** de la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire, dans le but d'aligner ce régime avec celui dont bénéficie le secteur privé².

Parmi les modifications, doivent être relevées :

- la déduction des cotisations versées par les employeurs publics et leurs agents à un contrat collectif obligatoire du revenu imposable des agents publics (article 83 du code général des impôts). Concrètement, seules les cotisations correspondant à des garanties autres que celles portant sur la complémentaire « santé » sont ajoutées à la rémunération prise en compte pour liquider l'impôt sur le revenu, les autres sont déduites ;

- **l'exclusion de la participation des employeurs publics à la protection complémentaire au titre d'un contrat collectif obligatoire de l'assiette des cotisations sociales** (article L. 242-1 du code de la sécurité sociale). Ne sont toutefois concernés que **les agents affiliés au régime général**, c'est-à-dire les **contractuels de la fonction publique** ainsi que les

¹ [Loi n° 2021-1754](#) du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

² Pour davantage de détails, se reporter au commentaire de l'article 12 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, dans le [rapport n° 130](#) (2021-2022) de Mmes Élisabeth Doineau, rapporteure générale, Corinne Imbert, MM. René-Paul Savary, Olivier Henno, Mme Pascale Gruny et M. Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 3 novembre 2021.

fonctionnaires territoriaux à temps partiel travaillant moins de 28 heures par semaine ;

- l'application du forfait social au taux réduit de 8 % pour la participation des employeurs publics à la protection complémentaire au titre d'un contrat collectif obligatoire, voire une exonération totale pour un employeur public comptant moins de 11 employés (articles L. 137-15 et L. 135-16 du code de la sécurité sociale).

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : DE NOUVEAUX AJUSTEMENTS VISANT À TIRER LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE PAR LES EMPLOYEURS PUBLICS

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.

Le **I du présent article** modifie le III de l'article L. 221-2 du code de la mutualité relatif aux opérations collectives obligatoires, c'est-à-dire à la possibilité pour un employeur de **souscrire un contrat prévoyant l'affiliation obligatoire à une mutuelle de ses employés**. Cette disposition est étendue aux personnes morales, et donc aux employeurs publics ainsi qu'à leurs agents. En découle l'application d'un ensemble de dispositions propres aux contrats collectifs obligatoires.

Par parallélisme, le **II du présent article** modifie l'article L. 932-1 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que les **opérations collectives à adhésion obligatoire des institutions de prévoyance** sont soumises à l'ensemble des dispositions de la section 1 du chapitre 2 du titre III du livre IX de la partie législative du code de la sécurité sociale. Il s'agit principalement de règles de procédure liées aux bulletins d'adhésion, aux questionnaires santé, aux cotisations ou encore aux obligations déclaratives des participants au contrat. Sont donc désormais concernées les opérations collectives à adhésion obligatoire conclues par les employeurs publics.

Concrètement, cet article donne aux personnes publiques la possibilité de souscrire des contrats collectifs à adhésion obligatoire auprès des opérateurs de marché.

Les **III et IV du présent article** ont trait au **régime social** applicable à la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents :

- le I de l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites¹ est complété d'un alinéa prévoyant que, par dérogation à son premier alinéa, **la participation de l'employeur public au financement d'un contrat collectif de protection sociale complémentaire** auquel la souscription des agents est obligatoire **est exclue de l'assiette du régime additionnel de la fonction publique (RAFP)**, c'est-à-dire du régime public de retraite additionnel obligatoire et par points des agents publics ;

- par dérogation au premier alinéa du I de l'article 76 précité, le remboursement partiel du montant des cotisations de protection sociale complémentaire versées par les agents pour couvrir leurs frais de maternité, maladie ou accident est également exclu de l'assiette du RAFP. Ce remboursement partiel correspond aux 15 euros de remboursement versés par les employeurs publics dans le cadre du régime transitoire de prise en charge de la protection sociale complémentaire des fonctionnaires et des agents publics.

Aux termes du **V du présent article**, les III et IV sont **applicables à compter du 1^{er} janvier 2022** et ont donc une portée rétroactive

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES DISPOSITIONS TECHNIQUES PERMETTANT DE PARFAIRE L'ALIGNEMENT DU RÉGIME DE PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES EMPLOYEURS PUBLICS SUR CELUI DES EMPLOYEURS PRIVÉS

Il convient tout d'abord de rappeler que l'ordonnance précitée du 17 février 2021 a permis de **mettre fin à d'importantes disparités quant à la participation des différents employeurs publics à la protection sociale complémentaire de leurs agents**, au détriment de ces derniers. Le présent article montre que des ajustements sont encore nécessaires pour tirer toutes les conséquences de ce nouveau régime, dans la lignée de ceux proposés dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale de 2022.

La commission des finances est généralement favorable aux dispositions permettant d'**harmoniser les règles applicables aux employeurs publics et aux employeurs privés**. Il apparaît dès lors opportun et légitime d'**aligner le régime social** applicable à la participation des employeurs à la protection sociale complémentaire de leurs salariés et agents. Cette position est d'ailleurs celle qui avait été adoptée par la

¹ [Loi n° 2003-775](#) du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

commission des affaires sociales du Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

Concernant la possibilité donnée aux employeurs publics de souscrire à des contrats collectifs à adhésion obligatoire auprès des opérateurs de marché, elle est conforme à l'une des propositions retenues par les inspections générales des affaires sociales (IGAS), des finances (IGF) et de l'administration (IGA) dans un rapport sur la protection sociale complémentaire des fonctionnaires remis au mois de juin 2019.

Selon ce rapport conjoint, cette possibilité, en plus de l'augmentation de la participation de l'État à la complémentaire « santé » et d'une participation financière spécifique à la couverture en prévoyance, devaient permettre de **renforcer la protection sociale complémentaire dans les trois fonctions publiques**, alors qu'elle était jusqu'ici très hétérogène selon les employeurs publics¹.

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

¹ Rapport de l'IGAS, de l'IGF et de l'IGA, « [Protection sociale complémentaire des agents publics](#) », juin 2019.

ARTICLE 40 nonies (nouveau)

Possibilité pour les salariés de coopératives agricoles de pouvoir utiliser la totalité des sommes recueillies sur leur plan d'épargne entreprise pour acquérir des parts sociales de leur entreprise

Le présent article prévoit d'aligner le régime prévu pour l'affectation des sommes recueillies dans le cadre d'un plan d'épargne d'entreprise de coopérative agricole sur le régime de droit commun, de sorte que ces sommes puissent être affectées en totalité à l'acquisition de parts sociales de l'entreprise, et non à hauteur de 50 % par an.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DIVERGENCE ENTRE LES PLANS D'ÉPARGNE D'ENTREPRISE CLASSIQUES ET CEUX CONSTITUÉS PAR LES COOPÉRATIVES AGRICOLES AU REGARD DE L'ACQUISITION DE PARTS SOCIALES DE L'ENTREPRISE

L'article L. 3332-15 du code du travail, dans sa rédaction résultant de l'article 162 de la loi « PACTE »¹, prévoit que les sommes recueillies par un plan d'épargne d'entreprise peuvent être consacrées à l'acquisition de valeurs mobilières émises par l'entreprise ou par une entreprise du même groupe. Aucune limite n'est prévue en la matière : l'épargne recueillie peut être employée en totalité à l'acquisition de ces valeurs mobilières.

En revanche, ces dispositions ne s'appliquent pas aux salariés des coopératives agricoles. L'article L. 523-13 du code rural et de la pêche maritime, issu de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1991 modifié par l'article 13 de la loi du 20 février 2001 relative à l'épargne salariale, dispose ainsi que le plan d'épargne d'entreprise d'une coopérative agricole ou de plusieurs d'entre elles et de leur filiales peut affecter les sommes recueillies chaque année à l'acquisition de parts sociales de la société ou des sociétés dans la limite de 50 % du montant reçu.

¹ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN POUR LES SALARIÉS DE COOPÉRATIVES AGRICOLES

Le présent article, issu d'un amendement de notre collègue députée Lise Magnier et de plusieurs de ses collègues (Horizons), vise à **aligner sur le régime de droit commun celui des coopératives agricoles**, de façon à ce que le plan d'épargne d'entreprise d'une coopérative agricole ou de plusieurs d'entre elles et de leurs filiales puisse **affecter la totalité des sommes recueillies chaque année à l'acquisition de parts sociales de la société**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE L'ALIGNEMENT SUR LE DROIT COMMUN

L'acquisition de parts sociales bénéficie d'un régime fiscal favorable prévu à l'article 726 du code général des impôts.

La disposition proposée par le présent article est favorable à l'épargne salariale des coopératives agricoles, même si sa place au sein d'une loi de finances peut être interrogée. Rien ne semblait justifier la différence de traitement qui prévalait entre les coopératives agricoles et les autres entreprises quant aux possibilités de rachat des parts sociales de la société par le plan d'épargne d'entreprise. Cet alignement est donc bienvenu.

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

ARTICLE 40 *decies* (nouveau)

Création et suppression d'annexes générales au projet de loi de finances

Le présent article a été introduit sur l'initiative du Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Il propose de créer deux annexes générales, dites « jaunes », au projet de loi de finances, concernant respectivement les politiques de l'enfance et le recours par l'État aux prestations des cabinets de conseil.

Il propose également de supprimer le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique du tourisme et quatre « jaunes » consacrés respectivement aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, à l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises, à la fonction publique et aux rémunérations dans la fonction publique ainsi qu'à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

La commission propose enfin, par l'amendement FINC.6 ([II-1042](#)), de compléter le DPT relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales afin qu'il inclue, dès le projet de loi de finances pour 2024, des estimations de la fraude fiscale résultant des évaluations menées au sein de l'administration et par l'INSEE, en détaillant la méthodologie utilisée. Cet amendement reprend la recommandation n° 1 de la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LE PROJET DE LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE EST ACCOMPAGNÉ D'ANNEXES GÉNÉRALES PRÉSENTANT LES POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE PAR PLUSIEURS MINISTÈRES OU PROGRAMMES BUDGÉTAIRES

A. DES ANNEXES AU PROJET DE LOI DE FINANCES RATIONALISÉES ET PUBLIÉES PLUS RAPIDEMENT

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ prévoit que des **annexes générales** sont jointes au projet de loi de finances initiale de l'année.

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

En pratique, ces documents relèvent de deux catégories : les « **jaunes** » **budgétaires** présentent l'effort de l'État dans un domaine donné, tandis que les **documents de politique transversale** (DPT ou « oranges ») décrivent les objectifs de plusieurs programmes concourant à la finalité d'une politique interministérielle transversale.

Le nombre de ces documents ayant augmenté au cours des années, ils ont fait l'objet d'une **rationalisation progressive**.

L'ensemble des **documents de politique transversale** trouvent leur fondement juridique à l'**article 128** de la **loi n° 2005-1720** du 30 décembre 2005 **de finances rectificative pour 2005**.

Les « **jaunes** » **budgétaires** n'ont pour leur part été regroupés dans un même texte que par l'**article 179** de la **loi n° 2019-1479** du 28 décembre 2019 **de finances pour 2020**.

Enfin, la révision de la loi organique du 28 décembre 2021¹ a réservé à une loi de finances, en application du 7° de l'article 51 de la LOLF, la création des annexes générales, aussi bien « jaunes » qu'« oranges », alors qu'elles pouvaient être prévues auparavant par une loi ordinaire, voire par un simple texte réglementaire.

Leur **publication** a également été accélérée. Désormais la loi organique prévoit dans son article 39 que l'ensemble de ces documents sont déposés sur le bureau des assemblées avant le début de l'examen en séance publique par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances de l'année. Auparavant, chaque annexe générale devait être distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.

B. LES DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE

L'article 128 précité de la loi de finances rectificative pour 2005 prévoit la remise de **14 documents de politique transversale** relatifs à :

- la politique française en faveur du développement ;
- la sécurité routière ;
- la prévention de la délinquance ;
- l'outre-mer ;
- la ville ;
- l'aménagement du territoire ;
- la politique française de l'immigration et de l'intégration ;

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

- la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- la politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ;
- la défense et sécurité nationale ;
- la politique du tourisme ;
- la politique immobilière de l'État ;
- la politique maritime de la France ;
- la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales.

Pour la plupart de ces documents, seules des règles générales sont prévues. Les « oranges » développent la stratégie mise en œuvre par la politique à laquelle ils sont consacrés, ainsi que les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils présentent l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

C. LES « JAUNES » BUDGÉTAIRES

L'article 179 précité de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit la remise de rapports consacrés :

- aux agences de l'eau ;
- aux relations financières entre l'État et la protection sociale ;
- à l'effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication ;
- aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales ;
- à l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- à l'impact environnemental du budget. Ce rapport, aussi désigné sous le nom de « budget vert », a été présenté dans le tome 1 du présent rapport ;
- aux crédits de fonds de concours et attributions de produits ;
- à la politique de formation professionnelle ;
- à la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou d'un ministre
- à l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements ;
- à l'État actionnaire :

- aux politiques publiques de recherche et de formations supérieures ;

- à la fonction publique et aux rémunérations dans la fonction publique. ;

- aux pensions de retraite de la fonction publique ;

- aux relations financières entre la France et l'Union européenne ;

- à l'effort financier de l'État en faveur des associations ;

- à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir ;

- aux grands projets d'investissement public ;

- à l'utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et par les collectivités territoriales des recettes du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ;

- à la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), au financement du programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de l'habitat. Il indique la répartition détaillée de ces crédits ;

- au réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements ;

- aux personnels affectés dans les cabinets ministériels ;

- à l'effort financier public dans le domaine du sport.

- aux opérateurs de l'État ;

- à la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;

- à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger ;

- à la prévention et la promotion de la santé ;

- aux activités de la société anonyme Bpifrance.

Pour la plupart de ces documents, l'article 179 précité indique les principales informations devant figurer dans le rapport.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : LA SUPPRESSION DE CINQ ANNEXES ET LA CRÉATION DE DEUX NOUVELLES ANNEXES

Le présent article, absent du texte initial du projet de loi de finances déposé devant l'Assemblée nationale, résulte d'une initiative du Gouvernement qui l'a intégré dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Le **I** **supprime** le document de politique transversale relatif à la **politique du tourisme**.

Le **II** **crée** deux nouvelles annexes générales.

La première concerne les **politiques de l'enfance** et présentera l'ensemble des moyens dédiés de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

La seconde porte sur le **recours par l'État aux prestations de conseil** réalisées par des personnes morales de droit privé ou des personnes physiques exerçant à titre individuel.

Le **II** **supprime** également les annexes générales (« jaunes ») relatives :

- aux **transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales** ;
- à **l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises** ;
- à la **fonction publique** et aux rémunérations dans la fonction publique ;
- à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des **réseaux de l'État à l'étranger**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DES SUPPRESSIONS ET CRÉATIONS D'ANNEXES GÉNÉRALES PROPOSÉES ET COMPLÉTER CELLE RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La **commission prend acte** des suppressions d'annexes générales proposées, les documents visés n'apportant que peu d'informations originales par rapport à d'autres documents publiquement disponibles.

Le document de politique transversale relatif à la **politique du tourisme** présente un intérêt limité par rapport à d'autres documents disponibles sur cette politique publique.

Le contenu du « jaune » relatif aux **transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales** est désormais présent dans le rapport sur la situation des finances publiques locales prévu par l'article 52 de la LOLF, issu de la révision de la loi organique du 28 décembre 2021.

S'agissant du « jaune » relatif aux **petites et moyennes entreprises** (PME), le Gouvernement justifie sa suppression au motif que les informations données sont redondantes avec celles contenues dans les programmes annuels de performances et ne permettent pas de distinguer précisément l'effort financier réalisé au profit des PME de celui fait pour l'ensemble des entreprises. De fait, ce rapport souffre de fortes limites. Aucun élément n'est apporté sur le chiffrage ou l'efficacité des dépenses fiscales, qui constituent pourtant un pan important de la politique de soutien aux PME, alors que le chiffrage proposé par l'annexe « Voie et moyens » ne distingue pas les PME des grandes entreprises. En outre, les crédits du plan de relance sont présentés de manière insuffisamment détaillée.

S'agissant du rapport relatif à la **fonction publique**, l'essentiel des informations figurent déjà dans le rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui est disponible à peu près à la même période. Il est en outre accompagné de données disponibles en format exploitable électroniquement.

Concernant, le « jaune » relatif à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des **réseaux de l'État à l'étranger** ne présente plus réellement d'intérêt car il se plaçait dans le contexte du projet de réformes « Action publique 2022 » du précédent quinquennat.

S'agissant des **créations** d'annexes nouvelles, le rapport relatif à la **politique de l'enfance** permettra d'améliorer l'information du Parlement sur cette politique, marqué notamment par la mise en œuvre de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. La création de ce document est d'autant plus appréciable que le document de politique transversale « Inclusion sociale », qui retraçait certaines de ces actions, a été supprimé par la loi de finances pour 2022.

Par ailleurs, la création d'un « jaune » relatif aux **cabinets de conseil** correspond à une demande de la commission d'enquête du Sénat sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques¹, reprise par la proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, adoptée par le Sénat le 19 octobre dernier².

¹ [Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques, rapport n° 578 \(2021-2022\) d'Éliane Assassi, fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, présidée par Arnaud Bazin, déposé le 16 mars 2022.](#)

² [Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques, texte adopté par le Sénat le 19 octobre 2022.](#)

La description de ce document **ne semble toutefois pas satisfaire à l'ensemble des prescriptions** de la proposition de loi. Le rapport ne porte en effet que sur les deux exercices passés, au lieu de cinq dans la proposition de loi, et son niveau de détail dans les informations transmises est moins élevé. Enfin, la liste des réserves motivées par des raisons de sûreté ou de confidentialité est considérablement étendue par rapport à la proposition de loi. **Tous ces points devront être examinés lors de l'examen du présent article en séance publique.**

Enfin, la commission propose par **l'amendement FINC.6 (II-1042)**, de compléter le DPT relatif à la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude en matière d'impositions de toutes natures et de cotisations sociales, qui n'inclut aujourd'hui que des informations relatives aux outils fiscaux en vigueur et aux moyens humains et techniques mobilisés. Le DPT devra ainsi **inclure, dès le projet de loi de finances pour 2024, des estimations de la fraude fiscale, en détaillant la méthodologie utilisée.**

Cet amendement reprend la **recommandation n° 1 de la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales**¹, dont le rapporteur général était le rapporteur. En effet, si des travaux d'évaluation de la fraude sont en cours, d'autres se heurtent à d'importantes difficultés méthodologiques. Or, au regard de la **sensibilité de ces enjeux et de la multiplication des estimations de la fraude fiscale dans le débat public**, il est primordial qu'une **stratégie d'ampleur soit développée pour mieux évaluer la fraude fiscale** et qu'un document unique puisse **retracer les estimations obtenues**, tout en étant **méthodologiquement étayées**, y compris, le cas échéant, en indiquant les obstacles rencontrés.

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

¹ *Rapport* de M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, dans le cadre de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, présidée par M. Claude Raynal.

ARTICLE 40 undecies (nouveau)

Autorisation à souscrire une augmentation de capital en numéraire de la Banque de développement du Conseil de l'Europe

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre de l'économie à souscrire à une augmentation de capital en numéraire de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, rendue nécessaire par l'augmentation des opérations engagées par cette banque au moment de la crise sanitaire et dans la perspective d'une adhésion de l'Ukraine. Sans préjuger du montant qui sera finalement retenu, le montant maximal autorisé est de 711 millions d'euros de nouvelles parts, dont 218 millions d'euros de parts appelées et 493 millions d'euros de parts appelables.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA FRANCE, UN DES PRINCIPAUX ACTIONNAIRES DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE DONT LES BESOINS AUGMENTENT À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE ET EN VUE DE L'ADHÉSION DE L'UKRAINE

Aux côtés des actions bilatérales, l'aide multilatérale participe à la politique d'aide publique au développement de la France.

L'aide publique multilatérale se traduit notamment par la participation financière à des entités du groupe de la Banque mondiale, ainsi que des banques régionales de développement.

Parmi cet écosystème figure la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE), banque multilatérale de développement à mandat social dont la France est un des principaux actionnaires depuis sa création en 1956, avec l'Allemagne et l'Italie. Chacune a souscrit 916 millions d'euros de capital dont 102 millions d'euros de capital appelé, et dispose de 16,72 % des droits de vote.

La Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE) : une banque multilatérale de développement à vocation exclusivement sociale

Fondée en 1956 sur la base d'un accord partiel du Conseil de l'Europe, la BDCE est composée de 42 États membres actionnaires - également membres du Conseil de l'Europe et représentant la quasi-totalité de l'Union européenne et des candidats à l'élargissement - contre 8 à l'origine.

Créée pour apporter des solutions pour les personnes réfugiées et déplacées au lendemain de la Seconde guerre mondiale, elle se présente désormais comme un instrument majeur de la politique de solidarité en Europe et concourt à la réalisation de projets d'investissements à caractère social selon trois axes : croissance inclusive, soutien aux groupes vulnérables et durabilité environnementale.

Ainsi, elle a notamment approuvé le 18 novembre 2022, avec trois autres prêts, un prêt de 13,5 millions d'euros à la Fondation Apprentis d'Auteuil pour contribuer au financement du Campus éducatif Saint-Philippe à Meudon.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : AUTORISER UNE SOUSCRIPTION À L'AUGMENTATION DE CAPITAL EN NUMÉRAIRE DE LA BANQUE

Le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement retenu dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à une augmentation de capital en numéraire à la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

Le montant maximal autorisé est de 711 millions d'euros de nouvelles parts, dont 218 millions d'euros de parts appelées - le paiement correspondant interviendrait en quatre tranches annuelles égales et d'un montant maximal de 55 millions d'euros par an réalisées entre 2023 et 2026 - **et 493 millions d'euros de parts appelables.**

Ces montants s'appuient sur les dernières estimations de la BDCE et correspondent à la part de la France au capital de cette banque. Ils constituent un maximum et ne préjugent pas des valeurs finales qui seront retenues à l'issue des discussions au sein des instances de gouvernance de la banque.

La contribution de la France serait prise en charge par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'ADOPTION SANS MODIFICATION D'UN DISPOSITIF QUI PERMET À LA FRANCE DE PRÉSERVER SON RANG PARMIS LES ACTIONNAIRES DE LA BDCE

Pour rappel, seul le capital appelé a une incidence sur les finances de l'État. En revanche, le capital callable augmenterait de 493 millions d'euros, portant ainsi l'engagement total de la France au titre du capital sujet à appel de la BDCE à 1,31 milliard d'euros.

Une telle hausse **apparaît nécessaire pour faire face à l'augmentation des opérations engagées par la banque dans le cadre de la crise sanitaire et à l'adhésion à venir de l'Ukraine à la BDCE.**

En effet, en 2020, la BDCE a approuvé 6 milliards d'euros de financements contre 4 milliards d'euros usuellement. L'allongement de la maturité moyenne des prêts et l'accélération des décaissements exercent aussi des pressions sur les ratios financiers de la Banque.

Par ailleurs, la perspective de l'adhésion de l'Ukraine à la BDCE suggère également la nécessité de renforcer le capital appelé pour couvrir le profil de risque accru qui y serait associé, de même que les opérations qui seraient susceptibles d'être financées par la BDCE en Ukraine.

La souscription de la France à cette augmentation de capital en numéraire est justifiée, y compris pour garantir le maintien du rang de la France au sein des principaux actionnaires de la BDCE.

L'État, dans le cadre de cette souscription à l'augmentation en capital, ne paraît pas s'exposer à des risques élevés de pertes en capital : la notation de la BDCE est très bonne¹, ce qui indique une qualité de gestion qui ne devrait pas se dégrader malgré ces nouvelles données.

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

¹ AA1 auprès de Moody's, perspective stable, AAA auprès de Standard & Poor's, perspective stable, AA+ auprès de Fitch Ratings, perspective positive et AAA (non-sollicité) auprès de Scope Ratings, perspective stable.

ARTICLE 40 duodecies (nouveau)

Autorisation à abandonner tout ou partie de la créance détenue sur la société Air Austral SA au titre du prêt FDES

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à abandonner tout ou partie de la créance détenue sur la société Air Austral SA au titre d'un prêt accordé par l'État, *via* le Fonds de développement économique et social, à hauteur de 30 millions d'euros en capital.

Cet abandon de créance s'inscrit dans le cadre d'un plan de restructuration qui a fait l'objet d'un accord de principe entre la compagnie aérienne et ses créanciers et qui a récemment été soumis à la Commission européenne au titre des aides d'État.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. DANS UN CONTEXTE DE DIFFICULTÉS FINANCIÈRES, LA COMPAGNIE AÉRIENNE AIR AUSTRAL A BÉNÉFICIÉ D'UN PRÊT DE L'ÉTAT DE 30 MILLIONS D'EUROS, PORTÉ PAR LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Air Austral est une compagnie aérienne créée en 1975 dont le siège social se situe à La Réunion. Sa flotte est composée de 10 avions¹ et dessert, depuis La Réunion, des destinations de l'océan Indien et asiatiques², ainsi que l'hexagone. En 2021, ses effectifs étaient d'environ 850 salariés³.

Le capital de la société anonyme Air Austral est détenu pour sa quasi-totalité par la société d'économie mixte SEMATRA, elle-même détenue pour l'essentiel par la région et le département de La Réunion.

La compagnie aérienne Air Austral connaît des difficultés financières importantes depuis 2020, les restrictions sanitaires liées à l'épidémie de COVID-19 ayant fortement dégradé la fréquentation de ses vols. Fin 2021, sa dette s'établissait à 161 millions d'euros, hors prêts des actionnaires, soit un niveau comparable à son chiffre d'affaires annuel.

¹ 3 Boeing 777-300 ER, 2 Boeing 787-8 Dreamliner, 2 Boeing 737-800 et 3 Airbus A220-300 : <https://www.air-austral.com/aide.html?question=quels-est-composee-flotte-air-austral>.

² Notamment La Réunion, le Mozambique, la Tanzanie, l'Afrique du sud, les Comores, l'île Maurice, Madagascar, Mayotte, les Seychelles, la Thaïlande, l'Inde et la Chine.

³<https://la1ere.francetvinfo.fr/air-austral-restructuration-en-vue-apres-un-nouveau-pret-de-l-etat-1208524.html>

Dans ce contexte, différentes aides ont été accordées à Air Austral, principalement sous la forme de prêts des actionnaires et de l'État.

Un arrêté du 18 août 2021¹ a ainsi autorisé la conclusion d'un prêt de 20 millions d'euros à Air Austral par l'intermédiaire du Fonds de développement économique et social (FDES), porté par le programme 862 éponyme du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». Par un arrêté du 18 janvier 2022², cette somme a été portée à 30 millions d'euros.

La compagnie financière connaissant toujours des difficultés financières, des discussions sur la restructuration globale du bilan d'Air Austral ont eu lieu en 2022 entre la compagnie et ses créanciers, dont l'État. Plusieurs options auraient été envisagées, parmi lesquelles un rapprochement avec la compagnie aérienne française Corsair, qui dessert notamment des destinations ultramarines, option qui n'a finalement pas été retenue.

Le plan de restructuration qui a fait l'objet d'un accord de principe entre la compagnie aérienne et ses créanciers et qui a été soumis à la Commission européenne en septembre 2022 comprend trois volets, selon le Gouvernement³ :

- un apport d'argent frais de cinquante-cinq millions d'euros, réalisé par un consortium d'investisseurs privés réunionnais et la SEMATRA ;
- une restructuration du passif de la compagnie, comprenant l'abandon de 80 % du prêt du FDES et le remboursement du solde de façon linéaire sur quatre ans à partir de septembre 2024 ;
- l'octroi d'une clause de retour à meilleure fortune aux créanciers, et en premier lieu à l'État.

Cet abandon de créance et, plus globalement, la mise en œuvre du plan de restructuration, sont conditionnés à l'autorisation de la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'État.

¹ Arrêté du 18 août 2021 relatif au versement d'un prêt du Fonds de développement économique et social à la société Air Austral SA

² Arrêté du 18 janvier 2022 relatif au versement d'un prêt du Fonds de développement économique et social à la société Air Austral SA

³ Objet de l'amendement déposé à l'Assemblée nationale ayant conduit à la création du présent article.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UNE AUTORISATION D'ABANDON TOTAL OU PARTIEL DE LA CRÉANCE LIÉE AU PRÊT DE 30 MILLIONS D'EUROS DU FDES À AIR AUSTRAL

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. Ledit amendement n'a pas été examiné en séance à l'Assemblée nationale avant l'engagement de la responsabilité du Gouvernement.

Le **premier alinéa** du présent article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à abandonner tout ou partie de la créance détenue sur la société Air Austral SA au titre du prêt accordé par l'arrêté susmentionné du 18 janvier 2022 et imputée sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » à hauteur de 30 millions d'euros en capital. Il vise, en outre, à autoriser ledit ministre à abandonner, en tout ou partie, les intérêts contractuels courus et échus.

Le **second alinéa** prévoit que les décisions d'abandon de créance mentionnées au premier alinéa sont prises par arrêté ministériel.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ABANDON DE CRÉANCE QUI PEUT SE JUSTIFIER SI LE PLAN DE RESTRUCTURATION PERMET LA VIABILITÉ D'AIR AUSTRAL À MOYEN TERME

Le soutien à la compagnie aérienne Air Austral de la part de l'État participe à assurer la desserte aérienne de La Réunion, de Mayotte et de destinations de pays proches. De ce point de vue, il apparaît donc légitime et contribue à la continuité territoriale.

Il est néanmoins essentiel que les solutions financières mises en place pour assurer la restructuration du bilan d'Air Austral mènent celle-ci sur la voie de la soutenabilité financière. Le rapporteur général constate en effet que les fonds investis par l'État, au demeurant trop peu détaillés dans l'objet de l'amendement du Gouvernement, et par les collectivités territoriales réunionnaises pour maintenir l'entreprise à flots sont conséquents. Il est donc essentiel, pour qu'elles se justifient, qu'elles contribuent directement à garantir la viabilité de l'entreprise à moyen terme.

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

ARTICLE 40 terdecies (nouveau)

**Rapport présentant le bilan des évaluations
de la qualité de l'action publique menées**

Le présent article prévoit que le Gouvernement remette chaque année, au plus tard le 1^{er} juin, des évaluations relatives à la qualité de l'action et des dépenses publiques. Ce dispositif correspond ainsi à celui introduit par le Gouvernement et amélioré par le Sénat à l'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Il en diffère en repoussant la date de remise des évaluations du 1^{er} avril au 1^{er} juin et en ne reprenant pas les améliorations introduites par le Sénat.

L'introduction du présent article par le Gouvernement dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale peut surprendre dans la mesure où un dispositif analogue reste soumis à l'examen du Parlement dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Prenant acte de ce choix, la commission des finances du Sénat propose d'améliorer le dispositif en prévoyant notamment que les évaluations :

- seront restituées au Parlement le 1^{er} avril et que le Parlement aura été informé lors de l'examen du PLF précédent de leur réalisation ;
- préciseront la liste des personnes entendues ou associées à leur réalisation ;
- feront état des réponses apportées par les organismes concernés ;
- s'accompagneront de la mise à disposition du grand public, sous réserve du secret, des données utilisées pour les réaliser.

Il s'agit là principalement de reprendre ce qui a été voté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de programmation.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE CAPACITÉ D'ÉVALUATION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR ET POUR LE PARLEMENT LARGEMENT DÉVELOPPÉE ET QU'UN DISPOSITIF DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES A DÉJÀ POUR OBJET DE RENFORCER

A. LE PARLEMENT DISPOSE DE PRÉROGATIVES ET DE MOYENS IMPORTANTS POUR ÉVALUER LA QUALITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES

Afin d'évaluer la qualité de la dépense publique, le Parlement dispose de prérogatives et de moyens importants. Ceux-ci peuvent se distinguer en trois catégories :

- **les évaluations réalisées par les parlementaires** dans le cadre des pouvoirs généraux de contrôle (commission d'enquête et mission d'information) et des pouvoirs de contrôle en matière budgétaire reconnus spécifiquement aux présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux des commission des finances ;

- **les évaluations réalisées pour le compte du Parlement par des organismes tiers** comme la Cour des comptes (article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et VIII de l'article LO 111-3 du code la sécurité sociale), du Conseil des prélèvements obligatoires (article 331-3 du code des juridictions financières) ou des instituts de recherche ;

- **les évaluations réalisées au profit du Parlement par le Gouvernement** en application de dispositions organiques (annexes budgétaires générales prévues au 7^o de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 et annexes relevant du III de l'article LO 111-4 du code la sécurité sociale) ou relevant de la législation ordinaire (demandes de rapport ou d'évaluations des dépenses fiscales).

En outre, les parlementaires bénéficient, comme l'ensemble des citoyens, **des analyses produites et publiées par les corps d'inspection de l'administration et par les différents organismes publics concourant à l'évaluation des politiques publiques** : Conseil d'État, Cour des comptes, France Stratégie etc.

B. UN DISPOSITIF VISANT À RENFORCER L'INFORMATION DU PARLEMENT A ÉTÉ PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT AU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023-2027 ET AMÉLIORÉ PAR LE SÉNAT

L'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 proposait, dans sa version initiale, que le Gouvernement remette chaque année, au plus tard le 1^{er} avril, des évaluations sur la qualité de l'action publique « *en vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances* ». Ces évaluations pourraient porter sur :

- l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les crédits d'impôt ;

- les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement.

Ces évaluations auront pour objet, notamment, d'identifier les mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées.

Considérant que ce dispositif pouvait être amélioré, la commission des finances du Sénat lors de l'examen du PLPFP en première lecture a adopté un amendement qui vise à prévoir que :

- **la liste des évaluations devant être réalisées** chaque année est déterminée l'année précédant la restitution du rapport **et fait l'objet d'une information au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances ;**

- les évaluations remises au Parlement mentionnent de façon exhaustive **la liste des personnes** physiques ou morales, publiques ou privées, **auditionnées ou ayant participé directement ou indirectement aux travaux** conduits afin d'assurer **la transparence des travaux** réalisés ;

- les évaluations remises au Parlement sont accompagnées – sur le modèle des rapports publiés par la Cour des comptes – **d'une réponse aux principales observations et recommandations** élaborée, à leur demande, **par les personnes concernées par les travaux conduits** (par exemple : associations, syndicats, bailleurs sociaux etc.) afin d'assurer l'exhaustivité des points de vue ;

- **les données utilisées ou présentées** dans le cadre des travaux d'évaluation ou de leur restitution **sont mises à la disposition du grand public dans des formats numériques largement ré-exploitable**s afin de renforcer l'appropriation et la valorisation des résultats par le grand public.

L'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 tel qu'amélioré par la commission des finances a été adopté sans modification par le Sénat.

Pour mémoire, le projet de loi de programmation des finances publiques a également été adopté par le Sénat tel que modifié par plusieurs amendements.

II. LE DISPOSITIF CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION : UN DISPOSITIF D'INFORMATION ANALOGUE À CELUI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT AU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027

Le présent article a été inséré par le Gouvernement dans le texte du projet de loi de finances pour 2023 sur lequel il a engagé, en première lecture, sa responsabilité devant l'Assemblée nationale en application des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution.

Il prévoit que le Gouvernement remette **au plus tard le 1^{er} juin** de chaque année un rapport présentant :

- le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique ;
- les propositions de réformes et d'économies associées ;
- une présentation des dépenses fiscales inefficaces et redondantes ;
- une présentation des mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées;
- la liste des évaluations dont la réalisation est prévue pour l'année suivante.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ EN S'INSPIRANT DES APPORTS DU SÉNAT AU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2023 À 2027

En premier lieu, **la commission des finances observe que le présent article emporte quelques différences avec le dispositif adopté par le Sénat à l'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027.**

D'abord, **il retarde au 1^{er} juin la date de restitution des évaluations** alors que le mécanisme figurant dans le PLPFP prévoit, à l'initiative du Gouvernement, que cette restitution a lieu au plus tard le 1^{er} avril. Ce faisant,

il prive les parlementaires d'un délai plus important pour s'approprier les éléments transmis ce qui ne va pas dans le sens d'une meilleure association à l'élaboration des textes financiers

Ensuite, **il ne reprend pas un certain nombre des apports introduits par le Sénat** lors de la discussion du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Ainsi, le présent article ne prévoit pas que les évaluations réalisées :

- mentionnent la liste des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, entendues ou ayant participé directement ou indirectement à la réalisation des travaux ;

- présentent les réponses adressées, le cas échéant, par les personnes ou organismes concernés par les observations ou les conclusions des travaux ;

- s'accompagnent, sauf lorsque le secret s'applique, de la mise à disposition du grand public de l'ensemble des données utilisées pour la réalisation des évaluations dans un format numérique largement réutilisable.

En second lieu, **l'introduction par le Gouvernement du présent article pose certaines difficultés** alors qu'existe déjà un dispositif analogue dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Il est étonnant que le Gouvernement introduise ici cet article alors que les travaux parlementaires sur le PLPFP sont encore en cours.

Prenant acte de cette situation créée par le Gouvernement et sans préempter les conclusions des travaux relatifs au projet de loi de programmation des finances publiques, **la commission des finances du Sénat estime néanmoins utile d'améliorer le dispositif proposé au présent article.**

Il reviendra au travail lors de la navette de proposer le maintien du dispositif prévu en PLF pour 2023 ou en PLPFP pour les années 2023 à 2027.

Sur le fond, la commission des finances considère que **le dispositif adopté par le Sénat à l'article 21 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 est équilibré.**

Dans ce contexte, **le rapporteur général proposera un amendement FINC.7 (II-1043) prévoyant que les évaluations seront remises au Parlement au plus tard le 1^{er} avril et que, par ailleurs, elles :**

- mentionneront la liste des personnes des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, entendues ou ayant participé directement ou indirectement à la réalisation des travaux ;

- présenteront les réponses adressées, le cas échéant, par les personnes ou organismes concernés par les observations ou les conclusions des travaux ;

- s'accompagneront, sauf lorsque le secret s'applique, de la mise à disposition du grand public de l'ensemble des données utilisées pour leur réalisation dans un format numérique largement réutilisable.

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

ARTICLE 40 quaterdecies (nouveau)

Rapport concernant la mise en place et l'éventuel renouvellement du « fonds spécial » pour l'Ukraine destiné à l'achat de matériel militaire

Le présent article prévoit la remise d'un rapport au Parlement, dans les trois mois après la publication de la présente loi, sur l'utilisation et les possibilités de renouvellement du fonds de soutien aux forces armées ukrainiennes de 200 millions d'euros.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DANS LE CADRE DU SOUTIEN DE LA FRANCE À LA RÉSISTANCE UKRAINIENNE, UN FONDS DE 200 MILLIONS D'EUROS POUR FINANCER L'ACHAT DE MATÉRIEL MILITAIRE A ÉTÉ INSTITUÉ

La France participe pleinement à l'effort international de soutien à la résistance ukrainienne.

Ce soutien se traduit en particulier par la **cession de matériels aux forces armées ukrainiennes, financés sur la mission « Défense »** :

- en premier lieu, des matériels visant à leur permettre de réagir en urgence face à l'invasion russe entre février et avril 2022, tels que des équipements de protection individuelle, armements individuels, systèmes de missiles anti-char et anti-aérien ;

- dans un second temps, avec la fourniture de pièces d'artillerie au premier rang desquelles la **livraison de 18 canons Caesar** et des véhicules blindés, notamment de transport de troupes ;

- en parallèle, avec la réponse à certaines demandes précises des forces ukrainiennes en matière de carburant - l'accès à celui-ci étant décisif -, de maintenance, de pièces détachés, de munitions et de formation.

La mission « Défense » financera également, suite aux annonces du Président de la République lors de sa conférence de presse donnée le 7 octobre 2022 à l'issue du Sommet informel des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne de Prague, un **fonds de soutien** pour permettre aux forces armées ukrainiennes d'acheter directement du matériel militaire auprès des industriels français. Un montant de 100 millions d'euros était initialement prévu, financé sur les crédits ouverts par le second projet de loi de finances rectificative pour 2022, en cours d'examen au Parlement.

Ce montant a été porté à 200 millions d'euros par un amendement du Gouvernement, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, et conservé par le Sénat puis par la commission mixte paritaire.

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 SUR L'UTILISATION DU FONDS DE SOUTIEN À L'UKRAINE

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, est issu d'un amendement du député Benjamin Haddad.

Il prévoit, la remise par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de trois mois, d'un **rapport concernant la mise en place du fonds de soutien à l'Ukraine et son potentiel renouvellement.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE SOURCE D'INFORMATION UTILE POUR LES PARLEMENTAIRES

Le rapport demandé est de nature à **éclairer les parlementaires**, dans la limite des informations protégées par le secret de la défense nationale, sur le **fonds de soutien à l'Ukraine de 200 millions d'euros** prévu par le second projet de loi de finances rectificative.

Le rapporteur général ne peut qu'approuver cet effort de transparence sur un sujet d'intérêt majeur pour la représentation nationale comme pour l'ensemble de nos concitoyens.

Il convient de noter toutefois que les rapporteurs spéciaux pourront toujours exercer leurs pouvoirs de contrôle également.

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

ARTICLE 40 quindecies (nouveau)

**Rapport évaluant les conditions de mise en place d'un dispositif
dit de « taxe sur la valeur ajoutée circulaire »**

Le présent article prévoit le dépôt au Parlement par le Gouvernement d'un rapport étudiant la faisabilité et les conditions nécessaires à la mise en place d'un dispositif de « TVA circulaire ».

La commission propose de supprimer le présent article.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN ENCADREMENT COMMUNAUTAIRE
DE L'ASSIETTE ET DU TAUX DE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE**

Le cadre général relatif à l'imposition à la valeur ajoutée est fixé au niveau communautaire par la **directive 2006/112/CE de 2006, dite directive « TVA »**¹.

Celle-ci définit aux articles 72 à 82 les éléments constitutifs de la base d'imposition au regard de la TVA. **La base d'imposition à la TVA est constituée par le prix des services ou la valeur des biens ou services reçus en paiement**, tous frais et taxes compris à l'exclusion de la TVA elle-même. Elle inclut donc le montant de la vente ou de la prestation de service, les frais accessoires facturés et les impôts et taxes liés à l'opération ainsi que les diminutions de prix à titre d'escompte pour paiement anticipé et les rabais et ristournes de prix consentis à l'acquéreur ou au preneur et acquis au moment où s'effectue l'opération.

La directive « TVA » prévoit ensuite l'application à cette base **d'imposition d'un taux normal et de deux taux réduits**, strictement limités par les annexes III et IV de cette même directive.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0112#d1e32-69-1>

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 MISE EN PLACE D'UNE TVA CIRCULAIRE

Le présent article, retenu par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution reprend un **amendement de notre collègue député Bruno Millienne**.

Il prévoit la **remise d'un rapport au Parlement évaluant les conditions de mise en place d'un dispositif dit de « TVA circulaire »**. Celle-ci est définie par le présent article comme un dispositif par lequel *« au sein d'une filière donnée, les produits permettant de diminuer les externalités négatives, tant en matière environnementale qu'en matière de santé publique, du fait de leur éco-conception ou de l'usage de matériaux issus du recyclage, pourraient bénéficier d'un taux de TVA réduit afin de les rendre plus compétitifs »*.

Le rapport du Gouvernement évaluerait la possibilité de mesurer les gains pour les finances publiques liés à la diminution de ces externalités négatives afin d'adapter en conséquence la réduction du taux de TVA pour les produits concernés, de manière à ce que celle-ci ne grève pas le budget de l'État.

Enfin, le présent article précise que le rapport indiquerait les évolutions du droit européen nécessaires à la mise en place d'une TVA circulaire.

Ce rapport serait remis par le Gouvernement **avant le 30 juin 2023**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE DEMANDE DE RAPPORT SUPERFLUE AU REGARD DE LA COMPLEXITÉ DES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES PRÉALABLES À LA MISE EN PLACE D'UNE TVA CIRCULAIRE

Le principe d'une TVA circulaire consiste à **moduler la TVA sur les biens et services en le différenciant selon leur impact environnemental**, permettant notamment de réduire la TVA sur les produits écoconçus, biosourcés ou recyclés.

En l'état actuel du droit communautaire, la mise en place d'une TVA circulaire est impossible. D'une part, comme indiqué plus haut, la TVA est calculé selon le prix de vente du produit. Mettre en place une TVA circulaire impliquerait donc de modifier la définition de la base d'imposition à la TVA.

En outre, l'application des taux de TVA doit respecter le principe de neutralité qui impose de garantir que des biens ou des services répondant à des besoins similaires pour le consommateur et qui sont en concurrence soient traités de la même manière.

La modification du régime de TVA s'avère un exercice très complexe, au regard des contraintes du droit européen, dès lors que la base d'imposition au regard de la TVA se fonde sur le prix de vente d'un bien ou d'une prestation de services. Alors que la révision de la directive TVA qui a abouti au premier semestre 2022 est l'aboutissement de dix ans de négociations, il est permis de douter qu'un nouveau cycle de révision, préalable indispensable à toute mise en place d'une « TVA circulaire », soit immédiatement enclenché.

Au-delà de la perte de recettes qui en résulterait, cette réforme entraînerait également **une charge pour l'État** liée à la création d'une grille de critères d'éco-conception et de biosourçage pour tous les produits.

La complexité de la mise en place d'une telle « TVA circulaire » ne fait dès lors pas de doute et il ne semble pas opportun d'inscrire au niveau législatif un rapport sur le sujet. La commission a donc adopté un amendement FINC.8 ([II-1044](#)) proposant de supprimer cet article.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 40 *quindecies* (nouveau)

**Accès automatique aux informations de la DGFIP pour les agents
des douanes dans le cadre de contrôles sur la détaxe TVA**

Le présent article additionnel est issu de l'amendement FINC.9 ([II-1045](#)) de la commission des finances. Il vise à permettre à des agents de la Douane dûment habilités d'accéder automatiquement aux informations de la direction générale des finances publiques (DGFIP) leur permettant de déterminer, dans le cadre de leurs contrôles, si les voyageurs remplissent bien les conditions pour bénéficier de la détaxe sur la TVA, à savoir en particulier s'ils ont bien leur résidence habituelle dans un État non membre de l'Union européenne.

Cette mesure correspond à la recommandation n° 8 de la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, dont le rapporteur général était le rapporteur.

La commission propose d'adopter cet article additionnel.

**I. LE CONTRÔLE PAR LES AGENTS DE LA DOUANE DU RESPECT
DES CONDITIONS EXIGÉES POUR QUE LES VOYAGEURS
BÉNÉFICIENT DE LA DÉTAXE À LA TVA**

Aux termes de l'article 262 du code général des impôts, un « *voyageur qui n'a pas son domicile ou sa résidence habituelle en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne* » est exonéré du paiement de la TVA et bénéficie dès lors d'une **restitution de la TVA** qu'il est susceptible d'avoir acquittée sur les marchandises achetées en France, selon la **procédure dite de détaxe à la TVA**.

Le visa du bureau de douane du point de sortie de l'UE accorde au vendeur le bénéfice définitif de l'exonération de la TVA. Il appartient aux commerçants de procéder au remboursement de la détaxe au vu du visa douanier.

Le **contrôle de la régularité de cette procédure** est effectué par les agents de la direction générale des droits directs et indirects (DGDDI) présents dans les aéroports et les autres points de sortie du territoire. À cette occasion, ils **sont donc chargés**, dans le cadre de leur contrôle aux frontières, **de vérifier le respect des conditions exigées** pour que les voyageurs puissent bénéficier de la détaxe à la TVA.

Or, la présentation par les voyageurs d'un passeport étranger n'implique pas nécessairement que ceux-ci ne résident pas en France ou dans l'Union européenne, comme l'exige pourtant l'application de cette procédure de détaxe. Il en résulte donc un risque important de fraude, qui avait déjà été identifié par la commission des finances lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude en 2018¹.

Le Sénat avait adopté, dans ce cadre, un amendement insérant un article L83 A *bis* dans le livre des procédures fiscales (LPF), qui devait permettre aux agents des douanes d'accéder de manière automatique au système d'information de la DGFIP afin de vérifier si les conditions permettant aux voyageurs de bénéficier de cette détaxe étaient effectivement respectées. Cette disposition n'a finalement pas été retenue par le texte final, en arguant du fait que la transmission de ce type d'informations était déjà possible dans le cadre du droit de communication de toutes informations utiles entre la DGFIP et la Douane.

Toutefois, lors de ses échanges avec les services du ministère des finances dans le cadre des travaux de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales², le rapporteur général a pu constater qu'une automatisation de l'accès à ces informations permettrait effectivement de fluidifier les échanges entre la DGFIP et la DGDDI dans le cadre de ce contrôle.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : FACILITER LE CONTRÔLE DE LA DÉTAXE À LA TVA PAR LES AGENTS DE LA DOUANE EN AUTOMATISANT LEUR ACCÈS AUX INFORMATIONS DE LA DGFIP CONCERNANT LA RÉSIDENCE FISCALE DES VOYAGEURS

Confirmant une mesure déjà proposée par la commission des finances dans le cadre de l'examen de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude mais non retenue dans le texte issu des travaux de la commission mixte paritaire, le rapporteur général propose un amendement **FINC.9 (II-1045)** visant à **permettre aux agents de la Douane d'accéder automatiquement aux informations relatives au pays de résidence fiscale des voyageurs lors de la procédure de détaxe sur la TVA.**

¹ *Rapport* n° 602 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier au nom de la commission des finances, relatif au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude

² *Rapport* de M. Jean-François Husson au nom de la commission des finances, dans le cadre de la mission d'information relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, présidée par M. Claude Raynal.

Cet amendement s'inscrit dans la droite ligne des travaux de la mission d'information de la commission des finances relative à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, dont le rapport a été présenté le 25 octobre dernier (recommandation n° 8).

Afin de s'assurer de la protection des données personnelles, le dispositif prévoit également qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de ce dispositif, en définissant en particulier la nature des informations consultables, en encadrant les modalités de désignation et d'habilitation des agents ayant accès à ces informations et en prévoyant les conditions de traçabilité des consultations effectuées par les agents habilités.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 novembre 2022 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 2023 non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 9 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/pjlf2023.html>