

N° 124

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 novembre 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

(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 Mizson, 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.) : 393, 439 et T.A. 27

Sénat : 113 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2022 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE INCHANGÉ PAR RAPPORT À CELUI PRÉSENTÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2023	7
A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE LÉGÈREMENT HAUTE	7
B. UNE PRÉVISION D'INFLATION RELATIVEMENT CENTRALE	12
II. UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU SOLDE PUBLIC PAR RAPPORT À LA PRÉVISION MAIS UNE SITUATION ENCORE LARGEMENT DÉGRADÉE	14
DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, EN LÉGÈRE AMÉLIORATION PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE L'ÉTÉ, DEMEURE FORTEMENT DÉGRADÉ PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE	17
A. LA LÉGÈRE RÉDUCTION DU DÉFICIT PROVIENT SURTOUT D'EFFETS SUR LES RECETTES	17
B. UN NIVEAU DE DÉFICIT REPOSANT SUR L'HYPOTHÈSE D'UNE DÉGRADATION MARQUÉE DES COMPTES DANS LES TROIS DERNIERS MOIS DE L'ANNÉE	19
II. DES RECETTES LÉGÈREMENT RÉÉVALUÉES POUR UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI DÉPASSE LE SEUL CADRE DE LA FIN DE GESTION PAR L'INTÉGRATION DE MESURES FISCALES ET PÉRENNES	22
A. LES RECETTES D'IMPÔT SUR LE REVENU ET D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEVRAIENT ÊTRE UN PEU PLUS ÉLEVÉES QUE PRÉVU	23
B. LES RECETTES NON FISCALES ET PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES CONTRIBUERAIENT AUSSI À SOUTENIR LES RECETTES DE L'ÉTAT	24
C. APRÈS L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LE RETOUR DE LA CONFUSION ENTRE LE COLLECTIF DE FIN DE GESTION ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE	24

III. DES OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS DE 3,8 MILLIARDS D'EUROS FINANCENT DE NOMBREUSES MESURES DES MINISTÈRES.....	27
A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS SONT PROCHE DE 10 MILLIARDS D'EUROS....	28
1. <i>Le niveau élevé de l'inflation et plus particulièrement des prix de l'énergie reste l'une des principales causes d'ouvertures de crédits</i>	<i>28</i>
2. <i>Un nouveau soutien financier de 2 milliards d'euros apporté à la trésorerie de France compétences, dont les dépenses naviguent à vue.....</i>	<i>31</i>
3. <i>Plusieurs ouvertures de crédits ont pour objet le financement de dépenses sociales assurées par la Sécurité sociale ou d'autres administrations</i>	<i>33</i>
4. <i>Des redéploiements sont effectués, à périmètre constant, dans la mission « Plan de relance ».....</i>	<i>35</i>
5. <i>Certaines ouvertures de crédits ont pour objet, partiellement ou en totalité, le soutien à l'Ukraine ou aux réfugiés ukrainiens</i>	<i>36</i>
6. <i>D'autres ouvertures de crédits sont demandées pour financer certains surcoûts.....</i>	<i>37</i>
B. DES ÉCONOMIES DE CONSTATION OU DES BUDGÉTISATIONS INITIALES TROP LARGES CONDUISENT À ANNULER PRÈS DE 6 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS.....	38
1. <i>Les appels en garantie de l'État sont moins utilisés que prévu, à hauteur de 2,0 milliards d'euros.....</i>	<i>39</i>
2. <i>La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » annule des crédits qui avaient été reportés en 2021</i>	<i>39</i>
3. <i>La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, fortement dotée, n'a pas été utilisée et est partiellement annulée</i>	<i>40</i>
4. <i>Mission « Travail et emploi » : 524 millions d'euros de moindres besoins sont constatés sur les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi.....</i>	<i>40</i>
5. <i>Mission « Santé » : une annulation de crédits sur l'aide médicale d'État (AME) faisant suite à une ouverture de crédits par la loi de finances rectificative d'août dernier</i>	<i>41</i>
6. <i>Des annulations de crédits sur la mission « Défense » malgré des ouvertures destinées à soutenir l'Ukraine</i>	<i>41</i>
7. <i>Sur la mission « Économie », une annulation sur une partie réduite des crédits d'aide aux entreprises</i>	<i>42</i>
C. LES CRÉDITS DES COMPTES SPÉCIAUX AUGMENTENT PRINCIPALEMENT AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	43
D. LES EMPLOIS SONT ACCRUS DE 907 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS	44
EXAMEN DES ARTICLES	47
• ARTICLE LIMINAIRE Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2022	47

**PREMIÈRE PARTIE
CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

• ARTICLE 1^{er} A (nouveau) Assouplissement des conditions d'exonération d'impôt sur le revenu sur l'indemnité compensatrice versée à un agent général d'assurance.....	49
---	-----------

• <i>ARTICLE 1^{er} B (nouveau)</i> Précision concernant la définition d'un investissement initial ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt pour investissement en Corse.....	54
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Relations financières entre l'État et la sécurité sociale	57
• <i>ARTICLE 2</i> Modification des ressources du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	61
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 (nouveau)</i> Modification d'affectation des recettes supplémentaires en 2022 du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »	68
• <i>ARTICLE 2 bis (nouveau)</i> Ajustement des plafonds d'affectation à CCI France des recettes des taxes additionnelles sur la CVAE et la CFE.....	73

**TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES
ET DES CHARGES**

• <i>ARTICLE 3</i> Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois.....	82
---	----

**SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022 - CRÉDITS DES MISSIONS**

• <i>ARTICLE 4</i> Budget général : ouvertures et annulations de crédits.....	85
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes : annulations de crédits.....	90
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits.....	91

**TITRE II
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - PLAFONDS
DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

• <i>ARTICLE 7</i> Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	94
• <i>ARTICLE 8</i> Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs.....	97

**TITRE II
AUTRES DISPOSITIONS**

I. MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES99

• <i>ARTICLE 9 A (nouveau)</i> Doublement du seuil d'imputation du déficit foncier sur le revenu global pour des dépenses de rénovation énergétique	99
• <i>ARTICLE 9 B (nouveau)</i> Mentionner le taux moyen et le taux marginal d'imposition sur l'avis d'impôt sur les revenus du contribuable.....	104
• <i>ARTICLE 9 C (nouveau)</i> Répartition entre les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre du produit de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau relative aux centrales photovoltaïques	107
• <i>ARTICLE 9 D (nouveau)</i> Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments ruraux affectés à un usage agricole par une société exclusivement constituée entre associés exploitants agricoles.....	112

• <i>ARTICLE 9 E (nouveau)</i> Revalorisation de la valeur forfaitaire des piscines pour le calcul de la taxe d'aménagement.....	117
• <i>ARTICLE 9 F (nouveau)</i> Rapport sur l'opportunité de mettre en place des mesures d'aides aux ménages qui utilisent du chauffage au bois.....	121
II. AUTRES MESURES.....	124
<i>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES.....</i>	124
• <i>ARTICLE 9</i> Chèques énergie exceptionnels	124
• <i>ARTICLE 9 bis (nouveau)</i> Prorogation en 2023 de l'attribution de MaPrimeRénov' sans conditions de ressources, pour des travaux de rénovation globale	130
<i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</i>	136
• <i>ARTICLE 10</i> Répartition du prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales au titre de la revalorisation anticipée du revenu de solidarité active (RSA) de 4 %.....	136
<i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS.....</i>	140
• <i>ARTICLE 11 (nouveau)</i> Abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie au titre de l'aide publique au développement.....	140
TRAVAUX DE LA COMMISSION	143
I. AUDITION DE M. GABRIEL ATTAL, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (3 NOVEMBRE 2022)	143
II. EXAMEN DU RAPPORT (15 NOVEMBRE 2022)	157
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	159
LA LOI EN CONSTRUCTION	161

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2022 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE INCHANGÉ PAR RAPPORT À CELUI PRÉSENTÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2023

A. UNE PRÉVISION DE CROISSANCE LÉGÈREMENT HAUTE

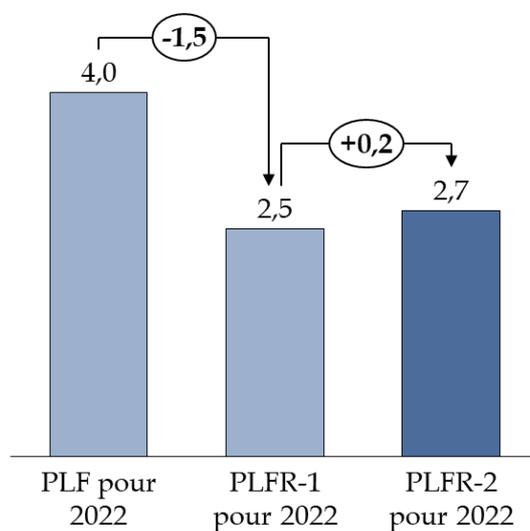
La prévision de croissance du PIB en volume retenue par le Gouvernement pour le second projet de loi de finances rectificative pour 2022 s'établit à 2,7 % et **reste, ainsi, inchangée par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2023.**

Toutefois, elle est revue à la hausse par rapport à la prévision retenue en loi de finances rectificative (1) pour 2022. Le principal écart concerne la contribution de la variation des stocks à la croissance du PIB estimée, par le Gouvernement, à 0,3 point. Lors de la présentation du programme de stabilité, il prévoyait une contribution nulle de la variation des stocks.

À plus forte raison, la prévision de croissance du PIB pour 2022 est révisée en comparaison du scénario retenu lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022. En effet, à cette date, la prévision gouvernementale s'établissait à + 4 %.

Évolution de la prévision de croissance du PIB en 2022

(en pourcentage – en volume)



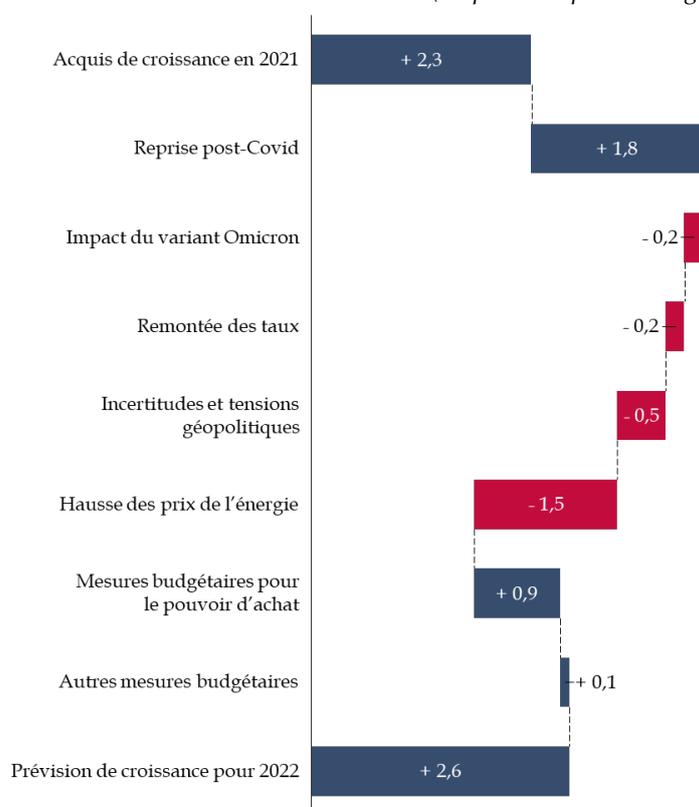
Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Depuis, l'accentuation de la crise énergétique liée au conflit en Ukraine et d'autres chocs exogènes ont réduit le potentiel de croissance de l'économie française.

À l'occasion d'une présentation au bénéfice de la commission des finances du Sénat des perspectives macroéconomiques pour la France de 2022 à 2027, l'OFCE a présenté une estimation de la contribution des différents chocs intervenus au cours de l'année 2022 à l'évolution de la croissance du PIB¹.

¹ Perspectives économiques de la France pour les années 2023 à 2027 - Audition de MM. Maxime Darmet, économiste France à Allianz, Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode et Éric Heyer, directeur du département analyse et prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Évaluation des effets des chocs macroéconomiques sur la croissance du PIB en 2022 (en point de pourcentage)

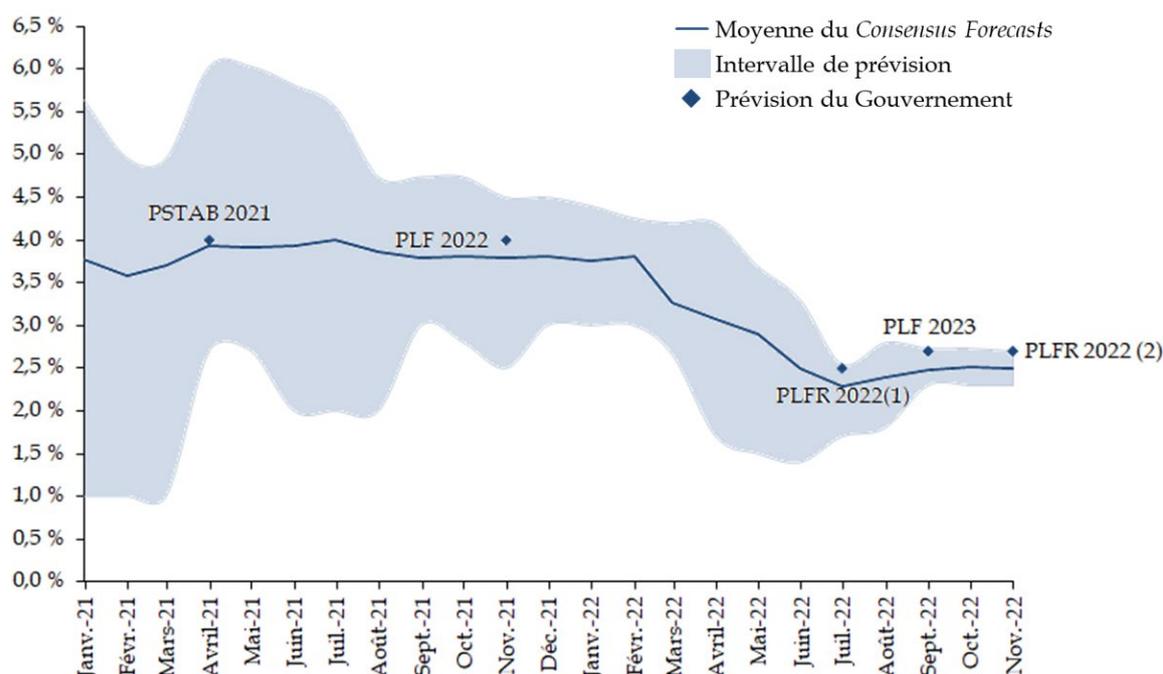


Source : commission des finances du Sénat d'après l'OFCE
(table ronde du 17 octobre 2022)

En l'espèce et malgré un acquis de croissance particulièrement élevé en début d'année s'expliquant par l'ampleur de la croissance au quatrième trimestre 2021, **la hausse des prix de l'énergie et les incertitudes géopolitiques auront réduit la croissance du PIB d'environ 2 points de pourcentage**

Au regard des prévisions des conjoncturistes et relevées par le *Consensus Forecasts*, **l'estimation de croissance du Gouvernement pour l'année 2022 apparaît légèrement haute**. En effet, elle est égale à la borne haute des estimations (+ 2,7 %) alors même que la moyenne des prévisions du *Consensus Forecasts* s'élève à 2,5 % en novembre 2022.

Évolution de la prévision de croissance du *Consensus Forecasts* pour l'année 2022



Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions du Consensus Forecasts de janvier 2021 à novembre 2022

La prévision de croissance du Gouvernement pour 2022, restée inchangée depuis le dépôt du projet de loi de finances, ne paraît pas tenir compte, par ailleurs, des derniers développements conjoncturels.

Ainsi, les comptes nationaux trimestriels publiés par l'INSEE¹ font état d'un ralentissement de l'activité économique au troisième trimestre 2022 (+ 0,2 % après + 0,5 %) tandis que, pour mémoire, dans sa note de conjoncture parue au début du mois d'octobre, l'institut prévoyait une croissance nulle du PIB au quatrième trimestre. Dans ce contexte, la croissance du PIB en 2022 pourrait s'élever à 2,5 %, rejoignant donc la prévision de la plupart des conjoncturistes.

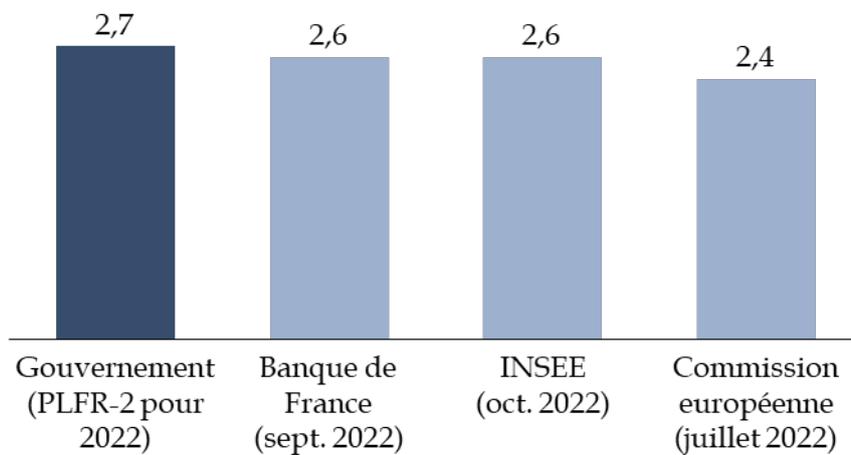
À cet égard, si le Haut Conseil des finances publiques a jugé « *crédible* » la prévision de croissance du Gouvernement « *au vu des informations dont il dispose* » il a regretté, toutefois « *que, contrairement à la pratique des années précédentes, le calendrier de saisine le conduise à rendre son avis la veille de la publication, par l'Insee, des comptes nationaux pour le troisième trimestre alors que ceux-ci auraient constitué un élément d'information important pour apprécier les prévisions gouvernementales* ».

¹ Comptes nationaux trimestriels au 3eme trimestre 2022, INSEE, 28 octobre 2022.

En comparaison des prévisions établies par d'autres institutions publiques, **l'estimation du Gouvernement apparait, également, un peu plus haute.** Toutefois, il convient de relever que dans le cas de la Commission européenne, l'estimation présentée n'a pas été révisée depuis le mois de juillet 2022.

Comparaison des prévisions de croissance du PIB pour l'année 2022

(en pourcentage - en volume)



Source : commission des finances du Sénat d'après les prévisions de moyen terme de la Banque de France (septembre 2022), de la note de conjoncture d'octobre 2022 de l'INSEE et des prévisions d'été de la commission européenne

Enfin, au troisième trimestre 2022, **l'activité économique - mesurée par la valeur ajoutée produite en volume au sein de chaque branche - demeure supérieure au niveau d'avant crise constaté au quatrième trimestre de l'année 2019.**

Ce constat ne se vérifie pas pour l'ensemble des branches et **certaines d'entre elles continuent de présenter des niveaux d'activité inférieurs à ceux observés à la fin de l'année 2019.** Tel est par exemple le cas dans les secteurs des matériels de transport ou, encore, dans l'hébergement-restauration.

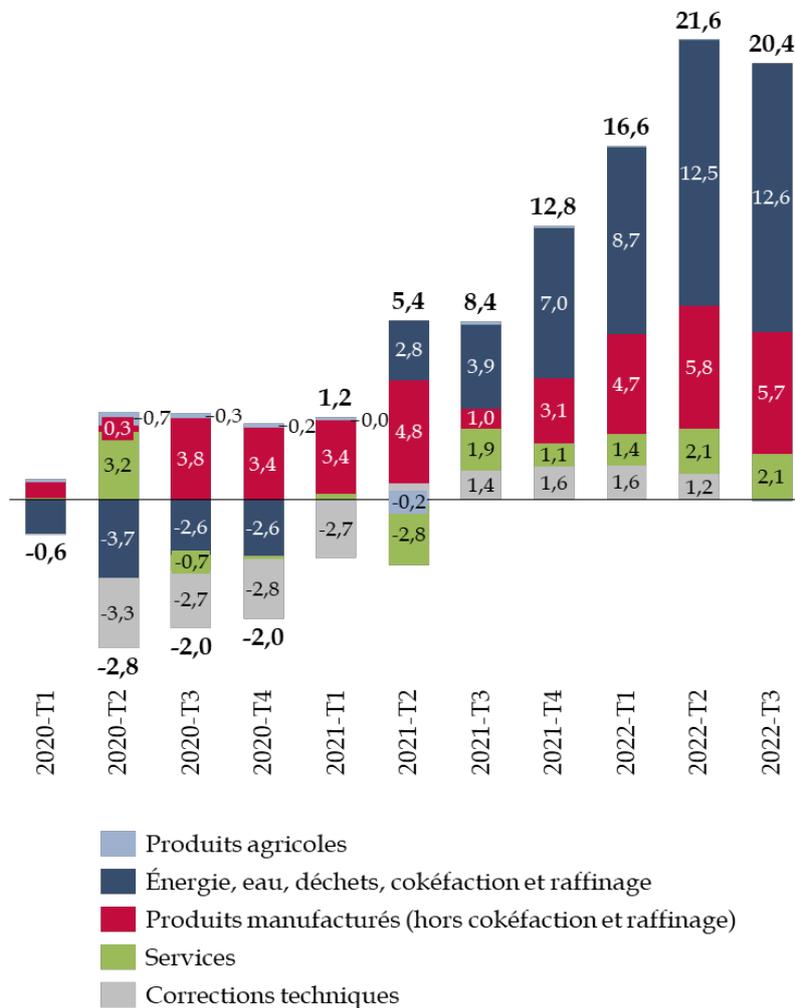
D'autres secteurs ont pu connaître des points hauts au cours de la période avant que leurs niveaux d'activité ne se réduisent. C'est notamment le cas dans l'industrie où le niveau d'activité au troisième trimestre 2022 (+ 6 % par rapport à la fin d'année 2019) a diminué depuis le deuxième trimestre 2022 (+ 9,7 %).

B. UNE PRÉVISION D'INFLATION RELATIVEMENT CENTRALE

Comme l'a montré le rapporteur général dans le rapport sur le contexte économique et financier du projet de loi de finances initiale pour 2023, **l'inflation que connaît l'économie française depuis la fin de l'année 2021 est presque exclusivement importée et s'explique à près des deux tiers par la hausse des prix de l'énergie.**

Décomposition de l'évolution du déflateur des importations en comptabilité nationale

(en point de pourcentage)



Source : calculs de la commission des finances d'après les comptes nationaux de l'INSEE au troisième trimestre 2022

La prévision d'inflation retenue par le Gouvernement (+ 5,3 % en moyenne sur l'année au périmètre de l'inflation hors tabac) reste centrale compte tenu du niveau des incertitudes.

Ainsi, le *Consensus Forecasts* estime, en novembre 2022, que l'inflation annuelle en France se situerait entre + 4,7 % et + 6 % avec une moyenne établie à 5,5 %.

II. UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU SOLDE PUBLIC PAR RAPPORT À LA PRÉVISION MAIS UNE SITUATION ENCORE LARGEMENT DÉGRADÉE

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoit que le solde public s'établira à - 4,9 % du PIB en 2022 soit **une amélioration équivalente à 0,1 point par rapport à la prévision retenue au projet de loi de finances pour 2023.**

Dans ce contexte, le solde structurel – qui est calculée en référence au PIB potentiel inscrit en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 – s'établirait à - 3,6 %.

Décomposition de la prévision de solde public en 2022

(en point de PIB)

	Exécution 2021	Prévision 2022
Solde structurel (% du PIB potentiel)	- 4,5	- 3,6
Mesures temporaires et exceptionnelles	- 2,0	- 1,2
Solde conjoncturel	-0,1	- 0,1
Solde public	- 6,5	- 4,9

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2022

Pour rappel, cette évaluation ne présente toutefois qu'un intérêt relativement limité dans la mesure où l'estimation du PIB potentiel inscrite en loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 est désormais obsolète.

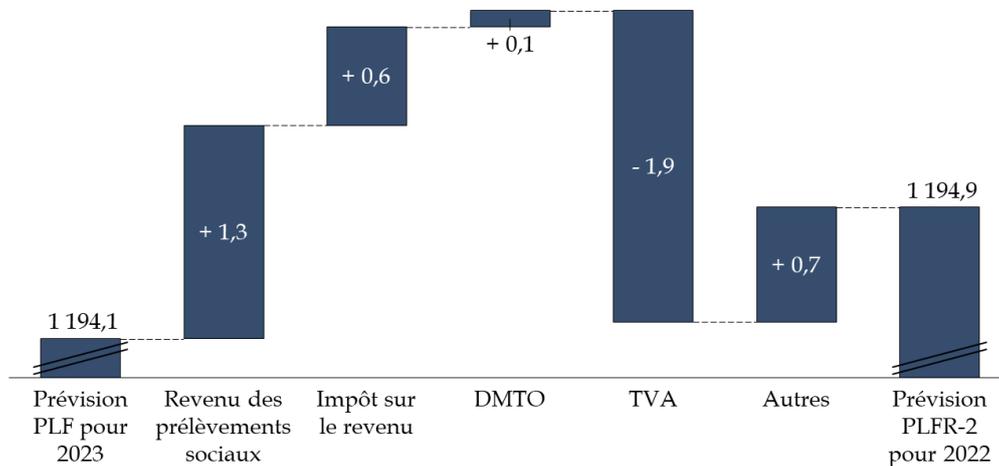
En retenant, en revanche, le PIB potentiel pour l'année 2022 indiqué par le Gouvernement au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le solde structurel apparaîtrait bien plus dégradé en 2022 et s'élèverait à - 4,2%.

L'amélioration de la prévision de solde entre le projet de loi de finances pour 2023 et le projet de loi de finances rectificative pour 2022 s'explique, en premier lieu, par **un niveau de recettes** un peu supérieur (+ 0,8 milliard d'euros) à la prévision de septembre 2022.

- par **un niveau de dépenses un peu plus faible** que prévu (- 1,8 milliard d'euros).

**Évolution de la prévision de prélèvements obligatoires pour 2022
entre le PLF pour 2023 et le deuxième projet de loi de finances
rectificative pour 2022**

(en milliards d'euros)

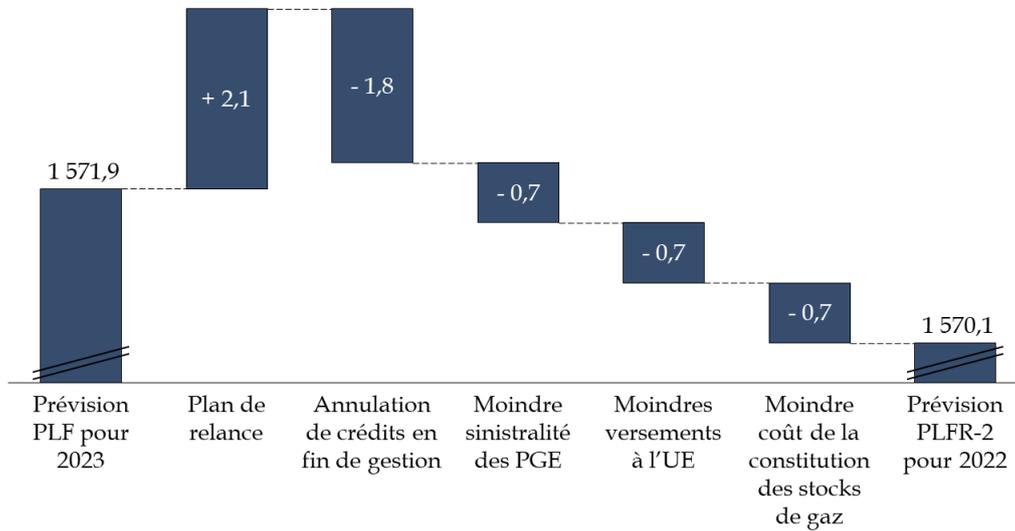


Source : commission des finances du Sénat d'après l'article liminaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022

L'amélioration de la prévision de solde entre le projet de loi de finances pour 2023 et le projet de loi de finances rectificative pour 2022 s'explique, en second lieu, par **un niveau de dépenses un peu plus faible** que prévu (- 1,8 milliard d'euros).

Évolution de la prévision de prélèvements obligatoires pour 2022 entre le PLF pour 2023 et le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022

(en milliards d'euros)

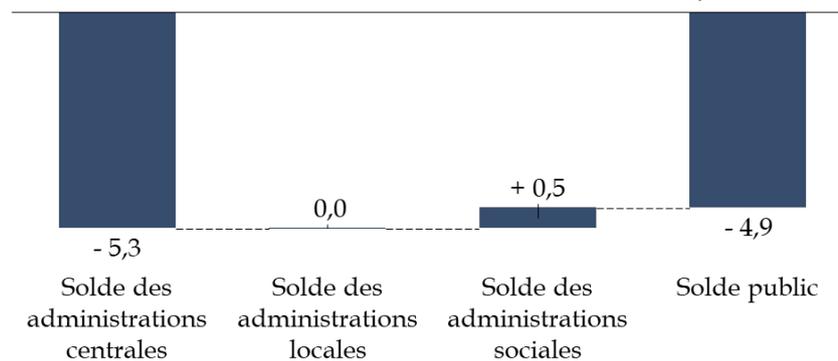


Source : commission des finances du Sénat d'après l'article liminaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022

L'évolution des recettes et des dépenses par rapport à la précédente évaluation concerne le seul champ de l'État, la prévision relative aux collectivités locales et aux administrations sociales demeurant inchangée.

Décomposition du solde public en 2022

(en point de PIB)



Note : la somme des arrondis n'est pas nécessairement égale à l'arrondi de la somme.

Source : commission des finances d'après l'article liminaire du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, EN LÉGÈRE AMÉLIORATION PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE L'ÉTÉ, DEMEURE FORTEMENT DÉGRADÉ PAR RAPPORT À LA PRÉVISION INITIALE

Selon le présent projet de loi de finances rectificative, le **déficit budgétaire de l'État** s'établirait en 2022 à **172,3 milliards d'euros**, soit 18,5 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances initiale (153,8 milliards d'euros) et 6,1 milliards de moins que prévu dans la première loi de finances rectificative du 16 août dernier (178,4 milliards d'euros).

Cette estimation est très proche de celle donnée à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2023, qui était de 172,6 milliards d'euros.

Lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, le déficit a été accru de 474,0 millions d'euros, par une augmentation de 445,0 millions d'euros des dépenses du budget général et une diminution de 29,0 millions d'euros des recettes brutes.

A. LA LÉGÈRE RÉDUCTION DU DÉFICIT PROVIENT SURTOUT D'EFFETS SUR LES RECETTES

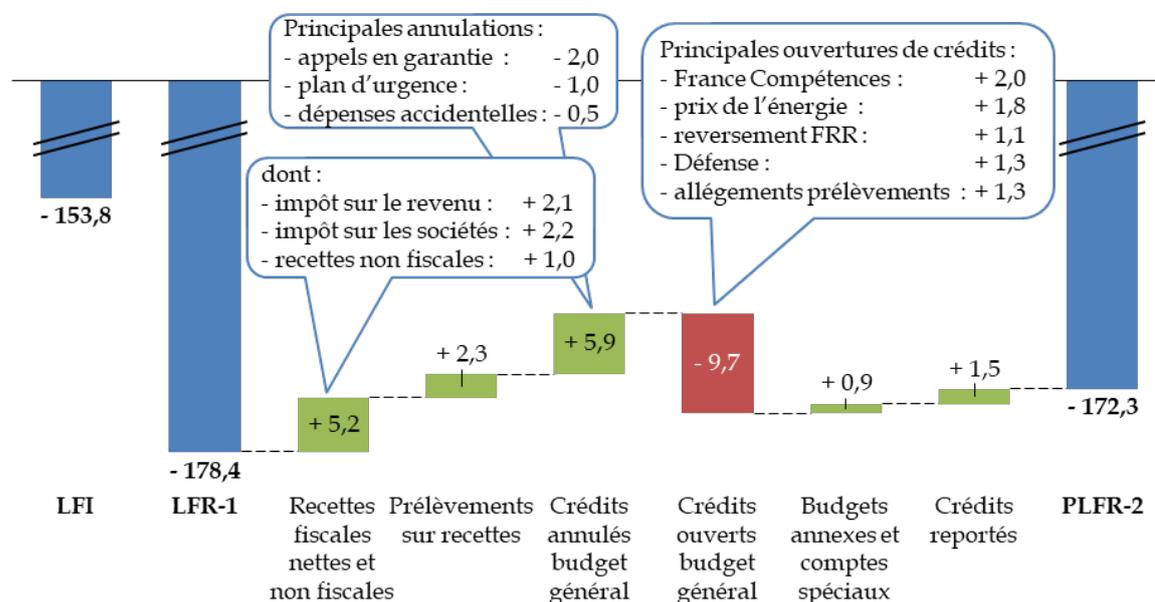
L'**amélioration de la prévision de déficit** par rapport à la loi de finances rectificative s'explique d'abord par la **révision en hausse des recettes fiscales nettes, à hauteur de 4,2 milliards d'euros**, par rapport à la première loi de finances rectificative, s'agissant en particulier des recettes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés.

Elle provient également, d'une **estimation différente sur la consommation des crédits reportés**. Les crédits du budget général non consommés en 2021 ont été reportés à hauteur de 23,2 milliards d'euros, mais tous ces crédits ne seront pas consommés, certains ayant d'ailleurs déjà été annulés par le décret d'avance du 7 avril dernier.

La prévision de consommation sur les crédits reportés, qui était de 9,1 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 16 août, est désormais de 7,6 milliards d'euros, diminution qui explique une partie de la réduction du déficit.

Décomposition de l'évolution du déficit budgétaire de l'État en 2022

(en milliards d'euros)



FRR : Facilité pour la reprise et la résilience. Dépenses accidentelles : dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI).

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Des **ouvertures de crédits** de **9,7 milliards d'euros**, hors remboursements et dégrèvements, concernent de nombreux programmes du budget général. Les principales ouvertures concernent :

- une nouvelle subvention à **France Compétences** afin de soutenir sa trésorerie (2,0 milliard d'euros) ;

- le **financement des mesures exceptionnelles de soutien aux ménages** (chèque énergie exceptionnel) et la prolongation de la « ristourne carburant » de 30 centimes d'euro par litre jusqu'au 15 novembre, ainsi que l'abondement des crédits de la prime de transition énergétique Maprime Renov' (+ 1,8 milliard d'euros) ;

- le **reversement des recettes de la Facilité européenne pour la relance et la résilience** (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » pour 1,1 milliard d'euros ;

- les **surcoûts** liés aux activités opérationnelles des forces armées ainsi que d'autres dépenses des **armées** (+ 1,3 milliard d'euros) ;

- la **compensation à la Sécurité sociale** des allègements de cotisations décidées dans le cadre de la crise sanitaire, pour laquelle aucun crédit n'avait été ouvert ni en loi de finances initiale ni en loi de finances rectificative cet été (+ 1,3 milliard d'euros).

Ces ouvertures ne sont que partiellement compensées par des **annulations** d'un montant total de **5,9 milliards d'euros**, hors remboursements et dégrèvements, correspondant à des économies de constatation, soit sur la réserve de précaution sur certains programmes, soit, à titre principal :

- sur les **appels en garantie de l'État** au titre des prêts garantis par l'État (PGE), moins élevés que prévus (- 2,0 milliard d'euros) ;

- sur les **dépenses de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**, à l'exception de la compensation à la Sécurité sociale des allègements de cotisation (- 1,0 milliard d'euros) ;

- sur les dépenses d'**allocation de solidarité spécifique** (- 0,5 milliard d'euros) ;

- sur la **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles** (DDAI), fortement accrue en cours d'année mais non utilisée (- 0,5 milliard d'euros).

Par ailleurs, le **prélèvement sur recettes** à destination de l'Union européenne est révisé en **baisse de 2,1 milliards d'euros** et le **solde des comptes spéciaux** s'améliorerait de **0,6 milliard d'euros**, principalement en raison du remboursement par la Grèce de son annuité 2023 dès 2022 (compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »).

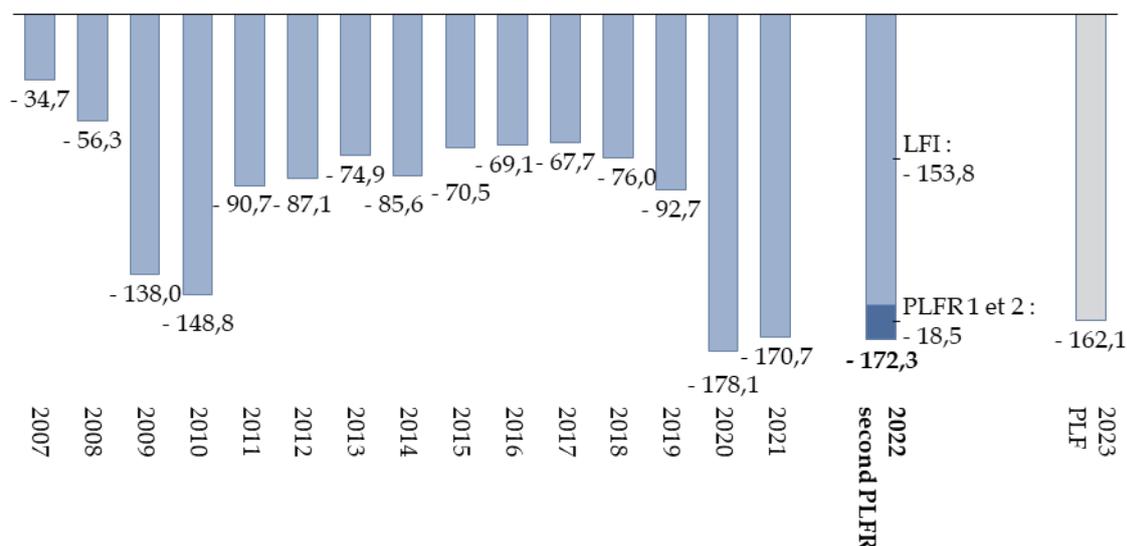
Les évolutions dans les estimations de recettes, ainsi que les ouvertures et annulations de crédits, sont décrites plus en détail *infra*.

B. UN NIVEAU DE DÉFICIT REPOSANT SUR L'HYPOTHÈSE D'UNE DÉGRADATION MARQUÉE DES COMPTES DANS LES TROIS DERNIERS MOIS DE L'ANNÉE

Le déficit budgétaire, à un niveau de 172,3 milliards d'euros, serait **proche de celui observé en 2020** (178,1 milliards d'euros) **et en 2021** (170,7 milliards d'euros) alors que la **loi de finances initiale prévoyait une réduction d'une vingtaine de milliards d'euros**. Il demeure donc à un **niveau approximativement deux fois plus élevé qu'au cours des années 2011 à 2019**.

Évolution du solde budgétaire depuis 2007

(en milliards d'euros)



PLF 2023 : solde résultant du texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première partie.

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

Un déficit de 172,3 milliards d'euros supposerait toutefois un **niveau exceptionnel de dépenses en fin d'année**. Il ressort en effet des situations budgétaires de l'État que le déficit budgétaire était de 146,6 milliards d'euros à la fin septembre 2022, contre 175,1 milliards d'euros au même moment en 2021 et 161,6 milliards d'euros en 2020, cette dernière année ayant été marquée en fin d'année par une forte résurgence de la pandémie et des dépenses associées.

Le déficit se dégraderait donc de près de 25 milliards d'euros dans les trois derniers mois de l'année, alors qu'il tend habituellement à rester stable au cours de cette période, voire à s'améliorer lors d'une année normale¹ : les dépenses de fin d'année sont en effet compensées par les recettes fiscales et surtout par les retours des avances faites en début d'année aux collectivités territoriales sur le produit des impôts locaux (compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »).

Si des dépenses importantes sont effectivement prévues au titre, notamment, des mesures de protection contre l'inflation, **il est plausible que, une nouvelle fois, l'ensemble des dépenses prévues ne soient pas exécutées sur certaines missions**, ce qui pourrait conduire le Gouvernement

¹ En 2019, le déficit budgétaire était de 109 milliards d'euros à la fin septembre pour se réduire à 92,7 milliards d'euros en fin d'année.

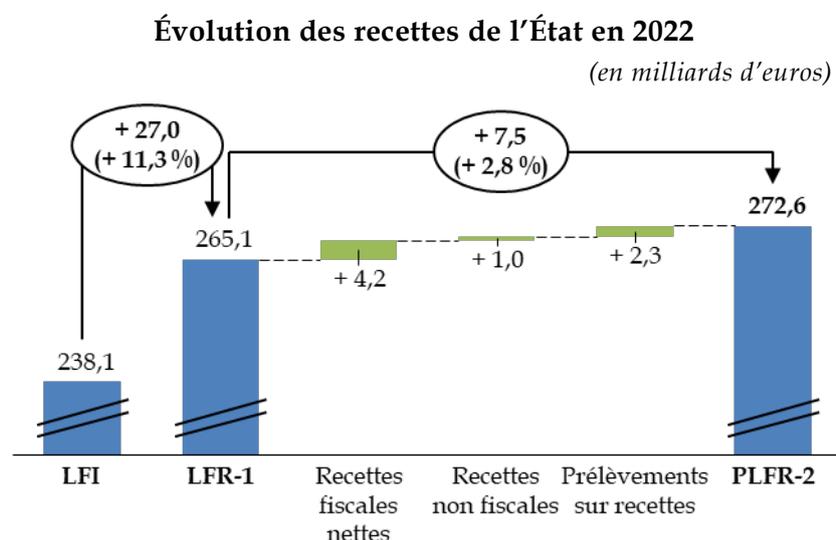
soit à reporter des montants importants de crédits non consommés¹, soit à les annuler dans la loi de règlement.

L'écart pourrait toutefois être moins important qu'au cours des deux années précédentes, puisque les collectifs budgétaires de fin d'année 2020 et 2021 avaient prévu des déficits, respectivement, de 223,3 et 205,1 milliards d'euros pour un déficit finalement observé de 178,1 et 170,7 milliards d'euros.

¹ Le projet de loi de finances pour 2023, dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, autorise déjà le report des crédits non consommés sur 21 programmes de budget général.

II. DES RECETTES LÉGÈREMENT RÉÉVALUÉES POUR UN PROJET DE LOI DE FINANCES QUI DÉPASSE LE SEUL CADRE DE LA FIN DE GESTION PAR L'INTÉGRATION DE MESURES FISCALES ET PÉRENNES

Alors que les **évaluations de recettes nettes**, minorées des prélèvements sur recettes, avaient augmenté de plus de 11 % entre la loi de finances initiale et la première loi de finances rectificative du 16 août 2021, elles **progressent de nouveau de 7,5 milliards d'euros**, soit 2,8 %, entre la première loi de finances rectificative et le présent projet de loi de finances rectificative de fin d'année. Elles varient peu par rapport à l'estimation présentée au mois de septembre, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023.



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires (texte initial du second projet de loi de finances rectificative)

Dans le **texte adopté par l'Assemblée nationale**, les **recettes fiscales nettes ont été diminuées de 29 millions d'euros** en raison du rehaussement du plafond d'affectation de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée (TA-CVAE) aux chambres de commerces et d'industrie afin de garantir à ces établissements le montant de ressources fiscales initialement attendu pour l'exercice 2022.

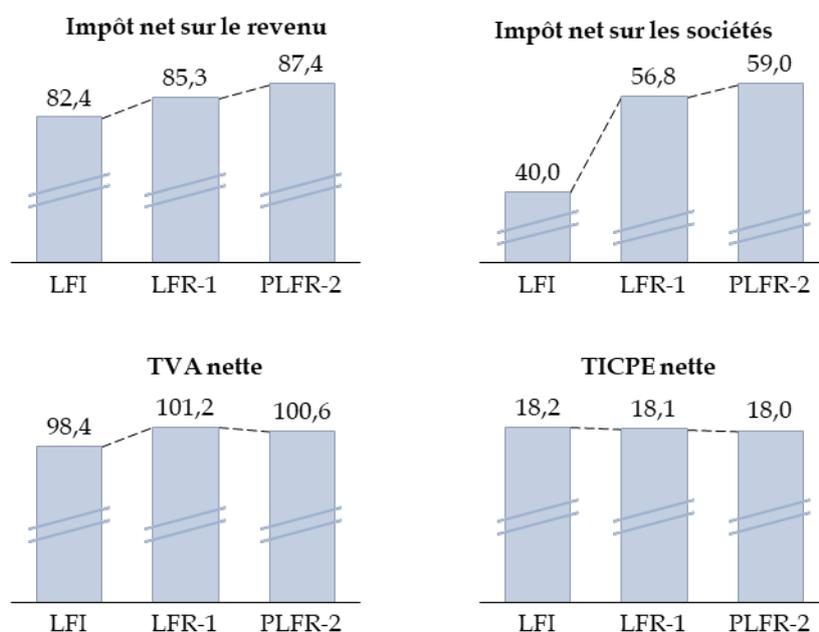
A. LES RECETTES D'IMPÔT SUR LE REVENU ET D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS DEVRAIENT ÊTRE UN PEU PLUS ÉLEVÉES QUE PRÉVU

Les **recettes fiscales nettes** seraient de **315,8 milliards d'euros**, en hausse de 4,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances rectificative du 16 août et de 0,7 milliard d'euros par rapport au niveau prévu lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 au mois de septembre.

L'évolution est donc limitée, alors que les recettes, en particulier d'impôt sur les sociétés, avaient été révisées en forte hausse lors de la première loi de finances rectificative.

Évolution des prévisions de recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

L'impôt sur les sociétés serait à un niveau encore plus élevé que prévu cet été, par une hypothèse de profitabilité plus forte des entreprises en 2021 et 2022 (+ 2,2 milliards d'euros).

Les remontées comptables conduisent à rehausser de 2,1 milliards d'euros les recettes prévues d'impôt sur le revenu net.

En revanche, elles sont moins dynamiques que prévu pour les recettes de TVA nettes, qui sont aussi affectées par des remboursements et dégrèvements plus élevés (- 0,6 milliard d'euros). Le produit de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) nette, lui, varie peu.

Enfin, les **autres recettes fiscales nettes** sont également en hausse de 0,7 milliards d'euros, s'agissant notamment du prélèvement de solidarité (+ 0,8 milliard d'euros).

B. LES RECETTES NON FISCALES ET PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES CONTRIBUERAIENT AUSSI À SOUTENIR LES RECETTES DE L'ÉTAT

Les **recettes non fiscales** s'établiraient à un niveau de **24,7 milliards d'euros**, en amélioration de 1,0 milliard d'euros par rapport au niveau de 23,7 milliards d'euros prévu en loi de finances rectificative du 16 août, là aussi à un niveau proche du niveau de 25,0 milliards d'euros estimé lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023.

En particulier, le produit des dividendes et recettes assimilées est révisé à la hausse de 581,3 millions d'euros, dont 380,2 millions d'euros concernant les participations dans des entreprises financières.

Enfin les **prélèvements sur recettes** seraient à un niveau inférieur de 2,3 milliards d'euros au niveau prévu.

En particulier, le **prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne**, prévu à 26,4 milliards d'euros en loi de finances initiale et dans la première loi de finances rectificative, s'établirait finalement à 24,3 milliards d'euros (- 2,1 milliard d'euros). Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2023¹ indiquaient que la baisse était transitoire, liée à des effets positifs en recettes sur l'année 2022 malgré l'ouverture de crédits pour l'accueil des réfugiés ukrainiens. Ce niveau reste nettement supérieur à celui de la précédente période de programmation 2014-2020, pendant laquelle il était de 20 milliards d'euros en moyenne.

C. APRÈS L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, LE RETOUR DE LA CONFUSION ENTRE LE COLLECTIF DE FIN DE GESTION ET LE PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE

Le présent projet de loi de finances rectificative, dans le texte transmis au Sénat, comprend plusieurs dispositions fiscales pérennes, portant au-delà de la fin de l'exercice 2022.

La commission des finances initiale a longtemps regretté la pratique consistant à introduire dans le projet de loi de finances rectificative des dispositions fiscales pérennes, dont l'effet porte au-delà de la fin de l'exercice en cours. **Le collectif budgétaire de fin de gestion a en effet vocation à ajuster les évaluations de recettes** au vu de l'évolution de la situation depuis la précédente loi de finances de l'exercice, **à ouvrir des**

¹ Annexe générale « Relations avec l'Union européenne ».

crédits en fonction des besoins que la réserve de précaution n'aurait pas suffi à couvrir **ou à annuler des crédits non consommés**.

Afin d'assurer une **meilleure articulation des débats parlementaires**, il est souhaitable d'introduire les mesures fiscales pérennes **plutôt dans le projet de loi de finances initiale de l'année suivante** : l'urgence, sauf cas exceptionnel, ne peut servir de motivation à la discussion de dispositions fiscales dans deux textes distincts qui sont examinés concomitamment par le Parlement, comme c'est le cas de ces deux textes.

Depuis l'exercice 2018, le Gouvernement présente un projet de loi de finances de fin de gestion dépourvu de mesures fiscales portant au-delà de l'exercice en cours. Cela ne signifie pas que ces textes étaient de simples ajustements, car la survenue de la crise sanitaire, par exemple, a nécessité certaines années des ouvertures de crédit ou des révisions de recettes importantes en fin d'année.

Le présent projet de loi de finances rectificative a une nouvelle fois été présenté, dans son texte initial, sans mesures fiscales nouvelles. Il a toutefois été **complété**, lors de son examen à l'Assemblée nationale, par **cinq articles additionnels modifiant des dispositions fiscales** au sein du code général des impôts.

Dans certains cas, **les modifications portent même sur des articles déjà modifiés en parallèle par le projet de loi de finances** : c'est le cas de l'article 9 E, qui revalorise la valeur forfaitaire des piscines privées pour le calcul de la taxe d'aménagement (3^o de l'article 1635 *quater* J du code général des impôts), comme le fait l'article 7 du projet de loi de finances pour les places de stationnement extérieures (6^o du même article 1635 *quater* J).

Certaines dispositions ont un impact financier non négligeable pour l'État ou pour les collectivités territoriales, qu'il s'agisse du doublement du déficit foncier (article 9 A), de l'affectation d'une fraction du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) aux communes à raison des installations photovoltaïques (article 9 C) ou de l'attribution aux regroupements d'exploitants agricoles de l'exonération permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les bâtiments agricoles (article 9 D).

Les circonstances sont certes particulières, dans la mesure où le Gouvernement a interrompu les débats sur le projet de loi de finances en engageant sa responsabilité sur le vote du texte, empêchant ainsi l'examen d'amendements qui avaient parfois été adoptés par la commission des finances.

Ainsi, sans revenir sur les dispositions fiscales introduites à l'Assemblée nationale, dès lors qu'elles sont justifiées sur le fond, il n'en reste pas moins qu'il **convient, pour la clarté des débats, de revenir à l'avenir à la pratique des quatre dernières années**.

C'est d'ailleurs ce qui deviendra la règle dès l'an prochain si le Gouvernement présente le collectif de fin d'année sous la forme d'une **loi de finances de fin de gestion**, nouvelle catégorie de lois de finances introduite par la dernière révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹. Ces lois peuvent ouvrir et annuler des crédits pour l'exercice en cours, mais pas introduire de nouvelles dispositions fiscales.

¹ *Article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 en application de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.*

III. DES OUVERTURES NETTES DE CRÉDITS DE 3,8 MILLIARDS D'EUROS FINANCENT DE NOMBREUSES MESURES DES MINISTÈRES

Les **ouvertures de crédit** s'élevaient, dans le texte initial, à 12,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,4 milliards d'euros en crédits de paiement, pour des annulations de 6,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,1 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une **augmentation des crédits nette de 6,3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

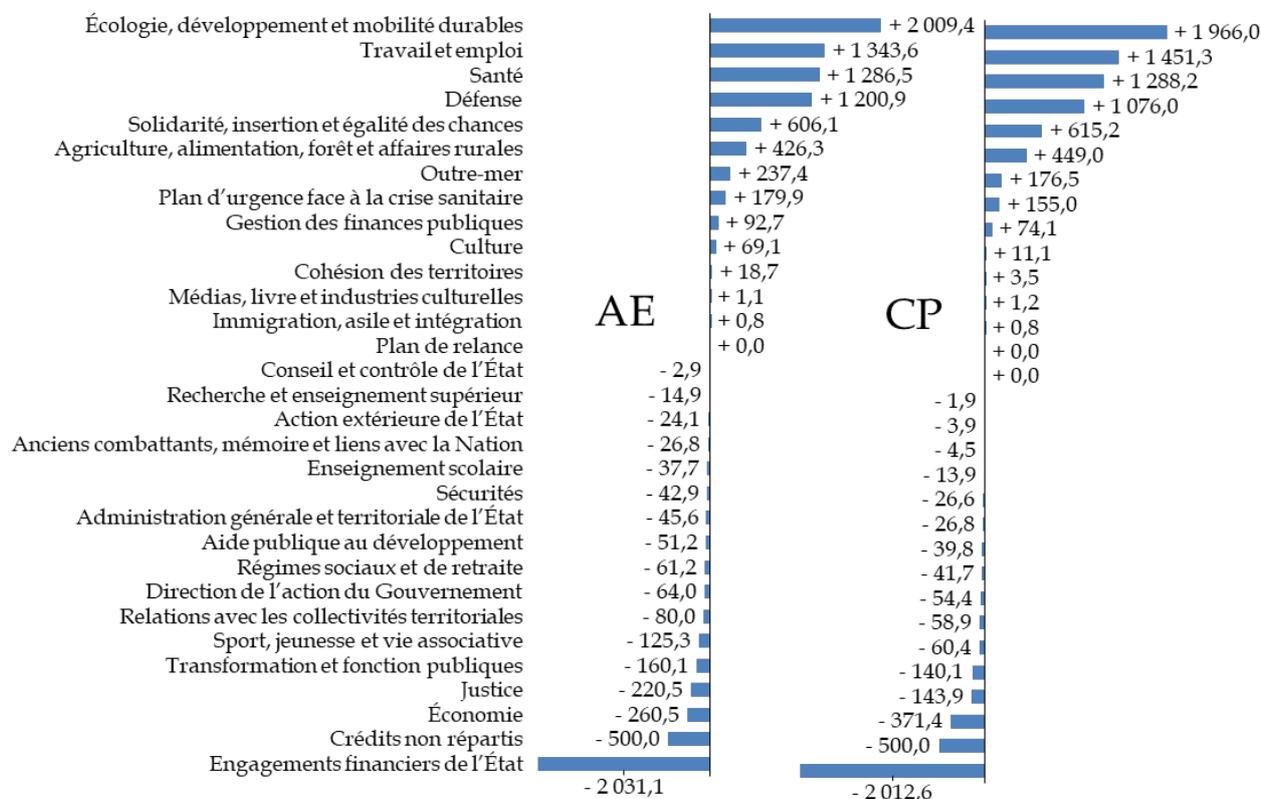
Hors remboursements et dégrèvements, l'augmentation des crédits nette est de **3,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **3,8 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Dans le **texte adopté par l'Assemblée nationale**, les **ouvertures de crédits ont été augmentées de 445,0 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour atteindre, hors remboursements et dégrèvements (eux-mêmes non modifiés), 4,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les modifications apportées aux crédits, qui concernent principalement les missions « Écologie, développement et mobilité durables » (+ 259 millions d'euros) et « Défense » (+ 100 millions d'euros), sont présentées en détail *infra*.

L'ouverture de crédits concernant les remboursements et dégrèvements correspond à un ajustement habituel en fin d'exercice et s'impute aussi bien sur les dépenses nettes que sur les recettes nettes, décrites *supra*. Les analyses qui suivent portent en conséquence sur les crédits des missions, hors remboursements et dégrèvements, tels qu'ils font l'objet de l'autorisation parlementaire à l'état B annexé au projet de loi de finances.

**Ouvertures nettes par mission,
en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir de l'état B du projet de loi de finances rectificative (texte initial, avant examen par l'Assemblée nationale)

A. LES OUVERTURES DE CRÉDITS SONT PROCHE DE 10 MILLIARDS D'EUROS

Hors remboursements et dégrèvements, les ouvertures de crédit sur le budget général correspondent à 9,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 9,7 milliards d'euros en crédits de paiement.

1. Le niveau élevé de l'inflation et plus particulièrement des prix de l'énergie reste l'une des principales causes d'ouvertures de crédits

a) De nouveaux crédits apportés pour le soutien aux ménages face au niveau élevé des prix de l'énergie

Sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », 2,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 milliard d'euros

en crédits de paiement sont ouverts dans le projet de loi de finances rectificative initial afin de financer des **mesures exceptionnelles de soutien aux ménages** (en particulier le chèque énergie exceptionnel) et la **prolongation de 15 jours de remise sur le prix du carburant** de 30 centimes d'euros par litre, ainsi que pour assurer les paiements sur le dispositif de la **prime de transition énergétique MaPrime Renov'**.

La **prolongation de la remise carburant** est évaluée à **440 millions d'euros** en autorisations d'engagement. La consommation des crédits préalablement ouverts pour le dispositif prévu initialement a pourtant été moindre ces dernières semaines en raison des mouvements de grève. Le coût estimé est de 0,4 milliard d'euros, mais ne nécessite que 60 millions d'euros d'ouvertures de crédit compte tenu des crédits disponibles.

S'agissant du chèque énergie, le Gouvernement a annoncé en septembre dernier que **40 % des foyers bénéficieraient d'un chèque énergie exceptionnel** en 2022, sous conditions de revenu. Son montant sera de 200 euros pour les 20 % de foyers les plus modestes (dont le revenu fiscal est inférieur à 10 800 euros), et de 100 euros pour ceux dont le revenu fiscal est compris entre 10 800 et 17 400 euros. Le coût est de **1,4 milliard d'euros**.

En outre, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement** de notre collègue Philippe Brun et plusieurs de ses collègues, créant une **aide de 230 millions d'euros pour les ménages se chauffant au bois, avec des pellets de bois ou du bois bûches**. Cette aide fait l'objet d'un nouveau programme « Soutien à l'achat de pellets et de bûches de bois » dans la mission « Écologie, développement et mobilité durables », doté de ce montant en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'Assemblée nationale a également **créé**, dans la même mission, un nouveau **programme « Soutien exceptionnel à la rénovation thermique des logements résidentiels »**, doté de 29 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur la proposition de notre collègue Véronique Louwagie et plusieurs de ses collègues, afin **d'étendre et de rendre plus efficace MaPrimeRénov'**.

b) Sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », la création d'un fonds de compensation du surcoût de l'énergie des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche

La ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche a annoncé le jeudi 27 octobre 2022 la mise en place d'un « **fonds de compensation du surcoût de l'énergie** » doté de **275 millions d'euros**. Ce fonds devrait permettre d'aider les universités et les organismes de recherche au prorata des surcoûts constatés sur 2022 et 2023, en fonction de la situation financière particulière de chacun d'entre eux, du poids relatif de l'énergie dans leurs dépenses et des surcoûts effectivement constatés.

Seuls 153,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 151,7 millions d'euros en crédits de paiement sont en réalité ouverts par ce projet de loi de finances rectificative. Les crédits complémentaires, afin d'atteindre les 275 millions d'euros annoncés, proviennent du dégel de la réserve de précaution de différents programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur », et sont donc assumés par les opérateurs et les universités eux-mêmes. S'il est en effet préférable de mettre à contribution la réserve de précaution pour parer à la hausse des coûts de l'énergie, **les 275 millions d'euros annoncés ne correspondent donc que partiellement à des crédits nouveaux.**

En outre, seule une faible part des crédits ouverts par le présent texte devraient être consommés en 2022, dans la mesure où le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche a d'ores et déjà annoncé aux organismes qu'ils devraient mobiliser leurs fonds de roulement pour compenser les surcoûts en 2022. Le ministre du budget a par ailleurs indiqué, lors de son audition devant la commission des finances, le report de ces crédits sur 2023. Dès lors, il semble que **la création du Fonds de compensation du surcoût de l'énergie en projet de loi de finances rectificative ait pour principaux avantages de mobiliser le dégel de la réserve de précaution et de ne pas accroître plus encore les dépenses publiques dans le projet de loi de finances pour 2023, qui aurait pourtant semblé être un véhicule législatif plus adapté.**

c) L'impact de la revalorisation du point d'indice sur la mission « Culture »

La **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** nécessite des ouvertures de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur les programmes 175 « Patrimoines » (15,3 millions d'euros), 131 « Création » (47,4 millions d'euros) et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (13,0 millions d'euros).

Ces ouvertures de crédit permettent en outre de financer différents surcoûts constatés, dont celui lié aux dépenses énergétiques.

d) Les services de sécurité sont également touchés par la hausse des prix

La hausse des prix est enfin la principale motivation des ouvertures de crédits sur la mission « Sécurités », à savoir 21,4 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 152 « Gendarmerie nationale » et 18,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,3 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 161 « Sécurité civile ».

2. Un nouveau soutien financier de 2 milliards d'euros apporté à la trésorerie de France compétences, dont les dépenses naviguent à vue

a) Une dotation porterait les subventions « exceptionnelles » à France compétences à 4 milliards d'euros en 2022, sans même combler le déficit de l'opérateur

Provenant des contributions des entreprises, principalement la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa), **les ressources de France compétences ne suivent pas la forte augmentation de ses dépenses**, notamment sa participation à la prise en charge du coût des contrats d'apprentissage et le financement du compte personnel de formation (CPF). Depuis la réforme de la formation professionnelle de 2018, ces deux dispositifs s'inscrivent dans une logique « de guichet », dans une enveloppe financière ouverte.

Le succès des entrées en apprentissage, qui ont doublé entre 2019 et 2021, passant de 370 000 à 740 000, comme celui du CPF, ont plongé France compétences dans une **situation lourdement déficitaire**.

En 2020, son résultat a ainsi été déficitaire de 4,6 milliards d'euros.

En 2021, une **subvention « exceptionnelle »** à France compétences de 750 millions d'euros figurait dans la loi de finances initiale sur la mission « Plan de relance ». Elle était conditionnée à la présentation par l'opérateur d'un budget à l'équilibre pour 2022. Cette condition - impossible à satisfaire - a été levée par la loi de finances rectificative pour 2021 du 1^{er} décembre 2021, qui a en outre attribué une **subvention supplémentaire** de 2 milliards d'euros à France compétences. En dépit de ce soutien de 2,75 milliards d'euros, **France compétences a enregistré un résultat négatif de 2,9 milliards d'euros en 2021**.

La **loi de finances pour 2022** ne comportait **aucune dotation destinée à France compétences**.

Pourtant, **le déséquilibre structurel** entre ressources et dépenses **rendait d'autant plus inévitable le creusement du déficit qu'aucune action n'était véritablement entreprise afin d'atténuer l'augmentation des charges financées par l'opérateur**.

Alors qu'une **nouvelle subvention « exceptionnelle » de 2 milliards d'euros** a été attribuée à France compétences par la **loi de finances rectificative du 16 août 2022**, un « **complément de subvention exceptionnelle** » de 2 milliards d'euros est proposé dans le présent projet de loi de finances rectificative sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

Malgré cet apport de 4 milliards d'euros, le déficit pourrait encore atteindre 3,4 milliards d'euros en 2022, contraignant l'opérateur à recourir à des emprunts bancaires à court terme et à supporter d'importants frais financiers.

Plusieurs mesures ont été prises ou sont en voie de l'être pour freiner la progression des dépenses à la charge de France compétences : révision des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage le 1^{er} septembre 2022, avant une nouvelle révision prévue en avril 2023 ; contrôle renforcé des formations éligibles au CPF et adoption par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi contre la fraude au CPF désormais en instance au Sénat.

Ces dispositions ne paraissent toutefois pas suffisantes pour assurer un équilibre financier pérenne de l'opérateur.

En tout état de cause, **le recours répété à des rallonges budgétaires en loi de finances rectificative ne saurait devenir le mode courant d'atténuation du déficit de France compétences.**

Il est désormais indispensable de définir une **trajectoire soutenable** pour le financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

En outre, sur le même programme, le projet de loi de finances rectificative prévoit une ouverture de crédits de 368 millions d'euros en autorisations d'engagement et 334 millions d'euros en crédits de paiement correspondant à la prévision de **compensation aux organismes sociaux des exonérations de cotisations**, ainsi qu'une ouverture de crédits de 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre d'une **subvention exceptionnelle à l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (Afp)**, pour poursuivre l'appui de l'État à sa transformation ; elle s'ajoute à la **subvention pour charge de service public de 110 millions d'euros prévue en loi de finances initiale**, alors que le résultat de l'Afp, bien qu'en amélioration, est resté négatif en 2021¹.

Ces ouvertures de crédits sont partiellement compensées par une annulation de crédits de 736 millions d'euros en autorisations d'engagement et une ouverture de crédits de 199 millions d'euros en crédits de paiement correspondant aux dernières prévisions sur les aides à l'apprentissage et d'une autre annulation de crédits de 155 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 181 millions d'euros en crédits de paiement portant sur le reste du programme, au titre notamment des emplois francs et du Fonds national de l'emploi - formation.

¹ En complément de la subvention pour charges de service public, l'Afp a bénéficié en 2021 d'un soutien supplémentaire de l'État de près de 107 millions d'euros.

b) Les crédits de deux actions de la mission sont ajustés aux prévisions de consommation

Le projet de loi propose une ouverture de crédits de 502 millions d'euros correspondant à la **prévision de compensation des exonérations de cotisations aux organismes sociaux**.

Cette charge supplémentaire concerne principalement les exonérations de cotisations sur les contrats d'apprentissage et la déduction sur les heures supplémentaires pour les entreprises de 20 à 250 salariés instituée, à l'initiative du Sénat, par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

3. Plusieurs ouvertures de crédits ont pour objet le financement de dépenses sociales assurées par la Sécurité sociale ou d'autres administrations

a) Un nouveau programme budgétaire finance des versements à la sécurité sociale au titre des dons de vaccins à des pays tiers et des fonds européens de soutien à l'investissement en santé

Le **nouveau programme 379 « Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR) européenne au titre du volet "Ségur investissement" du plan national de relance et de résilience (PNRR) »**, placé sous la responsabilité du directeur de la sécurité sociale, est créé par le **présent projet de loi de finances rectificative** afin, pour un **montant de 1 358 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, :

- d'une part, de **compenser à la Sécurité sociale le coût des dons de vaccins** à des pays tiers (233,7 millions d'euros). Cela concerne principalement l'initiative multilatérale Covax ;

- d'autre part, de **reverser à la Sécurité sociale des recettes de la facilité pour la relance et la résilience (FRR) européenne** au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR) pour 1,124 millions d'euros. Cela correspond à la deuxième tranche de versement des fonds européens, un soutien de 6 milliards d'euros étant prévu sur la période 2021-2026.

L'article 1^{er} de la loi du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 avait majoré la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale afin de financer à hauteur de 600 millions d'euros les dons de vaccins à des pays tiers et de reverser à l'assurance maladie une première tranche de 778 millions d'euros des fonds européens destinés au soutien à l'investissement en santé au titre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR).

Le financement par crédits budgétaires de ces actions, avec la création d'un programme spécifique, **améliorera la traçabilité** du suivi de ces fonds.

b) La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » fait encore l'objet d'ouvertures de crédits qui auraient dû être anticipées en cours d'année

Des crédits de **1 250 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sont demandés sur le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire » de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ». Ce programme, créé pendant la crise sanitaire, assure la compensation à la sécurité sociale du coût des dispositifs d'exonérations et d'aide au paiement mis en place afin de soutenir les employeurs et les travailleurs indépendants les plus affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de Covid-19.

L'importance des besoins démontre que ce programme aurait dû être pourvu de crédits dès la loi de finances initiale ou lors des textes financiers ultérieurs.

En effet, non seulement la loi de finances initiale n'a ouvert aucun crédit, mais **le décret d'avance du 17 avril a annulé 500 millions d'euros qui avaient été reportés à cette seule fin sur ce programme.**

Il apparaît donc nécessaire, en toute fin d'exercice, d'ouvrir des crédits importants afin de **ne pas laisser la charge des allègements de prélèvements à la Sécurité sociale.**

c) Des crédits sont ouverts pour les dépenses sociales et pour l'indemnité inflation sur la mission « Solidarité, insertion et égalité de chances »

Sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », des crédits de **388,2 millions d'euros** sont ouverts sur le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » afin d'accompagner les départements qui prennent en charge des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, mais aussi pour apurer des dettes passées contractées par l'État à l'égard de la Sécurité sociale.

Le programme 371 « Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation » est également abondé de 230 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce programme a été créé par la seconde loi de finances rectificative pour 2021 et alors doté de 3,2 milliards d'euros.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale, les crédits du **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** ont été accrus de 40 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur la proposition de notre collègue Christine Pirès Beaune et des membres du groupe socialiste et

apparentés, au profit des **associations habilitées à l'aide alimentaire**, afin qu'elles puissent faire face à la forte hausse de leurs dépenses énergétiques et à l'accroissement du nombre de leurs bénéficiaires dans le contexte actuel de crise. Cet abondement s'ajoute à celui qui avait été ajouté par le Sénat, pour le même montant, lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative l'été dernier.

Enfin, sur la proposition de notre collègue député Éric Coquerel, également président de la commission des finances, l'Assemblée nationale a **créé** dans cette mission un **nouveau programme** « Aide exceptionnelle aux communes en vue de contribuer à un complément de rémunération des personnels de leurs centres municipaux de santé » doté de 8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

d) Sur la mission « Outre-mer », le coût des exonérations de cotisations patronales est plus élevé que prévu

Les ouvertures sur le **programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer »**, pour 236,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 241,6 millions d'euros en crédits de paiement, correspondent aux exonérations de cotisations sociales patronales, qui constituent une dépense de guichet.

Le niveau d'ouverture en loi de finances initiale avait été basé sur le niveau de consommation réelle en 2020 et 2021 majoré pour tenir compte de la reprise d'activité en 2022 qui, de fait, allait accroître ce poste. Cependant, la reprise a été plus forte que prévu et les besoins plus importants. Cette ouverture paraît donc logique et nécessaire.

4. Des redéploiements sont effectués, à périmètre constant, dans la mission « Plan de relance »

La **mission « Plan de relance »**, malgré la fin annoncée des engagements nouveaux, fait l'objet d'une **ouverture de 298,5 millions d'euros en autorisations d'engagement** sur le programme 362 « Écologie » afin de renforcer les mesures de soutien à la demande en véhicules propres, des actions de densification et de renouvellement urbains, des opérations de rénovation d'équipements sportifs ainsi que la dotation régionale d'investissement.

Les autres programmes de la mission font l'objet d'**annulations de crédits du même montant** en autorisations d'engagement, dont 223,0 millions d'euros sur le programme 363 « Compétitivité » et 75,5 millions d'euros sur le programme 364 « Cohésion ».

Selon les éléments transmis par le Gouvernement au rapporteur général, ces redéploiements de crédits correspondent :

- d'une part à l'abondement des dispositifs suivants : soutien à la demande en véhicules propres (+ 120 millions d'euros, action 7), densification et renouvellement urbain (+ 110 millions d'euros, action 2), dotation pour la rénovation d'équipements sportifs (+ 50 millions d'euros, action 1) et dotation régionale d'investissement hors rénovation et hors mobilités (+ 30 millions d'euros, action 9) ;

- d'autre part, à la diminution de l'enveloppe des dispositifs relevant du ministère de l'Agriculture compte tenu de la dynamique de consommation constatée et des prévisions d'exécution (- 11 millions d'euros).

Aucune ouverture de crédit en crédits de paiement n'est nécessaire compte tenu du **niveau très élevé des crédits non consommés** sur les programmes de cette mission, qui s'élevaient, début novembre, à 4,8 milliards d'euros sur le programme 362, à 2,2 milliards d'euros sur le programme 363 et à 3,4 milliards d'euros sur le programme 364.

Les autorisations d'engagement disponibles étaient à la même date de 1,2 milliard d'euros sur le programme 362, de 757,8 millions d'euros sur le programme 363 et de 1,6 milliard d'euros sur le programme 364. Les annulations de crédits paraissent donc tout à fait supportables pour ces deux derniers programmes. **On peut même se demander si les nouvelles autorisations d'engagement du programme 362 seront réellement consommées** d'ici à la fin de l'année, ou si elles seront simplement reportées à l'exercice 2023.

5. Certaines ouvertures de crédits ont pour objet, partiellement ou en totalité, le soutien à l'Ukraine ou aux réfugiés ukrainiens

Le schéma de fin de gestion 2022 de la **mission « Défense »** reflète le caractère exceptionnel de la situation. Le programme 178 « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense » fait l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement. Ces ouvertures de crédit permettent de financer la hausse du prix des carburants opérationnels des forces, les surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (MISSINT), le renforcement du flanc oriental de l'OTAN et, de manière plus globale, la mise en cohérence des moyens des forces armées avec l'évolution actuelle du contexte géostratégique.

Le schéma de fin de gestion est donc impacté par la situation en Ukraine, d'autant que, sur le programme 146 « Équipement des forces », des crédits de 100 millions d'euros sont ouverts pour financer un fonds spécial

permettant à l'Ukraine d'acquérir des équipements de défense et de sécurité¹.

Le **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »** de la **mission « Aide publique au développement »** fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 31,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,7 millions d'euros en crédits de paiement afin de financer l'aide humanitaire au profit de l'Ukraine, ainsi que des actions de sécurité alimentaire et de développement.

Enfin, des crédits de 19,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont ouverts sur le programme 303 « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration » afin de financer les surcoûts liés à l'accueil des réfugiés ukrainiens.

6. D'autres ouvertures de crédits sont demandées pour financer certains surcoûts

Sur la **mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »**, des crédits sont ouverts sur les programmes 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » (400,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 444,2 millions d'euros en crédits de paiement) et 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » (30,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,8 millions d'euros en crédits de paiement) afin de financer l'impact de la guerre en Ukraine ainsi que de plusieurs crises agricoles : influenza aviaire, épisode de gel du printemps 2022 et crise de la filière porcine.

Dans la **mission « Cohésion des territoires »**, 32,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,4 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts sur le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » pour différentes mesures dont le coût dépasse le dégel de la réserve de précaution : plan « Destination France » en faveur du tourisme, des maisons France services et d'opérations d'aménagement routiers et territoriaux.

Sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » de la **mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**, des crédits de 47,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6,3 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts afin de financer la remise à niveau des systèmes d'information et certains marchés, ainsi qu'une campagne de communication sur la fin de la contribution à l'audiovisuel public. Sur la même mission,

¹ Le programme 146 fait toutefois l'objet, dans l'ensemble, d'annulations nettes de crédit, l'annulation de la réserve de précaution dépassant les ouvertures de crédits.

42,5 millions d'euros sont ouverts en autorisations d'engagement sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » en vue du renouvellement de marchés d'électricité et de gardiennage, ainsi que l'indemnisation d'un fournisseur.

Sur le programme 101 « Accès au droit et à la justice » de la **mission « Justice »**, des crédits de 18,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,0 millions d'euros en crédits de paiement sont consacrés à l'aide juridictionnelle aux justiciables concernés par les procès terroristes.

S'agissant du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la **mission « Transformation et fonction publiques »**, 40 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, doivent abonder le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour financer un appel à projet, dit « Résilience », visant à réduire la consommation d'énergie des bâtiments de l'État.

Sur la proposition de notre collègue Denis Masségria, l'Assemblée nationale a **augmenté de 5 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les crédits du **programme 180 « Presse et médias »** de la mission « Médias, livre et industries culturelles » afin de soutenir la filière presse face à l'augmentation du coût du papier et de l'énergie.

L'Assemblée nationale a également, sur la proposition de nos collègues Laurent Marcangeli d'une part, et de Jean-Félix Acquaviva et plusieurs de ses collègues d'autre part, **augmenté de 33 millions d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, les moyens du **programme 122 « Concours spécifiques et administration »** de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », afin de contribuer au **financement des délégations de service public (DSP) maritime et aérienne** dans un contexte de forte inflation **dans la collectivité territoriale de Corse**.

B. DES ÉCONOMIES DE CONSTATION OU DES BUDGÉTISATIONS INITIALES TROP LARGES CONDUISENT À ANNULER PRÈS DE 6 MILLIARDS D'EUROS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS

Hors remboursements et dégrèvements, les **annulations de crédit** sur le budget général sont de **6,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **5,9 milliards d'euros en crédits de paiement**.

Les **annulations de crédits portent en très grande majorité sur des crédits mis en réserve ou sur des sous-consommations constatées**, et n'appellent alors pas d'observation, sauf lorsque l'Assemblée nationale a modifié les crédits concernés.

Certaines de ces sous-consommations sont récurrentes, comme c'est le cas de l'annulation de 196 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33 millions d'euros en crédits de paiement sur le

programme 349 « Transformation publique » de la mission « Transformation et fonction publiques ».

1. Les appels en garantie de l'État sont moins utilisés que prévu, à hauteur de 2,0 milliards d'euros

Une forte annulation de crédits concerne, à hauteur de 2,0 milliards d'euros, le programme 114 « Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs) » de la mission « Engagements financiers de l'État ».

Le nombre d'appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE), mis en œuvre pendant la crise sanitaire, est bien moindre qu'anticipé, ce qui justifie cette annulation de crédits.

Ce programme, doté de 3,5 milliards d'euros en loi de finances initiale, n'a consommé, à début novembre, que 861,5 millions d'euros de crédits, de sorte que cette annulation laissera encore plus de 600 millions d'euros de crédits.

2. La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » annule des crédits qui avaient été reportés en 2021

Des crédits sont annulés sur les programmes 356 « Prise en charge du chômage partiel » (405,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement), 356 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire » (52,3 millions d'euros en autorisations d'engagement » et 77,2 millions d'euros en crédits de paiement), 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire » (297,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et 366 « Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19 » (315,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Ces crédits correspondent en réalité presque entièrement à des crédits ouverts en 2021, non consommés et reportés à 2022. Seul le programme 366 a en effet fait l'objet d'une ouverture de crédits en loi de finances initiale pour 2022, à hauteur de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour une consommation inférieure à 50 millions d'euros à début novembre.

Les annulations correspondent à la majeure partie des crédits restant disponibles sur ces quatre programmes.

3. La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, fortement dotée, n'a pas été utilisée et est partiellement annulée

Le programme 552 « **Dépenses accidentelles et imprévisibles** » de la mission « Crédits non répartis », doté en loi de finances initiale de 424 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 124 millions d'euros en crédits de paiement, a été fortement renforcé de 1 milliard d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, par la loi de finances rectificative du 16 août. Cette dotation est destinée à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévisibles.

Cette dotation n'ayant pas été utilisée, elle est partiellement annulée à hauteur de 500 millions d'euros. **Cette annulation confirme l'analyse faite par le Sénat lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative** ; alors que le Gouvernement avait alors proposé, dans le texte initial, de faire passer cette dotation de 124 millions d'euros à 2 124 millions d'euros en crédits de paiement, le Sénat n'avait pas jugé cette augmentation justifiée et l'avait ramenée à 624 millions d'euros lors de l'examen en première lecture ; le niveau finalement retenu en commission mixte paritaire avait été de 1 124 millions d'euros, niveau à présent ramené au niveau de 624 millions d'euros voté par le Sénat.

Pour mémoire, **le projet de loi de finances pour 2023 prévoit encore une ouverture de crédits d'un montant particulièrement élevé, et insuffisamment justifié** pour cette dotation, à hauteur de 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 milliards d'euros en crédits de paiement. Lors de l'examen des crédits de cette mission le 9 novembre dernier, la commission des finances a adopté un amendement réduisant de 1 milliard d'euros ces ouvertures de crédit.

4. Mission « Travail et emploi » : 524 millions d'euros de moindres besoins sont constatés sur les dispositifs d'accès et de retour à l'emploi

Des annulations de crédits de 273 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sont proposées sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi » afin tenir compte de **moindres dépenses** attendues principalement sur **l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, en raison de la diminution du nombre de chômeurs en fin de droits. Il prévoit en outre une **annulation de 251 millions d'euros en crédits de paiement** liée aux modalités de facturation des missions locales qui conduisent à décaler le dernier versement et à des ajustements sur le calendrier de mise en œuvre des appels à projets « jeunes en rupture ».

5. Mission « Santé » : une annulation de crédits sur l'aide médicale d'État (AME) faisant suite à une ouverture de crédits par la loi de finances rectificative d'août dernier

Les crédits destinés à financer l'aide médicale d'État (AME) inscrits au programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé » ont fait l'objet d'une annulation de 22,8 millions d'euros correspondant à la réserve de précaution pour gager le décret d'avance du 7 avril 2022. Les crédits annulés ont été **rétablis par la loi de finances rectificative du 16 août 2022**, « en vue de reconstituer des marges en gestion afin de faire face à d'éventuels aléas d'ici la fin de l'année ».

Une **annulation de 64,5 millions d'euros** « résultant du besoin constaté sur les dépenses d'aide médicale d'État de droit commun » est désormais proposée, sur ces mêmes crédits, par le deuxième projet de loi de finances rectificative.

Ces mouvements en sens contraire à quatre mois d'intervalle amènent à s'interroger sur le pilotage et le suivi des dépenses d'AME. La prévision de consommation pour l'AME de droit commun s'établit désormais à 944 millions d'euros pour 2022, sensiblement inférieure au montant prévu en loi de finances initiale (1 008 millions d'euros). **Cette situation rend d'autant plus considérable l'augmentation des crédits demandée pour l'AME de droit commun dans le projet de loi de finances pour 2023**, qui s'élèvent à 1 141 millions d'euros, soit **près de 200 millions et 21 % de plus que la prévision de consommation pour 2022**.

Une réforme structurelle rapprochant ce dispositif des autres législations européennes paraît nécessaire face à l'augmentation continue et non maîtrisée de la charge budgétaire relative à l'AME.

6. Des annulations de crédits sur la mission « Défense » malgré des ouvertures destinées à soutenir l'Ukraine

Sur le **programme 146 « Équipement des forces »**, le projet de loi de finances initiale annulait 192,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit une **annulation de 321,4 millions d'euros** sur les crédits mis en réserve, partiellement compensée par une **ouverture de crédits de 100 millions d'euros** pour financer un fonds spécial permettant à l'Ukraine d'acquérir des équipements de défense et de sécurité et **une autre ouverture de 29 millions d'euros** de crédits pour acquérir des munitions pour les forces françaises.

L'Assemblée nationale a **adopté un amendement** du Gouvernement tendant à **renforcer de 100 millions d'euros le fonds spécial pour l'Ukraine**, ce qui réduit d'autant l'annulation de crédits.

7. Sur la mission « Économie », une annulation sur une partie réduite des crédits d'aide aux entreprises

Le projet de loi de finances rectificative propose l'**annulation de 242,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement** et de **244,5 millions d'euros de crédits de paiement** sur le **programme 134 « Développement des entreprises et régulations »**, au titre de sous-exécutions constatées.

Le caractère limité de cette annulation peut surprendre, car **près de 4,5 milliards d'euros de crédits demeuraient disponibles sur ce programme à début novembre**. En effet, ce programme a bénéficié successivement :

- d'une ouverture de crédits de **1,8 milliard d'euros** en loi de finances initiale ;

- du report de crédits non consommés en 2021 à hauteur de **250 millions d'euros** ;

- d'une ouverture de crédits supplémentaire de **1,5 milliard d'euros** dans le cadre du décret d'avance du 7 avril dernier, afin de financer, à titre principal, une aide en faveur des entreprises fortement consommatrices de gaz et d'électricité ;

- enfin, d'une dernière ouverture de crédits de **2,3 milliards d'euros** par la loi de finances rectificative du 16 août, destinée à compléter les crédits en faveur des entreprises énérgo-intensives et de sécuriser le paiement de certaines aides aux entreprises.

Le montant total des crédits ouverts a ainsi été de **5,9 milliards d'euros cette année**.

Or **il n'a consommé que 1,4 milliard d'euros de crédit**, c'est-à-dire que les crédits ouverts par les textes postérieurs à la loi de finances initiale n'ont pour l'instant pas été consommés.

Ceci s'explique, selon les éléments apportés par le Gouvernement au rapporteur général, par un **faible niveau de consommation à date de l'aide en faveur des entreprises énérgo-intensives**. À la fin du mois d'octobre 2022, 19 millions d'euros d'aides seulement avaient été versées sur les 3 milliards d'euros de crédits prévus sur ce dispositif. **Les crédits ouverts à ce titre et non-consommés seraient reportés** afin de faire face aux dépenses prévues en 2023 au titre du présent dispositif pour les périodes de septembre-octobre et novembre-décembre 2022, et de financer la prolongation du dispositif en 2023 avec des critères d'éligibilité élargis.

Le paiement de l'aide au service universel postal, pour laquelle 520 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2022, est suspendu à une autorisation de la Commission européenne ; ces crédits seraient eux aussi reportés à 2023 si l'autorisation de la Commission européenne intervenait trop tard pour exécuter la dépense en 2022.

L'annulation de crédits porte sur des sous-consommations de crédits destinés à l'aide aux entreprises du bâtiment et des travaux publics (15,7 millions d'euros consommés sur 80 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative du 16 août), ainsi que sur des crédits prévus au titre des mesures exceptionnelles pendant la crise sanitaire (694 millions d'euros consommés sur 794 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative). Une partie des crédits destinés à la compensation carbone¹ sont également annulés, car le dispositif avait été calibré en retenant un facteur d'émission de 0,59 tonnes de CO₂ par mégawattheure (tCO₂/MWh). Or la Commission européenne a finalement retenu un facteur d'émission de 0,51 tCO₂/MWh, ce qui entraîne une sous-exécution d'une partie des crédits.

Pour mémoire, le programme 134 bénéficie déjà de 6,3 milliards d'euros de crédits pour l'exercice 2023, dans le texte du projet de loi de finances considéré comme adopté par l'Assemblée nationale.

C. LES CRÉDITS DES COMPTES SPÉCIAUX AUGMENTENT PRINCIPALEMENT AU TITRE DES AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les deux **budgets annexes** font l'objet **d'annulations de crédits limitées, portant sur des crédits mis en réserve ou sur des sous-consommations**, à hauteur de 8,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,1 millions d'euros en crédits de paiement pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et de 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement » et 1,9 millions d'euros en crédits de paiement pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

S'agissant des **comptes spéciaux**, la principale ouverture de crédits concernent le **compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »** pour 513,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin d'ajuster les opérations de ce compte en lien avec le dynamisme de la fiscalité locale et des fractions de TVA transférées aux collectivités locales.

Sur le **compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**, une **forte hausse des recettes** issues des amendes (+ 128,2 millions d'euros) est redirigée, d'une part, vers le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la

¹ Ce dispositif prévoit le versement d'une avance annuelle au titre de la compensation carbone pour les entreprises soumises au risque de fuite de carbone (voir le commentaire de l'article 42 nonies du projet de loi de finances pour 2022, dans le rapport spécial de Thierry Cozic et Frédérique Espagnac sur les crédits de la mission Économie, annexé au rapport général n° 163 (2021-2022), fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021.

circulation routières » pour 68,0 millions d'euros et, d'autre part, vers le surendettement de l'État (programme 755) pour 60,3 millions d'euros.

Le programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État » du **compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »** reçoit 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40 millions d'euros en crédits de paiement. Sur ce montant, 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement proviennent, comme indiqué *supra*, du programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » de la mission « Transformation et fonction publiques » afin de réduire la consommation d'énergie fossile des bâtiments de l'État, et 40 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires doivent permettre d'engager des projets immobiliers d'ici la fin de l'année.

Enfin, **100 millions d'euros** sont ouverts, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le programme 853 « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers » du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » pour financer un nouveau **prêt en soutien économique et financier à l'Ukraine**.

Des **annulations de crédit** portent également sur certains comptes spéciaux afin de tirer les conséquences de moindres consommations ou, s'agissant du 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », du décalage à 2023 d'une opération de consolidation de dette du Zimbabwe pour 160 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

D. LES EMPLOIS SONT ACCRUS DE 907 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

Le **plafond des autorisations d'emploi de l'État** est accru de 907 équivalents temps plein travaillés (ETPT), dont 691 pour le ministère de la Justice et 133 pour le ministère de la solidarité et de la santé.

Celui des **opérateurs** est augmenté de 174 ETPT (dont 65 ETPT pour l'Ademe et 81 ETPT pour les Agences régionales de santé).

L'augmentation des emplois du ministère de la Justice est liée, pour 605 ETPT, au renforcement en matière de lutte contre les violences intrafamiliales et aux moyens de la justice de proximité.

Au ministère de la solidarité et de la santé, l'augmentation est consacrée pour 73 ETPT à la gestion de la crise sanitaire et pour 60 ETPT à la prise en charge de réfugiés ukrainiens.

Enfin, le plafond d'autorisation d'emplois des services du Premier ministre augmente de **53 ETPT**, notamment pour alimenter les cabinets ministériels des trois nouveaux secrétaires d'État rattachés à la Première Ministre, consacrés à la Mer, à l'Enfance et à l'Économie sociale et solidaire, ainsi que le Conseil national pour la refondation, dont les modalités de mise en place demeurent à préciser, et d'autres structures rattachées à la Première ministre.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2022

Le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2022.

Dès lors qu'il se borne à tirer les conséquences budgétaires de l'évolution de la conjoncture et des modifications proposées par le présent projet de loi de finances rectificative sur le solde public, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

Conformément à l'article 7 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques¹, le **présent projet de loi de finances rectificative comporte un article liminaire** qui retrace, dans un tableau synthétique, « l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre ».

Décomposition de la prévision de solde public en 2022

(en point de PIB)

	Exécution 2021	Prévision 2022
Solde structurel (% du PIB potentiel)	- 4,5	- 3,6
Mesures temporaires et exceptionnelles	- 2,0	- 1,2
Solde conjoncturel	- 0,1	- 0,1
Solde public	- 6,5	- 4,9

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2022

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques dont les dispositions relatives au contenu des articles liminaires des lois de finances demeurent en application jusqu'au projet de loi de finances pour 2023 comme le prévoient les dispositions de l'article 33 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation des finances publiques.

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport, auquel le lecteur est invité à se reporter.

Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

ARTICLE 1^{er} A (nouveau)

Assouplissement des conditions d'exonération d'impôt sur le revenu sur l'indemnité compensatrice versée à un agent général d'assurance

Le présent article prévoit un assouplissement des conditions dans lesquelles l'indemnité compensatrice dont peut bénéficier un agent général d'assurance à l'occasion de la cessation du contrat qui le lie avec sa compagnie mandante, peut être exonérée d'impôt sur le revenu. Il vise ainsi à harmoniser ces conditions avec celles prévues pour les plus-values de cession à l'occasion de la vente de gré à gré de son droit de créance sur son portefeuille par l'agent général d'assurance.

Il dispose ainsi que, pour bénéficier de l'exonération sur l'indemnité compensatrice, l'agent général d'assurance doit faire valoir ses droits à la retraite dans les deux années suivant sa cessation, contre un an actuellement. Il prévoit également que la condition de durée de la reprise de l'activité, qui doit être remplie pour que l'agent général d'assurance bénéficie de cette exonération, passe d'un an à deux ans.

La commission propose d'adopter cet article modifié par un amendement rédactionnel.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DUAL D'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES RÉALISÉES PAR LES AGENTS GÉNÉRAUX D'ASSURANCE SELON QU'ELLES FONT L'OBJET D'UNE CESSION OU QU'ELLES ENTRENT DANS LE CADRE DE L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE

A. UNE EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU APPLICABLE AUX PLUS-VALUES RÉALISÉES À L'OCCASION DE LA CESSION DE GRÉ À GRÉ D'UN OU PLUSIEURS MANDATS AINSI QU'À L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE D'UN AGENT GÉNÉRAL D'ASSURANCE

Les plus-values professionnelles désignent **les profits à caractère exceptionnel et imposable dégagés lors de la cession volontaire d'un actif immobilisé** d'une entreprise. Elles sont définies aux articles 39 *duodecies* à 39 *quindecies* du code général des impôts (CGI), y compris pour celles réalisées par les entreprises individuelles ou soumises à l'impôt sur le revenu.

Sous certaines conditions, **les plus-values professionnelles dégagées à l'occasion du départ en retraite de l'exploitant ou du dirigeant, ainsi que celles dégagées à l'occasion de la transmission d'une entreprise individuelle, peuvent être exonérées d'impôt sur le revenu.** Un double objectif est poursuivi par ces dispositifs : **faciliter la transmission des entreprises et permettre au dirigeant cédant de se constituer un capital retraite.**

C'est l'article 35 de la loi du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005¹ qui a introduit ce dispositif dans le code général des impôts. Aux termes de **l'article 151 septies A du CGI**, les plus-values de cession réalisées dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale et agricole sont **exonérées d'impôt sur le revenu lorsque l'exploitant cédant a fait valoir ses droits à la retraite dans les deux ans suivant ou précédant la cession.**

Ces dispositions s'appliquent notamment aux cessions de gré à gré, par lesquelles les agents généraux d'assurance vendent leur droit à créance sur les portefeuilles d'assurances qu'ils ont gérés et développés.

L'activité d'agent général d'assurance

Un agent général d'assurance exerce une activité indépendante de commercialisation et de gestion de produits et services d'assurances en vertu d'un mandat écrit délivré par une ou plusieurs entreprises d'assurances établies en France. Il met à la disposition de son ou de ses mandants sa compétence professionnelle en vue de l'offre de contrats et de services d'assurances pour satisfaire les besoins de la clientèle.

¹ [Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.](#)

Il se peut toutefois que l'agent général d'assurances ne recoure pas à cette cession de gré à gré, en particulier lors qu'il travaille pour une compagnie d'assurance. Il bénéficie alors d'une **indemnité compensatrice**, versée à l'occasion de la cessation d'un contrat d'intérêt commun qui lie l'agent général à cette compagnie.

C'est pourquoi le **V de l'article 151 septies A**, issu d'un amendement du rapporteur général Philippe Marini à l'article 35 de la LFR pour 2005, **prévoit que l'indemnité compensatrice**, versée à un agent général d'assurances exerçant à titre individuel par la compagnie d'assurances qu'il représente, à l'occasion de la cessation du mandat, **bénéficie également d'une exonération totale d'impôt sur le revenu.**

B. UN ASSOUPPLISSEMENT INTRODUIT EN 2008 POUR LES PLUS-VALUES DE CESSIONS QUI NE S'APPLIQUE PAS À L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE

Pour les plus-values de cession, certaines conditions doivent en outre être réunies pour que l'exploitant cédant puisse bénéficier de cette exonération.

Il faut notamment **que l'activité ait été exercée pendant au moins cinq ans et que la cession soit réalisée à titre onéreux** - elle porte alors sur une entreprise individuelle ou sur l'intégralité des droits ou parts détenus par le cédant qui y exerce son activité professionnelle.

L'article 35 de la loi de finances rectificative pour 2005 prévoyait également que, pour bénéficier de l'exonération, le cédant cesse toute fonction dans l'entreprise individuelle cédée ou dans la société dont les droits ou les parts sont cédés et **fausse valoir ses droits à la retraite dans l'année suivant la cession.**

Un assouplissement a ensuite été introduit par l'article 38 de la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008¹, selon lequel le cédant doit faire valoir ses droits à la retraite non pas dans l'année suivant la cession, mais **dans les deux années suivant ou précédant la cession.**

S'agissant de l'indemnité compensatrice, si la condition d'activité est similaire - le contrat dont la cessation est indemnisée doit avoir été conclu depuis au moins cinq ans au moment de la cessation de l'activité - **les conditions dans lesquelles l'agent général d'assurance devait faire valoir ses droits à la retraite pour bénéficier de l'exonération n'ont pas bénéficié du même assouplissement.**

¹ [Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.](#)

Ainsi, à l'heure actuelle, **l'agent général doit, pour bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu de son indemnité compensatrice, « faire valoir ses droits à la retraite à la suite de la cessation du contrat ». Il faut également que l'activité soit « intégralement poursuivie dans le délai d'un an ».**

Jusqu'à une décision n° 2017-663 QPC du 19 octobre 2017, il était précisé que cette activité devait être poursuivie « *par un nouvel agent général d'assurance exerçant à titre individuel* », mais cette portion de phrase s'est avérée non conforme à la Constitution. En effet, l'indemnité compensatrice n'est versée qu'en l'absence de cession de gré à gré situation dans laquelle le contribuable n'est pas en mesure de choisir son successeur. Comme l'observait le Conseil constitutionnel dans sa décision, le bénéfice de l'exonération dépendait ainsi d'une condition que le contribuable ne pouvait maîtriser. Cette portion de phrase ayant été abrogée, l'activité peut être désormais reprise, notamment, par plusieurs agents ou par un seul agent exerçant sous la forme de sociétaire.

La loi ne fixe pas de délai précis entre la cessation du contrat et le départ à la retraite. Toutefois, la doctrine fiscale précise que **ce délai ne saurait excéder le délai d'un an autorisé pour la reprise de l'activité**, lequel se calcule par période de douze mois entre la date de cessation du mandat de l'agent parti à la retraite et la signature du traité de nomination du nouvel agent¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE HARMONISATION DES CONDITIONS D'EXONÉRATION

Le présent article a été introduit par un amendement de notre collègue député Benjamin Dirx (Renaissance), avec **un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances de l'Assemblée nationale.** Il prévoit un **assouplissement des conditions dans lesquelles l'indemnité compensatrice peut être exonérée d'impôt sur le revenu.**

Il procède à cette fin à une modification du V de l'article 157 septies A du code général des impôts selon laquelle, pour bénéficier de l'exonération sur l'indemnité compensatrice, l'agent général d'assurance doit **faire valoir ses droits à la retraite non pas dans les douze mois suivant la cessation du contrat, mais « dans les deux années suivant sa cessation ».**

Il prévoit également que **la condition de durée de la reprise de l'activité passe d'un an à deux ans.** En effet, le délai d'un an dans lequel la compagnie mandant doit retrouver un ou des repreneurs du portefeuille, est court. En outre, ce délai ne dépend pas de la volonté de l'agent mais de celle de sa compagnie mandante.

¹ Bulletin officiel des finances publiques - [BOI-BNC-CESS-40-10](#).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE HARMONISATION ET UN ASSOUPPLISSEMENT BIENVENUS

Les aménagements proposés par le présent article viennent corriger une inégalité de traitement entre l'indemnité compensatrice et la plus-value de cession, qui n'existait pas en 2005 mais est apparue en 2008. S'il convient d'observer que les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité d'agent général d'assurance sont différentes selon qu'il s'agit d'un professionnel indépendant ou travaillant pour une compagnie, l'article constitue une avancée bienvenue.

En outre, il permet de tenir compte des conséquences d'un contexte économique plus difficile, dans lequel les compagnies mandantes rencontrent des difficultés pour trouver un, ou des repreneurs.

La commission des finances a adopté l'amendement rédactionnel n° 30 (FINC.1).

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

ARTICLE 1^{er} B (nouveau)

Précision concernant la définition d'un investissement initial ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt pour investissement en Corse

Le présent article prévoit de clarifier le critère de l'investissement initial ouvrant droit au bénéfice du crédit d'impôt pour investissement en Corse (CIIC).

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN ENCADREMENT DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR LES INVESTISSEMENTS EN CORSE (CIIC) PAR LE DROIT EUROPÉEN DES AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE

A. LE CADRE GÉNÉRAL DU CIIC

Le crédit d'impôt pour investissements en Corse (CIIC), prévu par l'article 244 *quater* E du code général des impôts (CGI), bénéficie aux petites et moyennes entreprises (définies comme employant moins de 250 salariés, ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros) en Corse.

Le crédit d'impôt concerne les entreprises relevant d'un régime réel d'imposition qui réalisent certains investissements, autres que de remplacement, en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et qui sont financés sans aide publique pour 25% au moins de leur montant.

Le bénéfice du crédit d'impôt, égal à 20 % du prix de revient hors taxe ou 30 % pour les très petites entreprises, est acquis si l'investissement réalisé est conservé pendant une période d'au moins cinq ans ou pendant la durée normale de son utilisation si elle est inférieure.

Le dispositif devait prendre fin au 31 décembre 2020, mais il a été prorogé **jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 46 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020¹.**

¹ Loi 2020-935 du 30 juillet 2020.

B. UNE EXCLUSION DES INVESTISSEMENTS DE REMPLACEMENT QUI DÉCOULE DU DROIT EUROPÉEN S'APPLIQUANT AUX AIDES À FINALITÉ RÉGIONALE

Le 1^o du I de l'article 244 *quater* E du CGI **exclut du bénéfice du CIIC les investissements autres que de remplacement**. En conséquence, seuls sont concernés les investissements initiaux.

Cette condition résulte de la **règlementation européenne sur les aides d'État à finalité régionale** et plus particulièrement du règlement européen n° 651/2014¹.

Celui-ci définit à son article 2 ce qui constitue un investissement initial, à savoir tout investissement se rapportant à la création d'un établissement mais aussi à **l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE REPRISE EN DROIT FRANÇAIS DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN

Le présent article est issu d'un **amendement n° 447 de notre collègue député Michel Castellani modifié par deux sous-amendements du Gouvernement**.

Il modifie la liste des investissements éligibles au CIIC figurant au 3^o du I de l'article 244 *quater* E du CGI afin d'introduire une précision sur le caractère initial des investissements ouvrant droit au crédit d'impôt en Corse.

Le présent article fait explicitement référence au cadre européen et prévoit que **les investissements concernés « doivent être considérés comme des investissements initiaux au sens de l'article 2 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 précité »**.

Il prévoit en outre qu'un investissement de remplacement peut être considéré comme un investissement initial au sens du règlement européen **s'il permet l'extension ou la diversification de la capacité de production de l'entreprise, la quote-part de cet investissement correspondant à l'extension ou à la diversification de la capacité de production**.

¹ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE ÉLÉVATION DE LA DOCTRINE FISCALE DÉJÀ APPLIQUÉE AU NIVEAU LÉGISLATIF

Cet article reprend à l'article 244 *quater* E une **application de la doctrine fiscale**¹. Celle-ci indique que « *par dérogation, lorsqu'un investissement de remplacement permet d'augmenter ou de diversifier la capacité de production de l'entreprise (investissement dit « mixte »), la quote-part de cet investissement correspondant à l'augmentation ou à la diversification de la capacité de production est assimilable à un investissement initial et donc éligible au crédit d'impôt* ».

Afin d'aligner la rédaction sur le règlement européen mentionné plus haut, seule la quote-part directement liée à l'augmentation ou à la diversification de la production peut être incluse dans la base du crédit d'impôt. Le montant à retenir est déterminé par la fraction du prix de revient ou d'acquisition correspondant strictement à l'augmentation ou à la diversification de production.

D'après l'auteur de l'amendement ayant introduit le présent article dans le texte, lors de son examen à l'Assemblée nationale, il s'agirait ainsi de clarifier la pratique de l'administration fiscale sur l'île, en particulier lors de travaux de rénovation et d'extension réalisés par des entreprises.

Dès lors que sa rédaction renvoie au cadre européen applicable aux aides à finalité régionale et à une doctrine déjà appliquée, le présent article a pour seul effet d'ancrer une précision au niveau législatif.

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

¹ BOI-BIC-RICI-10-60-15-10 : BIC - Réductions et crédits d'impôt - Crédit d'impôt pour investissements réalisés et exploités par les PME en Corse - Investissements éligibles selon leur nature ou leur utilisation.

ARTICLE 1^{er}

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Le présent article majore de 0,03 point avec effet au 1^{er} février 2022 la fraction de TVA affectée à la branche maladie du régime général de sécurité sociale afin de compenser les effets sur l'exercice 2022 de la baisse des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants au niveau du Smic opérée par la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et de tenir compte des prévisions de rendement de la TVA.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE AFFECTATION DE TVA DESTINÉE À COMPENSER AUX ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MESURES GÉNÉRALES D'ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES ET DES TRANSFERTS DE CHARGES OPÉRÉS PAR L'ÉTAT

Aux termes des dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi dite « Veil » de 1994 puis modifié en 2004, toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale ou de contributions sociales, toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de cotisations ou contributions sociales, tout transfert de charges entre l'État et la sécurité sociale donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. L'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale dispose quant à lui que seules des lois de financement de la sécurité sociale peuvent déroger à ce principe en créant ou modifiant des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale non compensées à ces régimes.

En 2022, moins de 4 % des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations sociales n'étaient pas compensées aux administrations de sécurité sociale¹

¹ 2,8 milliards d'euros de mesures non compensées sur un total de 77,5 milliards d'euros de mesures de réduction ou d'exonération (annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023).

La compensation est assurée :

- par des **crédits budgétaires** (principalement par les missions Travail et emploi et Outre-mer) pour les exonérations compensées dites « ciblées » visant certains publics, certains secteurs économiques ou certains secteurs géographiques ;

- par l'**affectation de recettes fiscales**, essentiellement la TVA et dans une moindre mesure la taxe sur les salaires les mesures générales d'allègement ou de baisse de taux.

L'article 52 de la loi de finances pour 2022 a fixé la **fraction de TVA affectée pour 2022 aux administrations de sécurité sociale à 28 %**, dont 22,82 % revenant à la branche maladie du régime général de sécurité sociale, le restant (5,18 %) étant destiné à l'ACOSS au titre des compensations d'allègements généraux et réductions de taux pour l'Unédic et les régimes obligatoires de retraite complémentaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MAJORATION DE 0,03 POINT DE TVA SUPPLÉMENTAIRE AU TITRE DE LA BAISSÉ DES COTISATIONS D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS AU NIVEAU DU SMIC

L'article 3 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a prévu de **diminuer la cotisation d'assurance maladie des travailleurs indépendants dont le revenu est proche du Smic**.

La majorité des travailleurs indépendants (artisans, commerçants, libéraux notamment) déclarent leurs revenus de l'année (N) l'année suivante (N+1), tout en payant des cotisations provisionnelles sur ce revenu dès l'année concernée (N). Une régularisation est le cas échéant effectuée l'année de la déclaration (N+1) si le montant des cotisations provisionnelles diffère des cotisations finalement dues. Pour ceux-ci, la baisse de cotisations sur les revenus de l'année 2022 prendra effet en 2023, au moment de la régularisation. La compensation correspondante à la branche maladie de la sécurité sociale interviendra donc en 2023, selon les modalités définies par l'article 23 du projet de loi de finances pour 2023.

L'évaluation préalable du présent article précise toutefois que :

- les **travailleurs non-salariés agricoles** qui déclarent leurs cotisations 2022 dès le mois de novembre sur la base de leur assiette triennale ou 2021, bénéficieront dès cette date du nouveau barème applicable à compter de l'exercice 2022 ; la **perte de recettes** pour l'assurance maladie est évaluée à **66 millions d'euros** sur l'exercice 2022 ;

- les **micro-entrepreneurs mensualisés** bénéficieront également de ce nouveau barème, qui leur est applicable depuis le 1^{er} octobre dernier ; la baisse de leur taux global de cotisations interviendra dès les mois de novembre et décembre pour la déclaration des périodes d'octobre et novembre ; la **perte de recettes** pour l'assurance maladie est évaluée à **4 millions d'euros** sur l'exercice 2022.

Pour assurer la compensation à l'assurance maladie des pertes de recettes intervenant dès l'exercice 2022, évaluées à 70 millions d'euros, une majoration de 0,04 point de la fraction de TVA qui lui est affectée est donc nécessaire, avec effet au 1^{er} février 2022.

Par ailleurs, l'actualisation des prévisions de rendement de TVA en 2022, supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2022, conduit à minorer de 0,01 point la fraction destinée à financer la compensation des allègements de cotisations sociales à l'assurance maladie ; cette minoration, d'un montant de 11,5 millions d'euros, assure la **neutralité financière de la variation du rendement de la TVA sur le montant compensé à l'assurance maladie**.

Le présent article 1^{er} propose donc de **majorer de 0,03 point la fraction de TVA affectée à l'assurance maladie**, qui passerait de 22,82 à 22,85 points avec effet au 1^{er} février 2022.

La fraction de TVA affectée à l'ensemble des administrations de sécurité sociale serait quant à elle portée de 28 à 28,03 points, la part revenant à l'ACOSS au titre des compensations d'allègements généraux et réductions de taux pour l'Unédic et les régimes obligatoires de retraite complémentaire demeurant fixée à 5,18 points.

Le **montant supplémentaire de TVA à affecter à l'assurance maladie en 2022 s'établirait à 58,5 millions d'euros**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT NÉCESSAIRE POUR ASSURER LA COMPENSATION DES EFFETS DE LA BAISSÉ DES COTISATIONS DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS EN 2022

La baisse des cotisations d'assurance maladie des travailleurs indépendants sur leurs revenus de 2022 opérée par l'article 3 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat produira l'essentiel de ses effets sur les

ressources de l'assurance maladie en 2023, lors de la régularisation des cotisations provisionnelles acquittées en 2022 par les intéressés.

Toutefois, l'impact interviendra dès le dernier trimestre de 2022 pour les cotisations de certains travailleurs indépendants (non-salariés agricoles, micro-entrepreneurs mensualisés).

Il est donc nécessaire que cette perte de recettes soit compensée à l'assurance maladie sur l'exercice 2022, comme le propose le présent article.

La modification des montants de la fraction de TVA affectée aux administrations de sécurité sociale en 2022 exigera toutefois une coordination législative en cours d'examen du projet de loi de finances pour 2023 dont l'article 23 détermine ces montants pour 2023, mais se réfère à ceux fixés pour 2022 par la loi de finances initiale.

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

ARTICLE 2

Modification des ressources du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Le présent article réduit de 7 millions d'euros le montant affecté au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (dit « CAS Radars ») des amendes forfaitaires des radars.

Cette baisse est motivée par une révision à la baisse, également de 7 millions d'euros, du produit desdites amendes, par une consommation moindre qu'anticipée des crédits du programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité routière » du « CAS Radars » et surtout, par la volonté de maintenir à un niveau équivalent les ressources de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

L'AFITF bénéficie en effet d'une affectation, en dernière position, du solde du produit des amendes forfaitaires des radars, après dotation du « CAS Radars » puis du Fonds pour la modernisation de l'investissement en santé (FMIS).

La commission des finances propose l'adoption de cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTION DU PRODUIT DES AMENDES

A. UN COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE POUR SUIVRE L'AFFECTION DU PRODUIT DES AMENDES

L'article 49 de la loi de finances pour 2006¹ a créé le compte d'affectation spéciale² « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », aussi communément appelé « CAS Radars ».

Le « CAS Radars » a en effet vocation à retracer les **dépenses financées à partir du produit des amendes**, qu'elles soient perçues à la suite d'un contrôle automatisé, par des radars, ou qu'il s'agisse des autres amendes de police de la circulation, **à l'exception de trois parts affectées** :

- à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Conformément à l'article 21 de la LOLF, « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

- au Fonds pour la modernisation de l'investissement en santé (FMIS)¹ ;

- et au **budget général**, en tant que recettes non fiscales.

Les dépenses du compte sont actuellement réparties en **deux sections**, elles-mêmes respectivement divisées en un et trois programmes.

La section 1 « Contrôle automatisé » est composée, depuis le 1^{er} janvier 2017, d'un seul **programme 751** « Structures et dispositifs de sécurité routière », qui finance en particulier le déploiement et l'entretien des radars ainsi que le fonctionnement du centre de traitement des infractions et les charges de gestion du permis à points.

La section 2 « Circulation et stationnement routiers » comprend :

- le **programme 753** (« Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »), qui gère le déploiement du procès-verbal électronique (le PVe) ;

- le **programme 754** (« Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »), qui reverse aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes encaissées par l'État ;

- le **programme 755** (« Désendettement de l'État »), qui vient abonder le budget général, en tant que recettes non fiscales.

B. DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTATION DE RECETTES

Le « CAS Radars » est alimenté par **deux types de recettes** :

- le produit des amendes forfaitaires faisant suite aux infractions relevées par les radars, dites « **AF radars** » ;

- le produit des autres amendes de la police de la circulation forfaitaires, dites « **AF hors radars** », et des amendes forfaitaires majorées (en cas de retard de paiement), dites « **AFM** » (radars et hors radars).

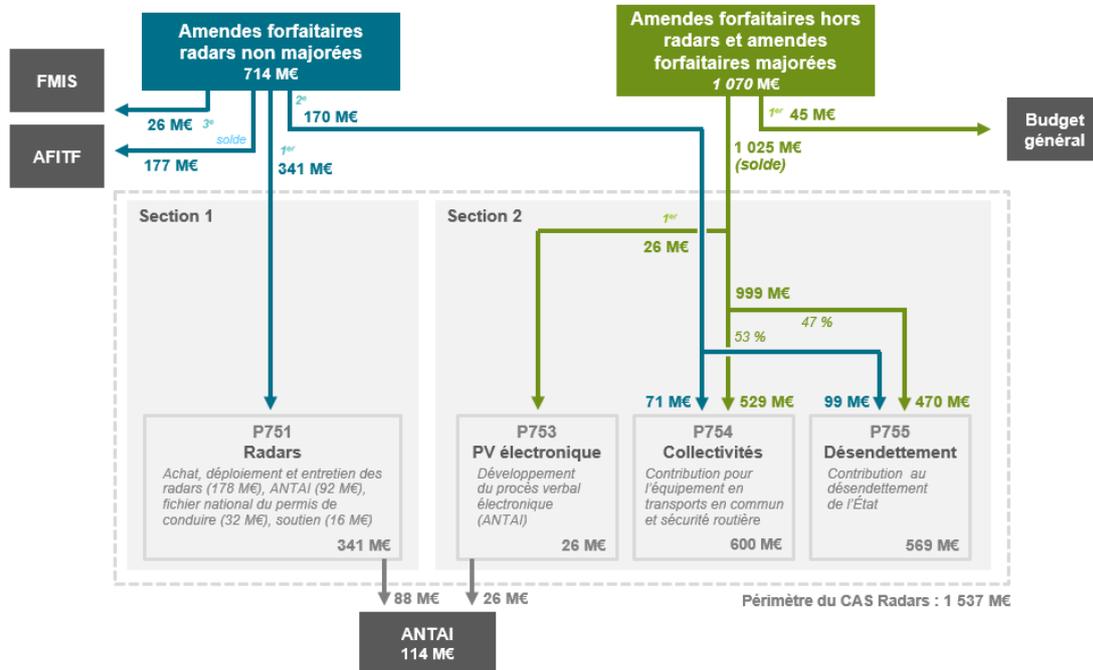
L'affectation de ces deux recettes répond à une clef de répartition complexe entre les deux sections, prévue à **l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006**.

Le schéma suivant récapitule les affectations des deux recettes entre les deux sections et les quatre programmes décrits *supra*, à compter du 1^{er} janvier 2021.

¹ Ce fonds est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il finance les dépenses d'investissement des établissements de santé dans le cadre d'opérations de modernisation et de restructuration de ces établissements, de réorganisation de l'offre de soins ou de création de groupements hospitaliers de territoire.

Schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers prévu par le projet de loi de finances initiale pour 2022

CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »
PLF 2022



Source : projet annuel de performances pour 2022

Pour les « AF radars » (estimées à 714 millions d'euros en 2022) :

- une première fraction, dans la limite d'un plafond fixé à 339,95 millions d'euros, vient abonder la section 1 « Contrôle automatisé » ;
- une seconde fraction, dans la limite d'un plafond fixé à 170 millions d'euros, bénéficie à la section 2 « Circulation et stationnement routiers ». Une première partie de cette fraction est affectée au programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ». La deuxième partie de la fraction est affectée au programme 755 « Désendettement de l'État » ;
- le solde revient au Fonds pour la modernisation de l'investissement en santé (FMIS), dans la limite de 26 millions d'euros, puis à l'AFITF (pour un montant estimé de 177 millions d'euros en 2022).

Pour les « AF hors radars » et les « AFM » (estimées à 1 070 millions d'euros en 2022) :

- **45 millions d'euros** sont affectés au **budget général** au titre de recettes non fiscales ;

- **le solde**, estimé à **1 025 millions d'euros** en 2022, variable selon les années, vient alimenter la **section 2 du CAS** dont :

- une première fraction, définie chaque année en loi de finances, est fléchée vers le **programme 753** (« PVe »), soit **26 millions d'euros** pour l'année 2022 ;

- une seconde fraction, qui est ensuite répartie entre le **programme 754** (« Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »), en sus des crédits perçus au titre des « AF radars » (**600,5 millions d'euros** au total en 2022), et le **programme 755** (« Désendettement de l'État »), en sus des crédits perçus au titre des « AF radars » (**568,5 millions d'euros** au total en 2022).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE RÉDUCTION DE 7 MILLIONS D'EUROS DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES AFFECTÉS AU « CAS RADAR » POUR MAINTENIR LES RESSOURCES DE L'AFITF

Le présent article **réduit de 7 millions d'euros le produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé et affecté au CAS.**

La loi de finances initiale pour 2022, en cohérence avec le II de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit que le produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé est affecté au CAS dans la limite de 509,95 millions d'euros. Cette somme est ensuite ventilée, en dépenses, en deux fractions : 339,95 millions d'euros pour la section 1 « Contrôle automatisé » et 170 millions d'euros pour la section 2 « Circulation et stationnement routiers ».

Le présent article, par dérogation au II de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, prévoit que le produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé est affecté au CAS dans la limite de 502,95 millions d'euros, soit 7 millions d'euros de moins. Cette baisse est répercutée intégralement sur la section 1 « Contrôle automatisé » du compte, qui correspond au programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité », dont les crédits sont désormais de 332,95 millions d'euros. Les crédits de la section 2 « Circulation et stationnement routiers » ne sont en revanche pas affectés et restent de 170 millions d'euros.

La réduction de 7 millions d'euros prévue par le présent article de l'affectation du produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé au CAS a **donc pour conséquence mécanique d'augmenter d'autant les recettes de l'AFITF**, la somme versée au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) étant quant à elle limitée à 26 millions d'euros.

Le Gouvernement justifie, dans l'évaluation préalable de l'article, cette modification de l'affectation des recettes par trois éléments.

En premier lieu, le produit pour 2022 des amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé est révisé à la baisse de 7 millions d'euros. En l'état de la ventilation des dépenses, cette baisse du produit conduirait mécaniquement à une baisse équivalente des crédits versés à l'AFITF par ce canal.

En deuxième lieu, la consommation des crédits du programme 751 « Structures et dispositifs de sécurité » est plus faible qu'anticipée, notamment en ce qui concerne l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), qui bénéficie d'une subvention de 89,8 millions d'euros en 2022 portée par ce programme. Cette subvention pour charge de service public est destinée au financement des dépenses de l'Agence générées par le traitement des messages d'infraction et des avis de contravention dressés par voie électronique.

En troisième lieu, l'AFITF connaît un besoin de ressources pour financer ses dépenses d'infrastructures de transport.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PRÉSERVATION DES RESSOURCES DE L'AFITF BIENVENUE, MAIS CETTE DIFFICULTÉ RÉCURRENTÉ RELANCE LES INTERROGATIONS ET CRITIQUES PORTANT SUR LE « CAS RADARS »

La modification proposée par le présent article permet de préserver les ressources de l'AFITF, qui finance notamment les investissements dans le réseau routier. Par ailleurs, elle ne semble pas porter préjudice aux dépenses d'entretien et de modernisation du parc de radars (programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »), et à la contribution à l'équipement des collectivités territoriales (programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »).

En outre, l'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative ouvre par ailleurs, à l'article 6 (état D), 128,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement liée à une hausse équivalente des recettes correspondant au produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation (hors radars) et des amendes forfaitaires majorées (radars et hors radars). Cette somme concerne exclusivement la section 2 du compte et est ventilée entre le programme 754 (+ 67,96 millions d'euros pour 2022) et le programme 755 « Désendettement de l'État » (+ 60,26 millions d'euros pour 2022).

Pour autant, le rapporteur général constate aussi qu'une modification de crédits visant à éviter une diminution des ressources de l'AFITF avait déjà dû être mise en œuvre par une loi de finances rectificative en 2019, en 2020 et en 2021. Cette modification avait été rendue nécessaire par les baisses de recettes liées à la dégradation du taux de disponibilité des radars, dans le contexte du mouvement des gilets jaunes, puis de la crise sanitaire et des confinements. Elle avait notamment conduit à une baisse des crédits au titre du programme 754, au détriment des ressources des collectivités territoriales.

En outre, le rapporteur spécial de la commission des finances en charge du suivi du CAS Radars, Philippe Dominati, remarque que le CAS contrevient au principe de spécialité puisque des recettes des amendes sont annuellement attribuées au programme 755 « Désendettement de l'État », qui ne concerne pas des dépenses de sécurité routière. Il note par ailleurs que **la complexité de ce compte le rend peu lisible** et que l'on peine à comprendre la destination des recettes des radars en première analyse¹.

¹ Rapport général n° 163 (2021-2022) de M. Philippe DOMINATI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 18 novembre 2021.

Ainsi, le rapporteur général ne peut que **souscrire aux appels répétés depuis plusieurs années par le Sénat et la Cour des comptes pour réformer ce compte d'affectation spéciale** afin d'améliorer sa lisibilité et mieux prendre en compte les besoins de l'AFITF. Il note d'ailleurs que lors de son audition par la commission des finances du Sénat à l'occasion de la présentation du présent projet de loi de finances rectificative, le ministre délégué chargé des Comptes publics Gabriel Attal a précisé que « *[Le Gouvernement étudie] la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dit « Radars », notamment au regard de la révision de la LOLF intervenue en 2021, qui appelle à une rationalisation des dispositifs extrabudgétaires. Toutefois cela nécessite une concertation avec le ministre de l'intérieur, les collectivités locales et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). J'y suis pour ma part favorable.* »

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 (nouveau)

Modification d'affectation des recettes supplémentaires en 2022 du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »

Le présent article additionnel que la commission propose d'adopter prévoit que l'intégralité des recettes supplémentaires du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (CAS Radars) constatées en exécution en 2022, soit 128,2 millions d'euros, bénéficie au programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ».

Les besoins des collectivités territoriales pour la réalisation de travaux routiers sont en effet aujourd'hui très importants, dans un souci de sécurité et de bonne circulation sur les réseaux.

Le présent article prévoit ainsi, pour 2022, une dérogation à la répartition des recettes du CAS Radars prévue à l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, dont l'application aboutirait à ce qu'une part des recettes supplémentaires soit attribuée au programme 755 « Désendettement de l'État », déjà doté de 568,5 millions d'euros à cet effet.

I. LE DROIT EXISTANT : DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTATION DU PRODUIT DES AMENDES QUI S'APPLIQUENT ÉGALEMENT EN CAS DE HAUSSE DES RECETTES EN EXÉCUTION

A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE POUR SUIVRE L'AFFECTATION DU PRODUIT DES AMENDES

L'article 49 de la loi de finances pour 2006¹ a créé le compte d'affectation spéciale² « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », aussi communément appelé « CAS Radars ».

¹ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

² Conformément à l'article 21 de la LOLF, « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

Le « **CAS Radars** » a en effet vocation à retracer les **dépenses financées à partir du produit des amendes**, qu'elles soient perçues à la suite d'un contrôle automatisé, par des radars, ou qu'il s'agisse des autres amendes de police de la circulation, **à l'exception de trois parts affectées** :

- à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (**AFITF**) ;
- au Fonds pour la modernisation de l'investissement en santé (**FMIS**)¹ ;
- et **au budget général**, en tant que recettes non fiscales.

Les dépenses du compte sont actuellement réparties en **deux sections**, elles-mêmes respectivement divisées en un et trois programmes.

La section 1 « Contrôle automatisé » est composée, depuis le 1^{er} janvier 2017, d'un seul **programme 751** « Structures et dispositifs de sécurité routière », qui finance en particulier le déploiement et l'entretien des radars ainsi que le fonctionnement du centre de traitement des infractions et les charges de gestion du permis à points.

La section 2 « Circulation et stationnement routiers » comprend :

- le **programme 753** (« Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »), qui gère le déploiement du procès-verbal électronique (le PVe) ;
- le **programme 754** (« Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »), qui reverse aux collectivités territoriales une partie des recettes des amendes encaissées par l'État ;
- le **programme 755** (« Désendettement de l'État »), qui vient abonder le budget général, en tant que recettes non fiscales.

B. DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTATION DE RECETTES

Le « CAS Radars » est alimenté par **deux types de recettes** :

- le produit des amendes forfaitaires faisant suite aux infractions relevées par les radars, dites « **AF radars** » ;
- le produit des autres amendes de la police de la circulation forfaitaires, dites « **AF hors radars** », et des amendes forfaitaires majorées (en cas de retard de paiement), dites « **AFM** » (radars et hors radars).

¹ Ce fonds est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Il finance les dépenses d'investissement des établissements de santé dans le cadre d'opérations de modernisation et de restructuration de ces établissements, de réorganisation de l'offre de soins ou de création de groupements hospitaliers de territoire.

- le solde revient au Fonds pour la modernisation de l'investissement en santé (FMIS), **dans la limite de 26 millions d'euros, puis à l'AFIFT** (pour un montant estimé de **177 millions d'euros en 2022**).

Pour les « **AF hors radars** » et les « **AFM** » (estimées à 1 070 millions d'euros en 2022) :

- **45 millions d'euros** sont affectés au **budget général au titre de recettes non fiscales** ;

- **le solde**, estimé à **1 025 millions d'euros** en 2022, variable selon les années, vient alimenter la **section 2 du CAS** dont :

- une première fraction, définie chaque année en loi de finances, est fléchée vers le **programme 753** (« PVe »), soit **26 millions d'euros** pour l'année 2022 ;

- une seconde fraction, qui est ensuite répartie entre le **programme 754 pour 53 %**, en sus des crédits perçus au titre des « AF radars » (600,5 millions d'euros au total en 2022), et le **programme 755, pour 47 %**, en sus des crédits perçus au titre des « AF radars » (568,5 millions d'euros au total en 2022). **La répartition de cette seconde fraction entre les deux programmes résulte du deuxième alinéa du b et de la première phrase du c du 2° du B du I de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.**

Ce schéma de répartition des recettes au sein du CAS Radars s'applique tant aux recettes prévues en loi de finances initiale qu'aux éventuels hausses de recettes en cours d'exécution, sauf disposition législative contraire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : UNE AFFECTATION DES RECETTES SUPPLÉMENTAIRES EN 2022 AU SEUL PROGRAMME 754 « CONTRIBUTION À L'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR L'AMÉLIORATION DES TRANSPORTS EN COMMUN, DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CIRCULATION ROUTIÈRES »

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2022 révisé le montant des recettes du CAS Radars pour cette année.

D'une part, le produit des amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé (radars) est révisé à la baisse de 7 millions d'euros. L'article 2 du présent projet de loi réduit en conséquence de 7 millions d'euros le montant affecté à la section 1 du CAS Radars (programme 751), afin de maintenir stables les crédits versés à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF)¹.

¹ Voir le commentaire de l'article 2.

D'autre part, le présent projet de loi révisé à la hausse, de 128,2 millions d'euros, la prévision de recettes des amendes forfaitaires de la police de la circulation (hors radars), et des amendes forfaitaires majorées (radars et hors radars) pour 2022.

En application de la clé de répartition mentionnée *supra*, ce montant est ventilé à 53 % pour le programme 754 (soit 67,96 millions d'euros) et à 47 % pour le programme 755 (soit 60,26 millions d'euros), comme le prévoit l'article 6 (État D) du présent projet de loi de finances rectificative.

Or, les besoins des collectivités territoriales pour la réalisation de travaux routiers sont aujourd'hui très importants, dans un souci de sécurité et de bonne circulation sur les réseaux.

Le présent article, tel que proposé par l'amendement n° 31 (FINC.2) propose donc que l'intégralité des recettes supplémentaires constatées en exécution en 2022, soit 128,2 millions d'euros, bénéficie au programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ».

Pour ce faire, il prévoit, pour 2022, une **dérogation** à la répartition des recettes entre les programmes 754 et 755 prévue au deuxième alinéa du *b* et à la première phrase du *c* du 2° du B du I de **l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006**. En outre, un **amendement de coordination est déposé à l'article 6 pour prévoir que les 60,26 millions d'euros supplémentaires, qui auraient été affectés au programme 755, le soient au programme 754.**

Il s'agit d'ailleurs d'un juste retour des choses puisqu'il est arrivé, en sens inverse, plusieurs fois ces dernières années - notamment en 2021 - que des projets de loi de finances rectificative viennent réduire les sommes affectées au programme 754 en raison de recettes en baisse, notamment du fait de la dégradation du taux de disponibilité des radars (dans le contexte du mouvement des « gilets jaunes », puis de la crise sanitaire et des confinements).

Enfin, pour mémoire, cet amendement ne remet pas en cause le fait que le CAS Radars contribue déjà au désendettement de l'État à hauteur de 568,5 millions d'euros en 2022.

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

ARTICLE 2 bis (nouveau)

**Ajustement des plafonds d'affectation à CCI France
des recettes des taxes additionnelles sur la CVAE et la CFE**

Le présent article prévoit un ajustement symétrique des plafonds respectifs d'affectation des recettes de la taxe additionnelle sur la cotisation sur la valeur ajoutée (TA-CVAE) et de la taxe additionnelle sur la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) à CCI France.

L'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 prévoit deux plafonds d'affectation : au titre de la TA-CFE (299 millions d'euros) et au titre de la TA-CVAE (226,117 millions d'euros).

Le rendement de la TA-CFE pour 2022 étant inférieur de 29 millions d'euros au montant du plafond d'affectation correspondant, il en résulte une perte de recettes identique pour CCI France.

Pour répondre à cet enjeu, le présent article rehausse le plafond d'affectation du produit de la TA-CVAE de 29 millions d'euros ; il abaisse symétriquement celui du produit de la TA-CFE.

La commission des finances propose l'adoption de cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE FINANCEMENT DES CCI PAR LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE (TCCI) FAIT L'OBJET D'UN DOUBLE PLAFONNEMENT, EN BAISSÉ CONTINUE DEPUIS 2013

Le financement des chambres de commerce et d'industrie (CCI) repose en partie¹ sur la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (TCCI), prévue à l'article 1600 du code général des impôts (CGI). Cet article détermine les règles applicables à chacune des deux composantes de la TFC, la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) et la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE).

En application de l'article 1600 du CGI, la TA-CFE et la TA-CVAE sont dues respectivement, sauf exonération spécifique, par toutes les personnes redevables de la CFE et de la CVAE.

¹ Les autres ressources des CCI proviennent de prestations rémunérées auprès des entreprises, de différentes structures publiques ou de particuliers. Les CCI reçoivent également des subventions de la part des collectivités territoriales et des financements européens.

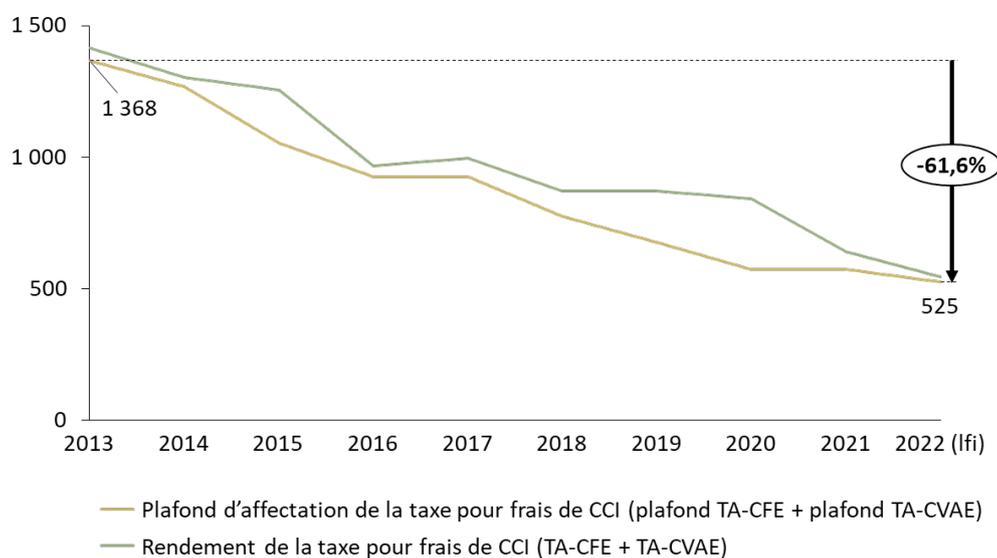
L'intégralité du produit de la TFC ne revient pas directement aux CCI dans la mesure où **l'affectation des recettes de la TCCI est soumise depuis 2013 à un plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹. Ce plafonnement est d'ailleurs double puisqu'il concerne le produit des recettes de la TA-CFE, d'une part, et de la TA-CVAE, d'autre part.**

La diminution continue du plafond d'affectation de la TCCI aux CCI a largement réduit le niveau des montants reversés. Dans un premier temps, cette situation a été justifiée par la situation financière confortable dont bénéficiaient les CCI ; elle s'est toutefois poursuivie. **Depuis 2013, les recettes de la TFC affectées aux CCI se sont ainsi trouvées réduites de près de 62 %.**

Alors que le plafonnement cumulé du produit des recettes affectées à CCI France de la TCCI (TA-CFE et TA-CVAE) était de 1 368 millions d'euros en 2013, il est de 525,12 millions d'euros depuis 2022, dont 299 millions d'euros au titre de la TA-CFE et 226,117 millions d'euros au titre de la TA-CVAE.

Évolution du plafond d'affectation de la TCCI depuis 2013

(en millions d'euros)

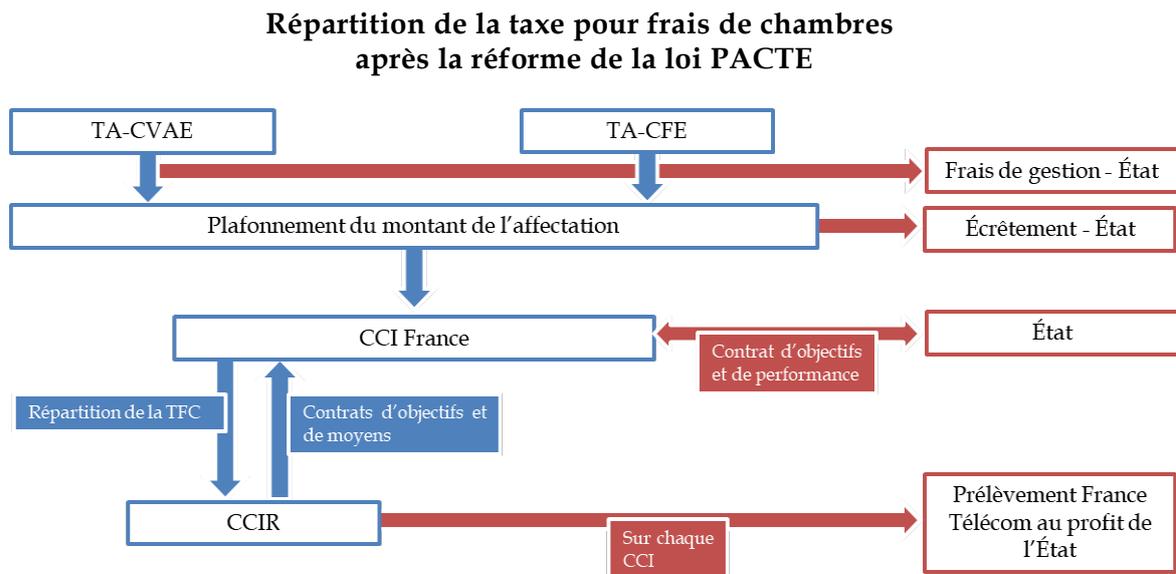


Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

L'article 48 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) a posé le principe de l'affectation de la TCCI à CCI France. **L'instance est ensuite chargée de répartir entre les CCI régionales le produit de la TA-CVAE et de la TA-CFE, après avoir déduit la quote-part nécessaire au financement de son**

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

fonctionnement, de ses missions et des projets de portée nationale. En outre, la même loi a prévu, en ses articles 1, 2, 40 à 48, concomitamment, **une réforme des CCI** visant notamment une évolution du modèle de leur financement au **profit du développement d'une offre de services payants**, une évolution du **statut de leurs personnels** et un renforcement du **rôle de pilotage de CCI France** et du rôle de tutelle de l'État.



Source : commission des finances

L'article 59 de loi de finances pour 2020¹ a mis en cohérence l'article 1600 du code général des impôts avec les modifications apportées par la loi PACTE au financement des CCI, à savoir l'affectation à CCI France de l'ensemble des ressources sous plafond de la TFC.

Cet article a, en outre, fait évoluer les règles de détermination des taux applicables aux deux composantes de la TFC :

- d'une part, le **taux national de TA-CVAE a été fixé à 1,73 %**, soit le taux applicable en 2019, les règles d'évolution de ce taux en fonction du plafond étant abrogées ;

- d'autre part, le taux de TA-CFE, qui était jusque-là régionalisé, **était unifié au niveau national à 0,89 % à l'horizon 2023**, une trajectoire de convergence étant prévue pour chaque région dans l'intervalle. Cet article a ainsi prévu, en son paragraphe IV, que le taux applicable de la TA-CFE pour les impositions établies **au titre de 2022** soit égal à la somme de quatorze dix-neuvièmes du taux de 0,89 % mentionné ci-dessus et de cinq dix-neuvièmes du taux voté en 2019 par la chambre de commerce et d'industrie de la région dans le ressort de laquelle l'établissement se trouve.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Lors de la réforme des impôts de production en loi de finances initiale pour 2021, le taux de la TA-CVAE a été multiplié par deux, pour passer de 1,73 % à 3,46 %, afin de neutraliser l'impact de la réduction de moitié de la CVAE sur les ressources des CCI.

Enfin, pour mémoire, compte tenu de la suppression de la CVAE qu'il propose, l'article 5 du projet de loi de finances pour 2023 prévoit que :

- le taux de la TA-CVAE soit de nouveau multiplié par deux, passant de 3,46 % à 6,92 %, pour compenser la réduction de moitié de la CVAE en 2023, avant sa suppression en 2024 ;

- le mode de calcul de TA-CFE pour les impositions établies au titre de 2022, incluant une part régionale¹, soit étendu aux impositions établies au titre de 2023, repoussant l'application de l'unification par le taux national de 0,89 % à 2024. Selon le Gouvernement, le décalage d'un an du dispositif de convergence des taux entraîne, pour le réseau des CCI, un gain de 80 millions d'euros en 2023².

Taux de TA-CFE applicables en 2023

	2023
Auvergne-Rhône-Alpes	1,11 %
Bourgogne-Franche-Comté	1,29 %
Bretagne	1,41 %
Centre-Val de Loire	1,08 %
Corse	2,32 %
Grand-Est	1,08 %
Hauts-de-France	1,21 %
Normandie	1,24 %
Nouvelle Aquitaine	1,33 %
Occitanie	1,34 %
Île-de-France	1,13 %
Pays de la Loire	1,14 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1,35 %
Guadeloupe	1,51 %
Guyane	1,65 %
Martinique	1,43 %
Mayotte	1,43 %
La Réunion	1,04 %

Source : commission des finances du Sénat

¹ Voir supra.

² Évaluations préalables, projets de loi de finances pour 2023.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN AJUSTEMENT SYMÉTRIQUE DES DEUX PLAFONDS D'AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TA-CVAE ET DE LA TA-CFE À CCI FRANCE

En application du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le plafond d'affectation à CCI France du produit des recettes de la TA-CFE est fixé à 299 millions d'euros et celui de la TA-CVAE à 226,117 millions d'euros¹.

Le présent article, introduit par un amendement de notre collègue député Mathieu Lefèvre (Renaissance) et plusieurs de ses collègues, qui a fait l'objet d'un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, **propose d'ajuster la ventilation de ces deux plafonds, à montant cumulé constant, afin de répondre à une baisse de rendement de la TA-CFE.**

Le 2° du présent article rehausse de 29 millions d'euros le plafond du produit de la TA-CVAE qui est affecté à CCI France, le portant de 226,117 millions d'euros à 255,117 millions d'euros.

En sens inverse, **le 1° du présent article abaisse quant à lui d'un montant identique le plafond du produit de la TA-CFE qui est affecté à CCI France, le portant de 299 millions d'euros à 270 millions d'euros.**

Le cumul des deux plafonds reste quant à lui inchangé, à 525,117 millions d'euros.

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoyait² en effet pour 2022 un rendement de 233 millions d'euros pour la TA-CVAE (avec un plafond d'affectation à 226,117 millions d'euros) et de 270,1 millions d'euros pour la TA-CFE (avec un plafond d'affectation à 299 millions d'euros).

Cette estimation est aujourd'hui³ révisée à 276 millions d'euros pour la TA-CVAE - en hausse de 43 millions d'euros - et reste de 270 millions d'euros pour la TA-CFE.

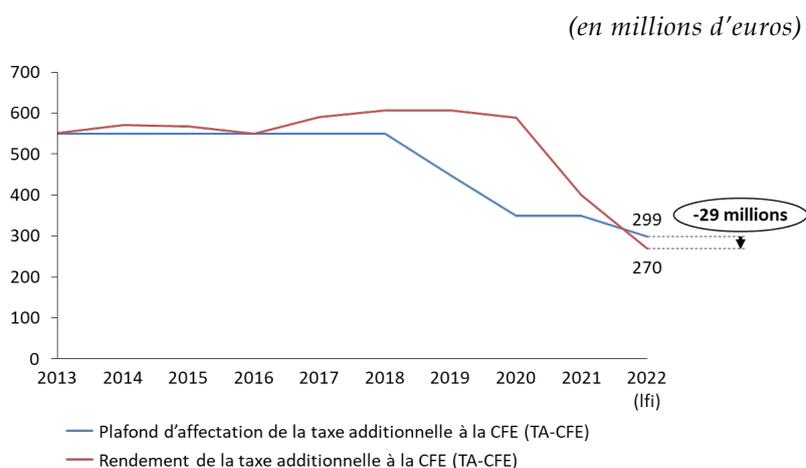
En conséquence, CCI France pourrait percevoir 270 millions d'euros au titre de la TA-CFE, soit l'intégralité des recettes de cette taxe additionnelle mais à un niveau inférieur de 29 millions d'euros au plafond d'affectation.

¹ Trente-cinquième et trente-sixième lignes de la dernière colonne du tableau du troisième alinéa du I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Évaluation des voies et moyens, Les évaluation des recettes, Tome I, Projet de loi de finances pour 2022.

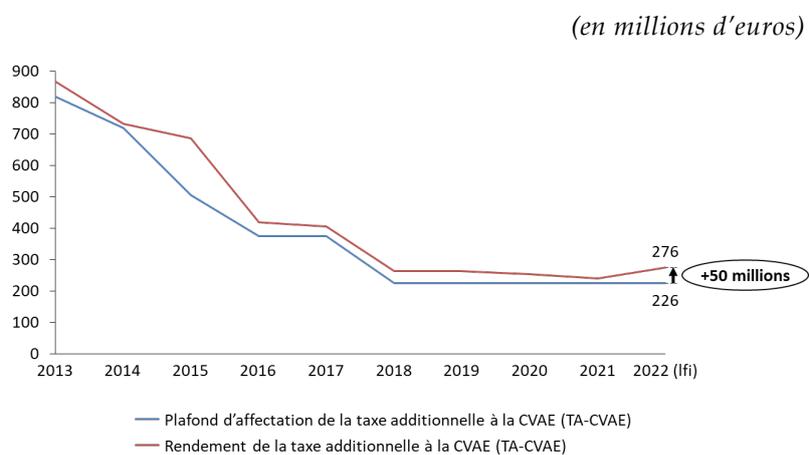
³ Évaluation des voies et moyens, Les évaluation des recettes, Tome I, Projet de loi de finances pour 2023.

Évolution du rendement de la TA-CFE et du plafond d'affectation à CCI France (droit existant)



Par ailleurs, CCI France pourrait percevoir 226,117 millions d'euros au titre de la TA-CVAE, soit le niveau du plafond (et 50 millions d'euros de moins que le rendement total de la taxe additionnelle).

Évolution du rendement de la TA-CVAE et du plafond d'affectation à CCI France (droit existant)



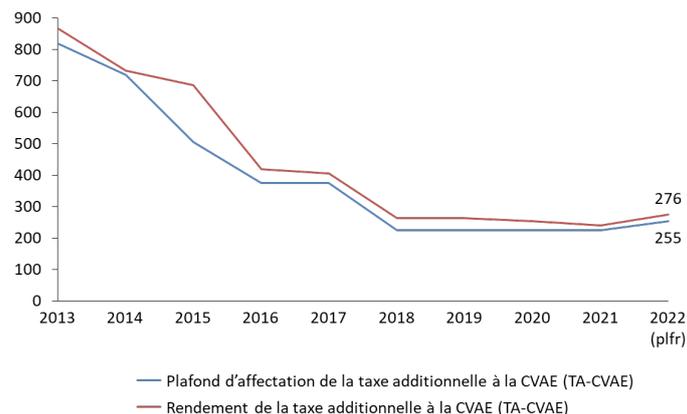
En l'état du droit, CCI France pourrait donc **se voir verser 496,117 millions d'euros pour 2022 au titre de la TCCI, contre les 525,117 millions d'euros espérés et convenus avec le Gouvernement¹**, soit 29 millions d'euros de moins. Or, le rendement cumulé des deux taxes additionnelles est quant à lui de 546 millions d'euros.

Le présent article permet ainsi d'ajuster les deux plafonds afin de permettre à CCI France de percevoir la somme de 527,117 millions d'euros, sans affecter le montant cumulé des deux plafonnements.

En rehaussant de 29 millions d'euros le plafond du produit de la TA-CVAE qui est affecté à CCI France, le portant de 226,117 millions d'euros à 255,117 millions d'euros, le présent article augmente d'autant les recettes de cette taxe additionnelle qui peuvent être affectées à CCI France.

Évolution du rendement de la TA-CVAE et du plafond d'affectation à CCI France (présent projet de loi de finances rectificative pour 2022)

(en millions d'euros)



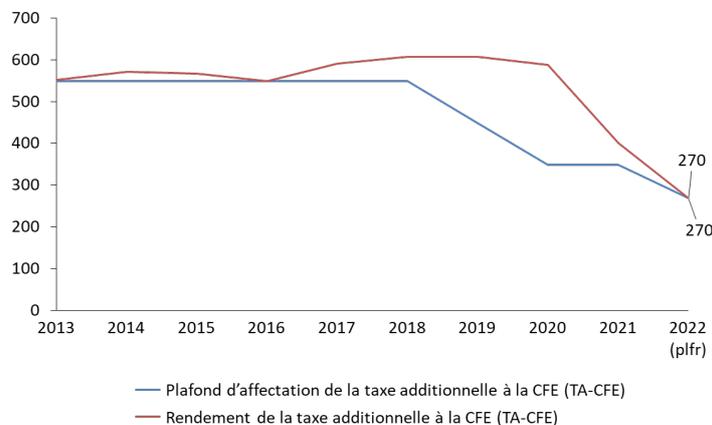
Source : commission des finances

À l'inverse, la baisse d'un montant identique du plafond du produit de la TA-CFE qui est affecté à CCI France, de 299 millions d'euros à 270 millions d'euros, ne devrait pas avoir de conséquence financière, le rendement attendu de la taxe additionnelle étant déjà de 270 millions d'euros.

¹ Ministère de l'économie, des finances et de la relance et CCI France, communiqué de presse commun, 13 octobre 2020.

Évolution du rendement de la TA-CFE et du plafond d'affectation à CCI France (présent projet de loi de finances rectificative pour 2022)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

En conséquence, le présent article permet à CCI France de pouvoir se voir verser **525,117 millions d'euros au titre de 2022 pour la TCCI, soit le montant convenu avec le Gouvernement, dont 270 millions d'euros pour la TA-CFE et 255,117 millions d'euros pour la TA-CVAE.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN AJUSTEMENT OPPORTUN DES PLAFONDS D'AFFECTATION MAIS UNE INTERROGATION SUR L'AVENIR DU FINANCEMENT DES CCI PAR LES TAXES AFFECTÉES

L'instauration de plafonds d'affectation au réseau des CCI des recettes de la TA-CFE et de la TA-CVAE s'inscrivait initialement dans un contexte de solidité financière du réseau. La diminution continue de ces plafonds depuis 2013 a toutefois largement réduit le niveau des montants reversés, notamment dans le contexte de la réforme des missions des CCI par la loi PACTE et du fait d'une volonté d'encourager le réseau à faire des économies.

Il en résulte aujourd'hui la nécessité d'être vigilant quant au caractère suffisant du montant d'affectation des recettes des deux taxes additionnelles, d'autant plus que le réseau est aujourd'hui fortement touché par la hausse du point d'indice des fonctionnaires¹ et, comme toute structure, par les prix de l'énergie.

¹ L'essentiel des agents du réseau consulaire des CCI sont des agents publics.

Le présent article propose ainsi utilement le maintien du niveau des ressources des CCI pour 2022 en s'assurant que le mécanisme du double plafond de l'affectation des recettes des deux taxes additionnelles n'aboutisse pas à une baisse des sommes versées à CCI France, ce qui serait le cas en l'état du droit. Par ailleurs, il n'augmente pas la fiscalité sur les entreprises.

Plus largement, la nécessité de réajuster les plafonds résulte d'un niveau de rendement des taxes additionnelles aujourd'hui très proche de leur plafond d'affectation à CCI France. Le projet de loi de finances pour 2023 procède d'ailleurs à un ajustement dans le même esprit, mais selon des modalités différentes puisque le plafond d'affectation de la TA-CFE sera désormais fixé à 280 millions d'euros et celui de la TA-CVAE à 245,117 millions d'euros¹.

Au regard de ces éléments, il existe désormais un risque, peut-être dès 2023, que le rendement des taxes additionnelles ne soit pas suffisant pour maintenir le niveau d'affectation de ressources de la TCCI à 525,117 millions d'euros. **Surtout, la volonté du Gouvernement de supprimer la CVAE à l'horizon 2024 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023 remet profondément en question le fonctionnement de la TCCI, s'agissant de son volet TA-CVAE.**

Le rapporteur général considère donc que le Gouvernement et CCI France devront rapidement parvenir à un accord sur les modalités futures de financement par l'État du réseau des CCI.

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

¹ Cette modification, prévue par l'article 15 du projet de loi de finances pour 2023, viendra se substituer à celle prévue par le présent projet de loi de finances rectificative pour 2022, dont l'entrée en vigueur, plus précoce d'environ un mois, devrait laisser le temps à l'État de verser la somme résultant de l'application du présent article, s'il est adopté.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 3

Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

L'article 3 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget de l'année, des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Le déficit budgétaire de l'État, reports compris, s'établirait à un niveau de 172,3 milliards d'euros, en diminution de 0,3 milliard d'euros par rapport à l'évaluation révisée de 172,6 milliards d'euros présentée dans le projet de loi de finances pour 2023, et de 6,1 milliards d'euros par rapport au déficit de 178,4 milliards d'euros prévu par la première loi de finances rectificative du 16 août dernier.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le déficit est augmenté de 0,5 milliard d'euros pour atteindre 172,8 milliards d'euros.

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AMÉLIORATION DU DÉFICIT DE 6,1 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 16 AOÛT 2022

Le I du présent article présente la construction du **solde budgétaire de l'État**, hors reports de crédits, qui résulte de trois éléments, tous présentés en écart par rapport aux montants figurant dans la précédente loi de finances rectificative du 16 août dernier¹ :

- le **solde du budget général s'améliore de 3,7 milliards d'euros**, en raison de l'augmentation des recettes fiscales nettes (+ 4,2 milliards d'euros) et des recettes non fiscales (+ 1,0 milliard d'euros), ainsi que de la diminution des prélèvements sur recettes (- 2,3 milliards d'euros),

¹ [Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022](#) de finances rectificative pour 2022.

partiellement compensées par l'augmentation des dépenses nettes (+ 3,8 milliards d'euros) ;

- le solde des budgets annexes s'améliore de **0,3 milliard d'euros** ;
- le solde des comptes spéciaux s'améliore de **0,6 milliard d'euros**.

Le déficit budgétaire inscrit au tableau d'équilibre, qui ne prend en compte que les crédits ouverts en lois de finances initiale et rectificatives, atteindrait désormais **164,7 milliards d'euros**.

En incluant toutefois les prévisions de consommation sur les crédits non consommés en 2021 et reportés sur 2022, soit 7,6 milliards d'euros, le **déficit exécuté** serait de **172,3 milliards d'euros**, en diminution de 6,1 milliards d'euros par rapport à la première loi de finances rectificative.

Le **II** de l'article présente dans un tableau le **besoin de financement de l'État**, qui résulte pour l'essentiel de la prévision de déficit exécuté (172,3 milliards d'euros) et du montant de dette existante à moyen et long terme qui arrive à échéance cette année et doit être renouvelée (145,8 milliards d'euros, non modifié). Le besoin total de financement est de **305,7 milliards d'euros**.

Le même tableau indique les **ressources** utilisées pour combler ce besoin, à savoir :

- les émissions de dette à moyen et long terme, nettes des rachats (260,0 milliards d'euros). Ce montant est identique à celui prévu dans la précédente loi de finances rectificative et dans la loi de finances initiale ;

- les ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement (1,9 milliard d'euros), qui correspondent aux crédits du programme 369 « Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19 » de la mission « Engagements financiers de l'État » ;

- la contribution du solde du compte du Trésor (52,4 milliards d'euros). Ce poste correspond à celui qui, dans les textes financiers précédents, était intitulé « Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État », avec un montant presque identique de 52,2 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 16 août ;

- les autres ressources de trésorerie, pour - 8,4 milliards d'euros, contre - 2,3 milliards d'euros dans la première loi de finances rectificative.

Comme dans la loi de finances initiale et la première loi de finances rectificative, l'encours des titres de l'État à court terme et les dépôts des correspondants ne varient pas et ne contribuent donc pas au financement de l'État.

Le même paragraphe, en application du 9° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances, prévoit que la **variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an** est plafonnée à **119,2 milliards d'euros**, montant identique à celui fixé par la loi de finances initiale.

Enfin, le **III** porte le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État** à un niveau de 1 942 377 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 1 941 470 en loi de finances initiale, soit une augmentation de 907 ETPT, dont les déterminants sont précisés dans l'article 7 du projet de loi de finances rectificative (voir *infra*).

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ACCROISSEMENT DU DÉFICIT DE 474 MILLIONS D'EUROS

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative par l'Assemblée nationale, le déficit budgétaire de l'État a été **accru de 474 millions d'euros**, pour atteindre 172,8 milliards d'euros.

D'une part, les **dépenses du budget général** ont été **augmentées de 445 millions d'euros**, par l'adoption de plusieurs amendements portant sur les crédits des missions.

D'autre part, les **recettes fiscales nettes** ont été **diminuées de 29 millions d'euros**, par l'adoption d'un amendement **accroissant le plafond d'affectation de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) aux chambres de commerce et d'industrie**.

Ces évolutions sont présentées dans l'exposé général du présent rapport et dans le commentaire de l'article 2 *bis*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION

Les déterminants de l'évolution du solde budgétaire ont été présentés par le rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article tire les conséquences des votes effectués et n'appelle pas d'autres observations.

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

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2022 - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 4

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

L'article 4 prévoit, au titre du budget général, l'ouverture de 12,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,4 milliards d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 6,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,1 milliards d'euros en crédits de paiement, selon la répartition par missions et programmes figurant à l'état B annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

L'Assemblée nationale a augmenté de 340,0 millions d'euros les ouvertures de crédits et diminué de 105,0 millions d'euros les annulations de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

La commission propose d'adopter cet article sous réserve de l'adoption de trois amendements de crédits tendant à :

- ouvrir une enveloppe supplémentaire de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement le Programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », à destination des agences de l'eau, afin d'accélérer la rénovation du réseau d'eau et de réduire le taux de fuite ;

- abonder de 60 millions d'euros le programme national « ponts » porté par l'action 07 « Cohésion territoriale » du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance », afin de poursuivre le soutien aux collectivités territoriales face à l'état préoccupant de leurs ponts routiers ;

- annuler 4,0 milliards d'euros de crédits ouverts sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale "Participations financières de l'État" » de la mission « Économie », qui ne seront pas utilisés en 2022 et devraient donc, si nécessaire, être ouverts en loi en finances initiale.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETTES DE 6,3 MILLIARDS D'EUROS

Le présent article prévoit l'ouverture de 12,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,4 milliards d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 6,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les **ouvertures de crédits**, nettes des annulations, sont donc **de 6,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**.

Les ouvertures et annulations de crédits ont été présentées plus en détail dans l'exposé général du présent rapport.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE: UN ACCROISSEMENT DU DÉFICIT DE 474 MILLIONS D'EUROS

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative en première lecture, l'Assemblée nationale a augmenté de 340,0 millions d'euros les ouvertures de crédits, portant, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- sur le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 40 millions d'euros) ;

- sur la création de deux nouveaux programmes « Soutien exceptionnel à la rénovation thermique des logements résidentiels », doté de 29 millions d'euros, et « Soutien à l'achat de pellets et de bûches de bois, doté de 230 millions d'euros, dans la mission « Écologie, développement et mobilité durables »;

- sur la création d'un programme « Concours spécifiques et administration », doté de 33 millions d'euros, dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- sur la création d'un programme « Aide exceptionnelle aux communes en vue de contribuer à un complément de rémunération des personnels de leurs centres municipaux de santé », doté de 8 millions d'euros, dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Elle a également diminué de 105,0 millions d'euros les annulations de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- sur le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense », en minorant de 100 millions d'euros l'annulation de 192,4 millions d'euros de crédits prévue par le projet de loi initial ;

- sur le programme 180 « Presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », en minorant les annulations de 5,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 20,9 millions d'euros en crédits de paiement prévues sur ce programme.

Au total, les ouvertures nettes de crédit sont augmentées de 445 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour atteindre 6,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 6,8 milliards d'euros en crédits de paiement.

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

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les missions et les observations du rapporteur général ont principalement été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

La commission a adopté trois amendements :

- l'amendement n° 32 (FINC.3) visant à abonder de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement l'action 07 « Gestion des milieux, et biodiversité » du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », **à destination des agences de l'eau, en vue de répondre aux enjeux liés à la sécheresse et à la rénovation des réseaux d'eau.**

En effet, les sécheresses de l'été 2022 ont non seulement endommagé les infrastructures du réseau d'eau, elles ont également révélé l'ampleur et la gravité du taux de fuite du réseau : on estime que chaque année, 1 milliard de mètres cubes d'eau est perdu, ce qui représente 20 % du volume d'eau potable distribué chez les usagers est perdu.

Avec le changement climatique, les sécheresses deviendront de plus en plus récurrentes. Or, moins de 1 % des 878 000 kilomètres de canalisations d'eau est changé chaque année, ce qui conduit à un vieillissement du réseau français, que subissent particulièrement les communes rurales.

300 millions d'euros ont été engagés en 2021 dans le cadre du plan de relance pour la rénovation et la modernisation des infrastructures du réseau d'eau. Le caractère exceptionnel de l'été 2022, et la nécessité d'accélérer la réparation des fuites sur les canalisations, justifie l'octroi d'une enveloppe complémentaire.

- l'amendement n° 34 (FINC.5) visant à abonder de 60 millions d'euros le programme national « ponts » porté par l'action 07 « Cohésion territoriale » du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance ». Il s'agit ainsi de poursuivre le soutien aux collectivités territoriales face à l'état préoccupant de leurs ponts routiers (90 % des ponts routiers en France).

Bien souvent, les plus petites communes n'ont pas les moyens de les entretenir. En 2019, le rapport d'information de nos collègues sénateurs Patrick Chaize et Michel Dagbert, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et faisant suite à la mission d'information sur la sécurité des ponts présidée par Hervé Maurey, avait déjà tiré la sonnette d'alarme et appelé à un véritable « plan Marshall » en faveur des ponts du bloc communal.

Le plan de relance a permis de lancer un programme national « ponts » qui a pour objet de soutenir les plus petites communes dans le recensement, les diagnostics, les études et pour financer des expérimentations permettant de réduire les coûts de surveillance et d'entretien de leurs ouvrages d'art.

Au 6 septembre 2022, 9 000 communes avaient bénéficié d'une visite de leurs ouvrages, ce qui représente environ 35 000 ponts. 23 % de ces ouvrages présentent des défauts significatifs. Un panel de ponts parmi les plus sensibles doit bénéficier d'une deuxième phase d'évaluation plus approfondie. Leur nombre, qui doit dépendre du budget restant disponible à l'issue de la première phase, est estimé à ce jour entre 300 et 500.

Alors que 60 millions d'euros devaient être alloués à ce programme, celui-ci a été amputé en 2022 de 20 millions d'euros pour ne lui laisser que 40 millions d'euros.

Aujourd'hui, et alors même que le programme ne prévoit de financer que des études et des expertises, les services de l'État reconnaissent que la deuxième phase du programme, qui doit permettre d'expertiser plus finement l'état des ponts les plus dégradés, sera calibrée en fonction des crédits restants. Aussi, alors que cette étape est peut-être la plus essentielle pour éviter que ne survienne un drame, elle ne serait dotée que de 3 à 6 millions d'euros et des ponts souffrant de dégradations avancées ne pourraient pas faire l'objet d'expertises renforcées.

Dans un nouveau rapport présenté en juin dernier au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, notre collègue sénateur Bruno Belin, tout en saluant une avancée, soulignait également les insuffisances de ce programme.

Pour toutes ces raisons, il apparaît urgent de renforcer significativement le programme, d'une part, pour réaliser un recensement exhaustif et mener des expertises approfondies sur l'ensemble des ponts les plus sensibles et, d'autre part, pour soutenir les communes les plus fragiles

dans les investissements nécessaires à la réparation de leurs ouvrages les plus dégradés ;

- l'amendement n° 33 (FINC.4) visant à procéder à une annulation de crédits de 4 milliards d'euros sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale "Participations financières de l'État" » de la mission « Économie ».

En effet, alors que les ouvertures de crédits opérées par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ont été largement supérieures aux crédits nécessaires au financement de l'offre publique d'achat sur les actions et Océane de l'entreprise EDF, la commission des finances avait déjà porté, lors de l'examen du texte, un amendement, adopté par le Sénat, visant à minorer de 3 milliards d'euros ces crédits.

Le Gouvernement souhaite désormais utiliser le reliquat de crédits sur le programme 367, soit un peu plus de 4 milliards d'euros, pour financer d'autres opérations patrimoniales de l'État sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » en 2023.

Or, ces crédits devraient faire l'objet d'une ouverture en loi de finances initiale pour 2023. Le choix de procéder à des reports nuit à la clarté et à la sincérité des comptes présentés au Parlement.

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

ARTICLE 5

Budgets annexes : annulations de crédits

L'article 5 prévoit l'annulation de 11,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,0 millions d'euros en crédits de paiement au titre des budgets annexes pour l'exercice en cours. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

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

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit l'annulation de 11,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 15,0 millions d'euros en crédits de paiement au titre des budgets annexes pour l'exercice en cours. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

Ces annulations de crédit ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

La répartition par mission et programme est précisée dans l'état C annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les budgets annexes et n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport.

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

ARTICLE 6

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

L'article 6 prévoit pour l'exercice en cours, au titre des comptes spéciaux :

- l'ouverture de 208,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 168,2 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur les comptes d'affectation spéciale ;

- l'ouverture de 613,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 174,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 171,9 millions d'euros en crédits de paiement, sur les comptes de concours financiers.

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

La commission propose d'adopter cet article modifié par un amendement qui prévoit de doter de 60,26 millions d'euros supplémentaires le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». Il s'agit ainsi de conférer davantage de moyens aux collectivités territoriales pour la réfection des réseaux routiers.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

S'agissant des **comptes d'affectation spéciale** :

- le **I** du présent article annule 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ;

- le **II** ouvre 208,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 168,2 millions d'euros en crédits de paiement.

S'agissant des **comptes de concours financiers** :

- le **III** annule 174,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 171,9 millions d'euros en crédits de paiement;

- le **IV** ouvre 613,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Au total, les crédits des comptes d'affectation spéciale augmentent de 201,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 161,2 millions d'euros en crédits de paiement. Ceux des comptes de concours financiers augmentent de 439,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 441,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Les ouvertures et les annulations de crédits sont détaillées par compte et par programme dans l'état D annexé au présent projet de loi de finances rectificative.

Ces modifications de crédits ont été présentées dans l'exposé général du présent rapport.

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

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

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les comptes spéciaux et les principales observations du rapporteur général sont formulées dans l'exposé général du présent rapport.

La commission a adopté un **amendement n° 35 (FINC.6)** du rapporteur général qui tend à doter de 60,26 millions d'euros supplémentaires le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », plutôt que de laisser cette somme au programme 755 « Désendettement de l'État ».

En effet, il est utile que l'intégralité des recettes supplémentaires constatées en exécution en 2022, soit 128,2 millions d'euros, au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation (hors radars), et des amendes forfaitaires majorées (radars et hors radars).

Les besoins des collectivités territoriales pour la réalisation de travaux routiers sont aujourd'hui très importants, dans un souci de sécurité et de bonne circulation sur les réseaux.

Le présent amendement de crédit constitue une coordination avec celui portant article additionnel déposé après l'article 2 et modifiant les modalités de répartition au sein du compte prévues initialement à l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Pour mémoire, cet amendement ne remet pas en cause le fait que le CAS Radars contribue déjà au désendettement de l'État à hauteur de 568,5 millions d'euros en 2022.

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

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 7

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

L'article 7 accroît de 907 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'autorisations d'emplois de l'État.

S'agissant d'un article de régularisation, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AJUSTEMENT DES PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT

L'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la loi de finances de l'année fixe le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**, qui sont spécialisés par ministère et par budget annexe.

Le présent article **ajuste** les plafonds d'autorisations d'emplois fixés en loi de finances initiale, pour une **augmentation au total de 907 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

Ces mouvements représentent 0,05 % du plafond d'autorisation des emplois fixé en loi de finances initiale.

**Ajustement des plafonds d'autorisations d'emplois
des ministères**

(en ETPT)

Ministère	LFI 2022	PLFR-2 2022	Réévaluation
I. - Budget général	1 930 485	1 931 392	+ 907
Agriculture et alimentation	29 735	29 735	-
Armées	271 372	271 372	-
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	291	291	-
Culture	9 434	9 434	-
Économie, finances et relance	127 049	127 049	-
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 024 862	1 024 862	-
Enseignement supérieur, recherche et innovation	5 311	5 311	-
Europe et affaires étrangères	13 566	13 616	+ 50
Intérieur	293 771	293 771	-
Justice	90 667	91 358	+ 691
Outre-mer	5 744	5 744	-
Services du Premier ministre	9 748	9 801	+ 53
Solidarités et santé	4 872	5 005	+ 133
Transformation et fonction publiques	433	433	-
Transition écologique	35 669	35 649	- 20
Travail, emploi et insertion	7 961	7 961	-
II. - Budgets annexes	10 985	10 985	-
Contrôle et exploitation aériens	10 451	10 451	-
Publications officielles et information administrative	534	534	-
Total général	1 941 470	1 942 377	+ 907

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

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION

Les principales évolutions des emplois ont été présentées par le rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article constitue un article de régularisation des mouvements intervenus en cours de gestion.

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

ARTICLE 8

Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs

L'article 8 accroît de 174 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs de l'État.

S'agissant d'un article de régularisation, la commission propose de l'adopter sans modification.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AJUSTEMENT DES PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

L'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 prévoit que le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État est fixé chaque année par la loi de finances.

Le présent article ajuste les **plafonds d'autorisations d'emplois des opérateurs de l'État** fixés en loi de finances initiale pour 2022, avec une **augmentation** au total de **174 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, afin de prendre en compte et de régulariser des mouvements intervenus en cours de gestion.

Ces mouvements représentent 0,04 % du plafond d'autorisation des emplois fixé en loi de finances initiale.

Les évolutions sont présentées dans le tableau suivant.

Plafond d'autorisation d'emplois des opérateurs en 2022

(en équivalent temps plein travaillé)

Mission	LFI	PLFR-2
Écologie, développement et mobilité durables	19 309	+ 65
Prévention des risques	1 361	+ 65
Immigration, asile et intégration	2 190	+ 21
Intégration et accès à la nationalité française	1 187	+ 21
Justice	691	+ 4
Conduite et pilotage de la politique de la justice	200	+ 4
Solidarité, insertion et égalité des chances	8 278	+ 81
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	8 248	+ 81
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	47	+ 3
Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	47	+ 3
Total	406 054	+ 174

Source : commission des finances, à partir de la loi de finances initiale et du présent projet de loi de finances rectificative

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE SANS MODIFICATION

Cet article constitue un article de régularisation des mouvements intervenus en cours de gestion.

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

TITRE II

AUTRES DISPOSITIONS

I. MESURES FISCALES ET MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 9 A (nouveau)

Doublement du seuil d'imputation du déficit foncier sur le revenu global pour des dépenses de rénovation énergétique

Le présent article prévoit de doubler le seuil, actuellement de 10 700 euros, jusqu'auquel le déficit foncier, résultant de charges supérieures aux recettes foncières, peut être imputé sur le revenu global afin de réduire le revenu imposable. Ce doublement est limité aux dépenses de rénovation énergétique.

La commission propose d'adopter sans modification cet article qui va dans le sens d'un encouragement fort à la rénovation énergétique des logements locatifs, alors que certains propriétaires bailleurs seront contraints de réaliser d'importants travaux dans leurs locations.

I. LE DROIT EXISTANT : LE DÉFICIT FONCIER PEUT ÊTRE DÉDUIT EN PARTIE DU REVENU GLOBAL DE L'ANNÉE, ET EN PARTIE DES REVENUS FONCIERS DES DIX ANNÉES SUIVANTES

L'article 156 du code général des impôts définit l'assiette de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire le montant total du revenu net annuel dont dispose chaque foyer fiscal, ainsi que certaines charges qui en sont déduites.

Le I prévoit ainsi que le déficit constaté pour une année dans une catégorie de revenus est soustrait du revenu imposable. Si le revenu global n'est pas suffisant pour que l'imputation puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté successivement sur le revenu global des années suivantes jusqu'à la sixième année inclusivement.

La possibilité de déduction supporte plusieurs exceptions.

En application du 3° du I, les déficits fonciers s'imputent :

- sur le revenu global, pour les déficits non issus d'intérêts d'emprunts et dans une limite de 10 700 euros (voire 15 300 euros lorsque le déficit foncier porte sur un logement ayant bénéficié des dispositifs de déduction des revenus fonciers « Périssol » ou « Cosse »). Les revenus des propriétaires de monuments historiques ne sont pas soumis à cette limite ;

- sur les revenus fonciers uniquement pour la fraction qui dépasse la limite précitée.

Exemple d'application des règles de déduction du déficit foncier

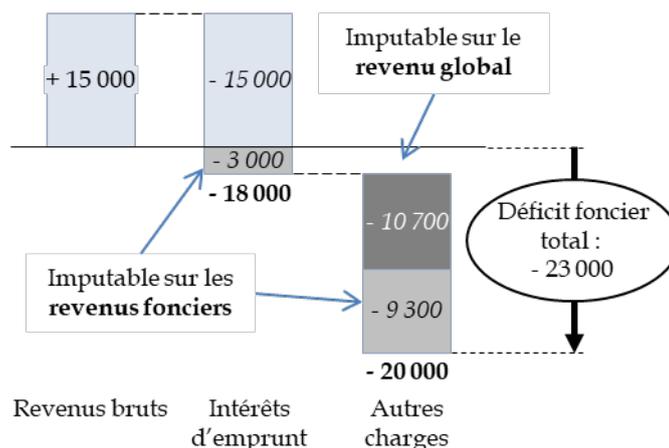
Un propriétaire a perçu en année N des revenus fonciers provenant d'un immeuble donné en location nue. Son revenu est déterminé de la façon suivante :

Revenus bruts :	15 000 euros
Intérêts d'emprunts :	- 18 000 euros
Autres charges :	- 20 000 euros
Déficit foncier :	- 23 000 euros

Le revenu brut étant toujours réputé compenser prioritairement les intérêts d'emprunt, le déficit provient :

- à hauteur de 3 000 euros des intérêts d'emprunt (soit le surcroît des intérêts d'emprunt par rapport au revenu brut). Cette fraction du déficit sera imputable uniquement des revenus fonciers des dix années suivantes ;

- à hauteur de 20 000 euros des autres dépenses. Ce montant est déductible du revenu global à hauteur de 10 700 euros, et imputable sur les revenus fonciers des dix années suivantes pour le reliquat, soit 9 300 euros (qui s'ajoutent aux 3 000 euros issus des intérêts d'emprunt).



Source : commission des finances, à partir du Bulletin officiel des finances publiques – Impôts (BOI-RFPI-BASE-30-20)

Le déficit foncier survient lorsque les charges foncières sont plus élevées que les revenus fonciers. Les charges prises en compte doivent se rapporter à des immeubles dont les revenus sont imposables à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des revenus fonciers et avoir été engagées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu.

Un contribuable ne peut pas imputer un déficit foncier sur le revenu global s'il bénéficie en même temps de la réduction d'impôt accordée au titre de certains investissements réalisés outre-mer, prévue par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts.

Les revenus fonciers peuvent provenir de tous immeubles, urbains ou ruraux, qu'ils soient possédés directement par une personne physique ou une société transparente ou qu'ils soient la propriété d'une société de personnes non soumise à l'impôt sur les sociétés, telles que les sociétés civiles immobilières (SCI) ou les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Le logement doit être donné en location pendant une durée de trois années au minimum.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DOUBLER LE SEUIL D'IMPUTATION DU DÉFICIT FONCIER SUR LE REVENU GLOBAL POUR LES DÉPENSES DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE

Le présent article résulte de l'**adoption**, par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances, d'un **amendement** déposé par notre collègue Véronique Louwagie et plusieurs de ses collègues, **sous-amendé** sur l'initiative du Gouvernement.

Il **porte à 21 400 euros**, au lieu de 10 700 euros, la **limite de l'imputation du déficit foncier sur le revenu global** lorsque ce déficit est lié à la réalisation de **dépenses de travaux de rénovation énergétique** permettant à un bien de passer d'une classe énergétique E, F ou G à une classe de performance énergétique A, B, C ou D¹, dans des conditions définies par décret. Le report peut s'appliquer pendant les trois années qui suivent l'engagement des travaux.

Le sous-amendement du Gouvernement a précisé que **la limite de 21 400 euros ne porte que sur les dépenses déductibles en tant que telles**, excluant donc les dépenses de reconstruction ou d'agrandissement ainsi que celles donnant lieu à la déduction d'un amortissement pratiqué en application des dispositifs « Périssol », « Besson », ou « Robien » et celles ayant ouvert droit au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

¹ Les classes énergétiques sont définies à l'article L. 173-1-1 du code de la construction et l'habitation.

Il a également prévu **l'annulation de l'imputation du déficit foncier sur le revenu global dans le cas où le contribuable ne justifierait pas de nouveau classement de performance énergétique** au plus tard le 31 décembre 2025. Il précise enfin que **le devis doit avoir été accepté à compter du 5 novembre 2022**, afin d'éviter des effets d'aubaine pour des projets lancés avant le dépôt de l'amendement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE SANS MODIFICATION

Le présent article constitue une **mesure forte** pour encourager des bailleurs à réaliser des travaux de rénovation énergétique. Il reprend en substance un amendement adopté par le Sénat, sur la proposition de notre collègue Dominique Estrosi Sassone, lors de l'examen du projet de loi « Climat et résilience »¹.

La vérification du changement de classe énergétique doit garantir que des travaux réellement efficaces seront réalisés. Elle peut toutefois constituer un risque pour des propriétaires qui, après avoir engagé des montants importants en comptant sur la déduction des déficits fonciers sur le revenu global, découvriront a posteriori que les travaux n'ont pas eu l'efficacité escomptée et ne permet pas de parvenir à une classe D ou meilleure.

Il est regrettable qu'aucune estimation du coût de la mesure ne soit donné pour les finances publiques, alors qu'il pourrait être élevé puisque de nombreux propriétaires bailleurs devront engager des travaux dans la mesure où la location des logements de classe énergétique G, F et E sera interdite à compter, respectivement, des années 2025, 2028 et 2034.

Il convient également de noter que **l'imputation du déficit foncier sur le revenu global n'est pas toujours favorable au bailleur** : elle permet de réduire le revenu imposable à l'impôt sur le revenu, mais l'imputation sur les revenus fonciers futurs permet d'éviter également une part des prélèvements sociaux portant sur les revenus fonciers.

Il est toutefois **primordial d'encourager les bailleurs** à s'engager plus fortement dans la nécessaire rénovation du parc de logements existants. C'est ce que devrait permettre **l'imputation du déficit foncier sur le revenu global**, et non sur les déficits fonciers des dix années suivantes, qui **donne une visibilité bien plus grande aux bailleurs** et devrait avoir un effet incitatif important. En outre et pour mémoire, la condition de location pendant trois ans garantit que l'imputation du déficit foncier n'est pas applicable aux locations saisonnières. Enfin, cette mesure pourrait inciter les

¹ [Amendement COM-285](#), déposé le 27 mai 2021, adopté par la commission des affaires économiques du Sénat, puis par le Sénat en séance publique, sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

propriétaires à mobiliser l'épargne importante accumulée lors de la crise sanitaire.

Cette mesure poursuit un objectif environnemental. La vérification du gain énergétique à travers le saut de classes énergétiques est une garantie de l'efficacité des travaux menés. La mesure s'applique certes, en principe, pour un saut d'une seule classe (de E à D), mais l'augmentation du seuil d'imputation du déficit foncier de 10 700 euros à 21 400 euros en réserve le bénéfice à des travaux d'un coût élevé, bénéfice qui est d'autant plus important que les travaux sont globaux : on peut donc considérer qu'elle favorise effectivement les rénovations multi-gestes, voire globales.

Cette mesure doit enfin bénéficier également aux locataires, puisque la rénovation des logements, surtout lorsque son efficacité est ainsi garantie par le saut d'une ou plusieurs classes énergétiques, conduit à une réduction du montant des charges.

En conséquence, la commission propose d'**adopter cet article sans modification.**

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

ARTICLE 9 B (nouveau)

**Mentionner le taux moyen et le taux marginal d'imposition
sur l'avis d'impôt sur les revenus du contribuable**

Le présent article prévoit que l'avis d'impôt du contribuable mentionne son taux moyen et marginal d'imposition.

Les taux marginal et moyen d'imposition ne figurent pas actuellement sur l'avis d'impôt sur le revenu et, s'agissant de la mise en œuvre du prélèvement à la source, seul le taux d'imposition moyen est présent sur les fiches de salaire. Or, selon l'objet de l'amendement dont est issu le présent article, les deux taux sont aisément confondus par les contribuables.

Il s'agit donc de donner une meilleure information au contribuable sur son taux d'imposition.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. L'AVIS D'IMPÔT SUR LES REVENUS NE MENTIONNE NI LE TAUX MARGINAL D'IMPOSITION NI LE TAUX MOYEN D'IMPOSITION

L'avant dernier alinéa du 3° de l'article 170 du code général des impôts prévoit que les avis d'imposition doivent **présenter le décompte détaillé du revenu imposable en faisant apparaître notamment le montant des revenus catégoriels**, celui des déductions pratiquées ou des charges retranchées du revenu global, ainsi que le montant des charges ouvrant droit à réduction d'impôt et le montant de cette réduction.

L'avis d'impôt sur les revenus comporte notamment les éléments suivants :

- l'ensemble des revenus déclarés ;
- le nombre de parts de quotient familial ;
- le revenu fiscal de référence ;
- la date de mise en recouvrement et la date limite de paiement ;
- le montant de l'impôt calculé ;
- le décompte de la somme qu'il reste à payer ou qui est remboursée après déduction des retenues à la source ;
- l'échéancier du ou des prélèvements sur le compte s'il reste une somme à payer ;

- les coordonnées des services gestionnaires.

À l'heure actuelle, les taux marginal et moyen d'imposition ne figurent pas sur l'avis d'imposition d'impôt sur les revenus. En revanche, le taux moyen d'imposition, qui correspond au prélèvement à la source, figure sur les fiches de salaire.

Le **taux d'imposition marginal** désigne le taux d'imposition auquel le contribuable est imposé sur la dernière tranche de ses revenus. Par exemple, pour un contribuable dont le revenu fiscal de référence de référence est de 29 000 euros, son taux marginal d'imposition sera de 30 %.

Le « **taux moyen d'imposition** », pour ce qui concerne l'impôt sur le revenu et l'application du prélèvement à la source, désigne le taux de prélèvement à la source tel qu'il est calculé par l'article 204 H du code général des impôts. Il correspond au taux moyen, après application du barème de l'impôt sur le revenu, auquel le contribuable est prélevé sur ses revenus.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : MENTIONNER LE TAUX MARGINAL ET LE TAUX MOYEN D'IMPOSITION SUR L'AVIS D'IMPÔT SUR LE REVENU

Le présent article additionnel est issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale (n° 391). Le Gouvernement y a donné un avis favorable.

L'amendement propose de compléter l'avis d'imposition en y faisant **figurer le taux d'imposition moyen du contribuable au titre de l'article 204 H du code général des impôts, ainsi que son taux d'imposition marginal.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MEILLEURE INFORMATION DES CONTRIBUABLES

Il arrive que les contribuables fassent la confusion entre le taux marginal et le taux moyen d'imposition qui leur est appliqué.

Par exemple, si un contribuable célibataire sans enfant à charge voit son revenu fiscal de référence (RFR) passer de 26 000 euros à 27 000 euros, alors son taux marginal d'imposition passera de 11 à 30 %, ce qui correspond à l'impôt applicable à la tranche de revenus entre 26 071 euros et 74 545 euros¹. En application du barème de l'impôt sur le revenu, ce contribuable verrait son impôt sur le revenu passer de 1 735 euros (pour un RFR de 26 000 euros) à 2022 euros (pour un RFR de 27 000

¹ Avant indexation prévue par l'article 2 du projet de loi de finances pour 2023.

euros). Son taux moyen d'imposition évoluerait donc de 6,7 % à 7,5 %. L'augmentation du taux marginal d'impôt sur le revenu (de 11 % à 30 %), ne conduit donc pas à une forte hausse du taux moyen d'imposition.

Le présent article permet ainsi une meilleure information du contribuable sur son niveau d'imposition.

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

ARTICLE 9 C (nouveau)

Répartition entre les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre du produit de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau relative aux centrales photovoltaïques

Le présent article additionnel prévoit de modifier la répartition du produit de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer) relative aux centrales photovoltaïques entre les départements et le bloc communal. Aujourd'hui, ce produit est réparti à parts égales entre eux. Le dispositif proposé vise à transférer des départements vers les communes d'implantation 20 % du produit de l'Ifer perçue au titre des centrales photovoltaïques installées à compter du 1^{er} janvier 2023.

Ce dispositif, qui entraîne une perte de ressources pour les départements, n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les collectivités concernées. L'enjeu de la répartition du produit des Ifer entre les collectivités territoriales requiert pourtant un débat politique approfondi au Parlement et avec les élus locaux. Le sujet doit être traité de manière globale, et non en isolant l'une de ses composantes, ici la composante « photovoltaïque ». À ce titre, l'introduction d'une telle mesure en projet de loi de finances rectificative de fin d'année paraît prématurée et inadaptée, d'autant que le dispositif proposé n'est techniquement pas abouti et nécessiterait d'être amélioré.

Pour toutes ces raisons, la commission des finances vous propose d'adopter un amendement n° 36 (FINC.7) de suppression de cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : L'IFER RELATIVE AUX CENTRALES PHOTOVOLTAÏQUES EST PERÇU À 50 % PAR LES DÉPARTEMENTS ET À 50 % PAR LE BLOC COMMUNAL

Créée par l'article 2 de la loi de finances pour 2010¹, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (Ifer) est prévue par l'article 1635-0 *quinquies* du code général des impôts.

Cette imposition, dont les modalités sont déterminées par les articles 1519 D, 1519 E, 1519 F, 1519 G, 1519 H, 1519 HA, 1599 *quater* A, 1599 *quater* A bis et 1599 *quater* B du code général des impôts (CGI), **est destinée aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.**

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Elle comprend neuf composantes :

- une imposition sur les éoliennes et hydroliennes ;
- une imposition sur les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme ;
- une imposition sur les centrales de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique ;
- une imposition sur les transformateurs électriques ;
- une imposition sur les stations ;
- une imposition sur les installations gazières et sur les canalisations de transport de gaz naturel, d'autres hydrocarbures et de produits chimiques ;
- une imposition sur le matériel ferroviaire roulant utilisé sur le réseau ferré national pour les opérations de transport de voyageurs ;
- une imposition sur certains matériels roulants utilisés sur les lignes de transport en commun de voyageurs en Île-de-France ;
- une imposition sur les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre et certains équipements de commutation téléphonique.

L'Ifer sur les centrales de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique est prévue à l'article 1519 F du CGI. Elle est due chaque année par l'exploitant de la centrale de production d'électricité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

S'agissant des centrales photovoltaïques mises en service avant le 1^{er} janvier 2021, le tarif annuel est fixé à 7,82 euros par kilowatt de puissance installée au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Pour celles installées après cette date, le tarif est de 3,254 euros par kilowatt de puissance électrique.

Le produit de l'Ifer relative aux centrales photovoltaïques est perçu à 50 % par les départements en application de l'article 1586 du CGI.

La part restante est affectée au bloc communal, selon des modalités qui relèvent du régime fiscal de l'EPCI en application des V et V bis de l'article 1379-0 bis du CGI :

- s'agissant des EPCI à fiscalité additionnelle relevant du régime prévu à l'article 1609 *quinquies* BA du CGI, y compris ceux ayant opté pour des régimes de fiscalité professionnelle de zone ou de fiscalité éolienne unique prévus à l'article 1609 *quinquies* C du même code, **cette part revient aux communes ;**

- s'agissant des EPCI à fiscalité professionnelle unique relevant du régime prévu à l'article 1609 *nonies* C du CGI, **cette part revient à l'EPCI ;**

En présence d'une **commune isolée**, cette part revient à ladite commune en application de l'article 1379 du CGI.

Répartition de l'Ifer relative aux centrales photovoltaïque

En présence d'une commune isolée	En présence d'un EPCI à fiscalité additionnelle (FA)	En présence d'un EPCI à fiscalité professionnelle de zone (FPZ)	En présence d'un EPCI à fiscalité éolienne unique (FEU)	En présence d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU)
50 % Commune	50 % Commune			50 % EPCI
50 % Département	50 % Département			50 % Département

Source : bulletin officiel des finances publiques

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : TRANSFÉRER UNE PART DE 20 % DU PRODUIT DE L'IFER RELATIVE AUX CENTRALES PHOTOVOLTAÏQUES DES DÉPARTEMENTS VERS LES COMMUNES D'IMPLANTATION

Le présent article additionnel est issu de quatre amendements identiques proposés respectivement par les députés Jean-René Cazeneuve, Lise Magnier, Christine Pires Beaune et Daniel Labaronne, adoptés avec un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Il vise à ce qu'une **fraction de 20 % du produit de l'Ifer** relative aux centrales photovoltaïques installées à compter du 1^{er} janvier 2023 soit **attribuée aux communes d'implantation**. Cette part du produit serait retirée aux départements. Le régime applicable aux centrales installées avant cette date resterait inchangé.

Ainsi :

- **le 1^o du I** du présent article vise à modifier l'article 1379 du CGI de façon à prévoir l'affectation de cette nouvelle part de 20 % aux communes d'implantation ;

- **le 4^o et le a) du 2^o du même I** visent à modifier le II de l'article 1609 *quinquies* C du CGI et le V de l'article 1379-0 *bis* du même code de façon à prévoir les modalités selon lesquelles les EPCI à fiscalité additionnelle ayant opté pour des régimes de fiscalité professionnelle de zone ou de fiscalité éolienne unique peuvent se substituer aux communes pour la perception de cette part ;

- le 5° et le b) du 2° du même I visent à modifier le II de l'article 1609 *nonies* C du CGI et le V *bis* de l'article 1379-0 *bis* précité du même code de façon à limiter à 50 % la part revenant de plein droit aux EPCI à fiscalité professionnelle unique, afin de laisser la nouvelle part de 20 % à leurs communes membres, et à prévoir les modalités selon lesquelles ils peuvent se substituer aux communes pour la perception de cette part ;

- le 3° du I vise à réduire à 30 % la part revenant aux départements ;

Le II précise que cette nouvelle répartition ne s'applique qu'aux centrales photovoltaïques installées à compter du 1^{er} janvier 2023.

**Répartition de l'Ifcr relative aux centrales photovoltaïques installées
à compter du 1^{er} janvier 2023 proposée par le présent article**

En présence d'une commune isolée	En présence d'un EPCI à fiscalité additionnelle (FA)	En présence d'un EPCI à fiscalité professionnelle de zone (FPZ)	En présence d'un EPCI à fiscalité éolienne unique (FEU)	En présence d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU)
70 % Commune	70 % Commune			20 % Commune
				50 % EPCI
30 % Département	30 % Département			30 % Département

Source : commission des finances

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UN DISPOSITIF PRÉMATURÉ ET INABOUTI, QUI N'A PAS SA PLACE EN PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE FIN D'ANNÉE

Le présent dispositif, qui entraîne une perte de ressources pour les départements, n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les collectivités concernées. Or ce transfert ne va pourtant pas de soi puisque, bien que ne disposant pas de la compétence économique, les départements participent aux projets de développement des centrales photovoltaïques sur leur territoire en accompagnant, notamment en ingénierie, les communes d'implantation et en encourageant des initiatives mutualisées impliquant plusieurs communes. La répartition actuelle du produit de cet impôt est justement supposée refléter ces dynamiques territoriales.

En tout état de cause, l'enjeu de la répartition du produit des Ifer entre les collectivités territoriales requiert un débat politique approfondi au Parlement et avec les élus locaux. Le sujet doit être traité de manière globale, et non en isolant l'une de ses composantes, ici la composante « photovoltaïque ».

À ce titre, l'introduction d'une telle mesure en projet de loi de finances rectificative de fin d'année paraît prématurée et inadaptée, d'autant que le dispositif proposé n'est techniquement pas abouti et nécessiterait d'être amélioré.

Pour toutes ces raisons, le rapporteur général propose d'adopter un amendement n° 36 (FINC.7) de suppression de cet article.

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

ARTICLE 9 D (nouveau)

Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties des bâtiments ruraux affectés à un usage agricole par une société exclusivement constituée entre associés exploitants agricoles

Le présent article prévoit d'étendre le champ d'application de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), prévue au b du 6° de l'article 1382 du code général des impôts (CGI), aux bâtiments affectés à un usage agricole par des regroupements d'exploitants agricoles qui se sont associés sous forme de société.

Afin de bénéficier de l'exonération, ces bâtiments, affectés à un usage agricole de façon permanente et exclusive, ne doivent servir qu'aux seules exploitations agricoles des associés de la société.

La commission propose d'adopter cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE EXONÉRATION DE TFPB LIÉE À LA QUALITÉ DU BÉNÉFICIAIRE ET À L'AFFECTATION DU BÂTIMENT

Les bâtiments affectés à un usage agricole par certains organismes agricoles sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), aux termes du b du 6° de l'article 1382 du code général des impôts (CGI). Cette exonération est soumise à la satisfaction de conditions tenant à la qualité du bénéficiaire et à l'affectation d'usage du bâtiment.

A. LES CONDITIONS LIÉES À LA QUALITÉ DU BÉNÉFICIAIRE

Le b du 6° de l'article précité énumère une liste limitative des bénéficiaires de l'exonération.

1. Une liste limitative des organismes bénéficiaires

Les organismes visés par le b du 6° de l'article 1382 sont¹ :

- une société coopérative agricole (SCA)² ;
- une association syndicale³ ayant un objet exclusivement agricole et son union⁴ ;
- une association foncière⁵ ;
- une société d'intérêt collectif agricole⁶ (SICA) ;
- un syndicat professionnel agricole⁷ ;
- une société d'élevage ;
- une association agricoles reconnues par la loi et dépendant du ministère de l'agriculture ayant pour objet de favoriser la production agricole, son union ou fédération ;
- une union de sociétés coopératives agricoles (USCA) ou une union de coopératives agricoles⁸ (UCA) ;
- une union de coopératives de consommation ;
- ou un groupement d'intérêt économique⁹ (GIE) constitués entre exploitations agricoles.

L'organisme agricole doit avoir été constitué et fonctionner conformément aux dispositions légales qui le régit.

2. L'affectation à un usage agricole par un organisme agricole

a) *Une affectation à un usage agricole directe, permanente et exclusive*

L'exonération n'est applicable qu'à un bâtiment qui a été affecté à un usage agricole par l'un des organismes précités. Sont donc exclus du champ d'application de l'exonération, les locaux administratifs ou d'habitation.

¹ Cf. premier alinéa du b du 6° de l'article 1382 du CGI.

² Régie par l'article L. 521-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

³ Régie par l'article 1 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

⁴ Régie par l'article 47 de l'ordonnance n° 2004-632 du 1 juillet 2004.

⁵ Régie par l'article L. 131_1 du CRPM.

⁶ Régie par l'article L. 531-1 du CRPM.

⁷ Régi par l'article L. 718-7 du CRPM.

⁸ Régie par l'article L. 521-1 du CRPM.

⁹ Régi par l'article L. 251-1 du code de commerce.

L'usage agricole est défini par la jurisprudence qui juge que les bâtiments doivent remplir **trois critères cumulatifs quant à la nature des opérations qui y sont réalisées**. Celles-ci doivent :

- « - être réalisées habituellement par les agriculteurs eux-mêmes¹ ;
- être réalisées par les organismes agricoles pour le compte de leurs adhérents ;
- et ne pas présenter un caractère industriel. »²

L'usage agricole doit être **direct, permanent et exclusif**³. En effet, la notion d'usage agricole s'entend comme une affectation non pas au secteur agricole en général, mais aux opérations réalisées habituellement par les agriculteurs eux-mêmes.

b) *Trois cas particuliers*

L'exonération est spécifiquement maintenue pour :

- une **coopérative de blé qui loue** « *tout ou partie de leurs magasins à l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) en vue du logement des blés excédentaires* »⁴.

- une **société coopérative agricole** qui met à la disposition d'un tiers, tout ou partie de ses locaux pour la « *transformation exclusive des produits des adhérents de la coopérative* »⁵ ;

- une **coopérative de céréales** pour les opérations qu'elle réalise avec FranceAgriMer en matière d'achat, de vente, de transformation ou de transport de céréales ainsi que celles effectuées avec d'autres coopératives de céréales dans le cadre de programmes élaborés par l'établissement⁶.

¹ Il s'agit des opérations de transformation de produits agricoles, de stockage, de manutention et de conditionnement.

² Cf. CE, décision du 25 mai 2018, n° 408884, ECLI:FR:CECHS:2018:408884.20180525.

³ Cf. CE, 2 décembre 1998, n° 86112 et CE, 20 janvier 1992, n° 67682.

⁴ Cf. deuxième alinéa du b du 6° de l'article 1382 du CGI.

⁵ Cf. troisième alinéa du b du 6° de l'article 1382 du CGI.

⁶ Cf. quatrième alinéa du b du 6° de l'article 1382 du CGI

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE BÉNÉFICE DE L'EXONÉRATION POUR LES SOCIÉTÉS EXCLUSIVEMENT CONSTITUÉES ENTRE ASSOCIÉS EXPLOITANTS AGRICOLES

Le présent article résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, avec le double avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, d'un amendement déposé par nos collègues Charles de Courson, Michel Castellani et Jean-Félix Acquaviva, sous-amendé à l'initiative du Gouvernement.

L'amendement ainsi modifié vise à **ouvrir le bénéfice de l'exonération de la TFPB aux regroupements d'exploitants agricoles**, en complétant le premier alinéa du b du 6° de l'article 1382 du CGI par une phrase *« ou par les sociétés exclusivement constituées entre associés exploitants agricoles à condition que ces bâtiments ne soient utilisés qu'au titre des exploitations agricoles de ces mêmes associés »*

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE EXTENSION DU CHAMP DE L'EXONÉRATION BIENVENUE

L'article 1382 du CGI prévoit un ensemble de situations permettant aux agriculteurs d'être exonéré de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont le cas des bâtiments affectés à usage agricole par un organisme agricole énuméré au b du 6° de l'article précité.

La liste étant limitative, le présent article tend à remédier à une situation échappant jusqu'ici au champ d'application de l'exonération, celle des sociétés exclusivement constituées entre associés exploitants agricoles.

À l'issue de l'adoption de cet article, les bâtiments affectés à un usage agricole par une société d'exploitants agricoles pourront bénéficier de l'exonération de TFPB, à condition que ces bâtiments ne servent qu'aux seuls exploitations agricoles des associés de la société.

Ce nouveau cas d'exonération de la TFPB couvre une situation de plus en plus commune, celle du regroupement d'exploitants agricoles pour construire en commun les bâtiments nécessaires à leur activité agricole, afin de mutualiser leurs investissements. N'étant pas constitué sous la forme d'une coopérative agricole ou d'un GIE, leurs bâtiments ne sont pas exonérés de TFPB.

L'entrée en vigueur de cet article mettra fin à la situation actuelle où un exploitant agricole stockant sa récolte, et celle de ses associés le cas échéant, dans un bâtiment détenu par sa propre société, n'entre pas dans le champ d'application de l'exonération, dès lors que la société n'étant pas un organisme énuméré au b du 6° de l'article 1382 du CGI.

Rappelons que la loi de finances pour 2022 est déjà venu modifier l'article 1382 du CGI afin de prévoir que les bâtiments d'une coopérative agricole dite en gestion indirecte - c'est-à-dire mis à la disposition d'un tiers pour contrôler la qualité de la transformation des produits de ses adhérents et tirant des revenus commerciaux de cette location par la vente de la production des adhérents- puissent bénéficier désormais de l'exonération¹.

La commission des finances propose par conséquent d'adopter cet article, sous réserve d'une modification rédactionnelle par l'amendement n° 37 (FINC.8).

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

¹ Cf. troisième alinéa du b du 6° de l'article 1382 du CGI.

ARTICLE 9 E (nouveau)

**Revalorisation de la valeur forfaitaire des piscines
pour le calcul de la taxe d'aménagement**

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale au cours de l'examen du texte en première lecture, prévoit de porter de 200 à 250 euros par mètre carré la valeur forfaitaire applicable aux piscines pour le calcul de l'assiette de la taxe d'aménagement et d'indexer cette valeur sur l'indice du coût de la construction.

Outre un amendement de correction technique, la commission a adopté un amendement étendant l'indexation à l'ensemble des valeurs forfaitaires utilisées pour le calcul de l'assiette de la taxe d'aménagement.

La commission propose d'adopter cet article ainsi modifié.

I. LE DROIT EXISTANT : LES VALEURS FORFAITAIRES DE CERTAINES INSTALLATIONS ET ÉQUIPEMENTS POUR LE CALCUL DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT N'ONT PAS ÉTÉ MODIFIÉES DEPUIS 2011

La **taxe d'aménagement** est un impôt perçu par la commune, le département et, en Île-de-France seulement, par la région.

Cette taxe est due par toute personne qui entreprend des opérations de construction, reconstruction ou agrandissement de bâtiments nécessitant l'obtention d'une autorisation d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager, autorisation préalable). Donnent également lieu au paiement de la taxe d'aménagement les opérations de construction soumises à déclaration préalable ou à permis de construire qui ont pour effet de changer la destination des locaux.

Les dispositions relatives à la **taxe d'aménagement** sont inscrites, depuis le 1^{er} septembre 2022¹, aux articles **1635 quater A et suivants** du code général des impôts.

¹ 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 est entrée en vigueur à la date du 1^{er} septembre 2022, résultant du [décret n° 2022-1102 du 1^{er} août 2022](#) fixant les modalités et la date du transfert de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive aux services de la direction générale des finances publiques.

En application de l'article 1635 *quater* H, l'assiette de la taxe d'aménagement est constituée :

- pour les surfaces construites, du produit de la surface de la construction par une valeur fixée forfaitairement à 929 euros par mètre carré en Île-de-France et à 820 euros par mètre carré dans les autres régions. Ces valeurs sont actualisées chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction ;

- pour les autres aménagements et installations, d'une valeur forfaitaire.

L'article **1635 *quater* J**, anciennement article L. 331-13 du code de l'urbanisme, définit cette valeur forfaitaire pour six catégories d'installations et d'aménagements. Ces valeurs n'ont pas été modifiées depuis 2011.

Valeur forfaitaire de certaines installations et aménagements pour le calcul de la taxe d'aménagement

Installation ou aménagement	Valeur forfaitaire
1° Emplacements de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisirs	3 000 € par emplacement
2° Emplacements des habitations légères de loisirs	10 000 € par emplacement
3° Piscines	200 € par mètre carré
4° Éoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres	3 000 € par éolienne
5° Panneaux photovoltaïques au sol	10 € par mètre carré
6° Aires de stationnement extérieures	2 000 € par emplacement

Source : article 1635 *quater* J du code général des impôts

Pour mémoire, l'article 7 du projet de loi de finances pour 2023, en cours de discussion, prévoit dans le texte transmis au Sénat **l'augmentation progressive**, à 2 500 euros en 2023 puis 3 000 euros en 2024, **de la valeur forfaitaire** pour les places de stationnement non couvertes prévue par le 6° de l'article 1635 *quater* J précité, ainsi que l'actualisation annuelle de ce montant en fonction de l'évolution de l'indice du coût de la construction.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE REVALORISATION DE 25 % DE LA VALEUR FORFAITAIRE APPLICABLE AUX PISCINES

Le présent article résulte de **l'adoption**, par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances, d'un **amendement** déposé par notre collègue député Charles de Courson et plusieurs de ses collègues, **sous-amendé** sur l'initiative du Gouvernement.

Le 1° porte à **250 euros par mètre carré**, contre 200 euros par mètre carré actuellement, **la valeur forfaitaire des piscines** pour le calcul de la taxe d'aménagement.

Le 2° prévoit **l'actualisation annuelle de cette valeur** en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Dans sa version initiale, avant adoption du sous-amendement, l'amendement prévoyait également une revalorisation de 20 % et l'actualisation annuelle de l'ensemble des valeurs forfaitaires, à l'exception de celle relative aux places de stationnement dont l'augmentation et l'actualisation font déjà l'objet, comme indiqué *supra*, de l'article 7 du projet de loi de finances pour 2023.

Le Gouvernement a justifié cette restriction du périmètre de l'amendement par la volonté d'éviter de majorer la fiscalité des installations d'énergies renouvelables (éoliennes et panneaux photovoltaïques prévus aux 4° et 5°) et de protéger les entreprises du secteur des campings et autres habitations de loisir (tentes, caravanes, résidences mobiles, et habitations légères de loisirs prévus aux 1° et 2°).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE REVALORISATION LIMITÉE DE LA TAXE D'AMÉNAGEMENT ET LA COMPLÉTER PAR UNE INDEXATION DE L'ENSEMBLE DES VALEURS FORFAITAIRES

Le présent article illustre encore une fois la confusion qui s'établit cette année entre le projet de loi de finances de 2023 et le collectif budgétaire de la fin de 2022, puisque les deux textes, dans leur version transmise au Sénat, modifient le même article du code général des impôts. Les dispositions fiscales s'appliquant au-delà de la fin de l'exercice devraient figurer uniquement dans le projet de loi de finances¹.

Sur le fond, **la revalorisation de la valeur forfaitaire**, et donc de la taxation, des piscines, **doit être approuvée dans la mesure où elle ne l'avait pas été modifiée depuis 2011**. Une augmentation de 25 % correspond ainsi, en euros courant, à une hausse inférieure à 8 %².

Si aucun chiffrage n'est proposé, cette disposition devrait apporter des ressources supplémentaires aux communes, sauf bien sûr si elle avait pour effet de réduire la surface de piscines prévues dans les nouvelles installations.

¹ Voir l'exposé général du présent rapport.

² L'indice des prix à la consommation, hors tabac, a augmenté de 17,3 % entre janvier 2011 et septembre 2022.

La mesure doit donc être approuvée. Toutefois, si une indexation est prévue pour les piscines, ainsi que, dans le projet de loi de finances, pour les places de stationnement extérieur, il paraît utile et logique que l'ensemble des valeurs forfaitaires prévues par l'article 1635 *quater* J fassent l'objet, à l'avenir, d'une indexation en fonction de l'indice de référence des loyers. La commission a adopté un amendement n° 38 (FINC.9) en ce sens, présenté par le rapporteur général.

La commission a également adopté l'amendement n° 39 (FINC.10) du rapporteur général tendant à opérer une correction technique afin d'éviter toute différence de traitement entre permis délivrés à la même date.

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

ARTICLE 9 F (nouveau)

Rapport sur l'opportunité de mettre en place des mesures d'aides aux ménages qui utilisent du chauffage au bois

Le présent article prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, d'un rapport sur la situation du marché des granulés de bois et de bûches de bois de chauffage, notamment au regard du droit de la concurrence et de la répression des fraudes. Le rapport doit également présenter l'opportunité de mettre en place des mesures afin d'aider les consommateurs dépendants de ces produits, comme un crédit d'impôt ou une aide budgétaire.

Prenant acte de cette demande de rapport qui peut effectivement apporter des informations utiles, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE MARCHÉ DES GRANULÉS ET DES BÛCHES DE CHAUFFAGE CONNAÎT DES TENSIONS DEPUIS 2021

A. LE COÛT DES GRANULÉS DE BOIS ET DES BÛCHES DE CHAUFFAGE EST EN HAUSSE DEPUIS 2021

Le coût des prix des granulés de bois a fortement augmenté au cours des deux dernières années. **Ainsi, en 2022 le prix de la tonne de granulés a dépassé les 700 euros, contre 350 euros en 2021.** La crise énergétique, qui s'est intensifiée avec la guerre en Ukraine, a conduit les ménages à davantage se tourner vers cette source d'énergie.

La progression des prix des pellets de bois a accompagné la forte progression de la vente des appareils de chauffage les utilisant. Entre 2021 et 2022, le nombre de poêles à granulés vendus est passé de 237 270 à 320 010 unités, soit une augmentation de 34,9 %. Les poêles à granulés représentent désormais 75 % du marché des appareils de chauffage de bois. En parallèle, la vente des chaudières utilisant des granulés a progressé de 120 %.

La forte augmentation du prix des pellets de bois a conduit à un report des ventes sur les bûches de chauffage. La demande était de **1,8 millions de tonnes** de bûches en 2020, puis de **2 millions de tonnes** en 2021, et elle approche les **2,4 millions de tonnes** pour la fin de l'année 2022.

C'est ainsi que le prix des bûches a également progressé, bien qu'à un rythme plus lent que celui des granulés de bois. Alors qu'un stère de bûches (1 m³) revenait à 60 euros en 2020, il a atteint 80 euros en 2022. D'une manière générale, le prix des appareils de chauffage au bois a progressé de 10 % depuis 2021.

Les aides mises en place par l'État ont également participé à la hausse de la demande pour les poêles à granulés et les chaudières au bois. Les foyers qui utilisent le chauffage au bois sont éligibles au chèque énergie, mais surtout, la pose d'une chaudière à granulés de bois peut être prise en charge par la prime de transition énergétique (« MaPrimeRénov' »), pour un montant qui peut atteindre jusqu'à 10 000 euros pour les ménages les plus modestes.

B. LA FORTE DEMANDE POUR LES PELLETS DE BOIS A CONDUIT À DES PÉNURIES LOCALISÉES ET AU DÉVELOPPEMENT DE FRAUDES

La forte demande pour les granulés de bois a conduit à des difficultés d'approvisionnement, **qui ont mené à des pénuries localisées à la fin du mois de septembre et durant le mois d'octobre 2022.**

À ce titre, des fraudes sur le marché du secteur du chauffage au bois ont été identifiées. Le ministre délégué aux comptes publics a ainsi affirmé en séance à l'Assemblée nationale que le Gouvernement a eu **des remontées sur des pratiques de stockage des pellets de poids dans l'objectif de renforcer les pénuries et de faire monter les prix.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RAPPORT SUR L'OPPORTUNITÉ DE METTRE EN PLACE DES MESURES AFIN D'AIDER LES MÉNAGES UTILISANT DU CHAUFFAGE AU BOIS

Le présent article additionnel est issu d'un amendement présenté au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale (n° 392) et ayant reçu un avis favorable du Gouvernement.

Il prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, d'un rapport sur **la situation du marché des granulés de bois et de bûches de bois de chauffage, notamment au regard du droit de la concurrence et de la répression des fraudes.** Le rapport doit également présenter l'opportunité de mettre en place des mesures afin d'aider les consommateurs dépendants de ces produits, comme un crédit d'impôt ou une aide budgétaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : PRENDRE ACTE DE LA DEMANDE DE RAPPORT QUI POURRA FOURNIR DES INFORMATIONS UTILES

En parallèle de cette demande de rapport, l'Assemblée nationale a adopté l'amendement n° 605, déposé par notre collègue député Philippe Brun, qui ouvre 230 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables » pour le soutien à l'achat de pellets et de bûches de bois, créant un nouveau programme à cet effet.

Aujourd'hui, 3,4 millions de foyers se chauffent au bois d'après les données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Le rapporteur général prend acte de cette demande de rapport, qui peut surtout apporter des informations utiles, dans un contexte de développement de la fraude dans ce secteur et de forte hausse des prix pratiqués.

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

II. AUTRES MESURES

Écologie, développement et mobilité durables

ARTICLE 9

Chèques énergie exceptionnels

Le présent article prévoit d'apporter une base législative, d'une part, au chèque énergie exceptionnel et élargi dont le versement est proposé d'ici la fin de l'année 2022 et, d'autre part, 'à l'aide au fioul domestique dont les crédits ont été votés dans la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. Il prévoit également de simplifier et de rendre plus opérationnelle la mise en œuvre de ces deux aides exceptionnelles ainsi que le dispositif de droit commun du chèque énergie.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CHÈQUE ÉNERGIE EST UN LEVIER QUI A ÉTÉ MOBILISÉ POUR SOUTENIR LES MÉNAGES CONFRONTÉS À LA CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

A. LE CHÈQUE ÉNERGIE : UNE AIDE POUR LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES À PAYER LEURS FACTURES D'ÉNERGIE

Le chèque énergie est un titre spécial de paiement conçu pour aider les ménages les plus modestes à payer leurs factures d'énergie.

Il a été instauré par l'article 201 de la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte afin de remplacer les tarifs sociaux de l'énergie, à savoir le tarif de première nécessité pour l'électricité (TPN) et le tarif spécial de solidarité (TSS) pour le gaz naturel.

Après une phase d'expérimentation, le chèque énergie a été généralisé sur tout le territoire national à compter du 1^{er} janvier 2018. Il est envoyé automatiquement aux ménages qui sont à jour de leurs obligations fiscales, sans qu'aucune démarche ne soit nécessaire.

Il permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie, quel que soit leur moyen de chauffage (électricité, gaz, fioul, bois, etc.). Ils peuvent également l'utiliser pour financer des travaux de rénovation énergétique dans leur logement.

L'aide moyenne est d'environ 150 euros. Son montant, calculé en fonction du revenu fiscal de référence et de la situation familiale (évaluée en fonction du nombre d'unités de consommation¹) varie de 48 à 277 euros.

Barème du chèque énergie

	RFR/UC<5 600€	5 600€<RFR/UC<6 700€	6 700€<RFR/UC<7 700€	7 700€<RFR/UC<10 700€
1 UC	194 €	146 €	98 €	48 €
1 <UC<2	240 €	176 €	113 €	63 €
2 UC ou +	277 €	202 €	126 €	76 €

Source : article 2 de l'arrête du 24 février 2021 modifiant le seuil d'éligibilité au chèque énergie et instituant un plafond aux frais de gestion pouvant être déduits de l'aide spécifique

Au titre de la campagne 2022, environ 5,8 millions de ménages bénéficient du dispositif de chèque énergie dans sa version classique.

L'article L. 124-5 du code de l'énergie prévoit la mise à disposition gratuite par les fournisseurs d'électricité et de gaz des données de consommation des bénéficiaires du chèque énergie. Pour les fournisseurs d'électricité, ce dispositif doit permettre un affichage en temps réel de leurs données de consommations, exprimées en euros.

B. AU DISPOSITIF DE DROIT COMMUN VIENNENT SE GREFFER DES AIDES EXCEPTIONNELLES DESTINÉES À PROTÉGER LES MÉNAGES DES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

En raison des conséquences de la hausse des prix du gaz sur les factures des ménages, un chèque énergie exceptionnel de 100 euros a été distribué à tous les bénéficiaires du dispositif à la fin de l'année 2021. Les 600 millions d'euros de crédits nécessaires pour couvrir le coût de cette mesure avaient été adoptés par le Parlement dans le cadre de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2021. Au total, au titre de la campagne 2021, le coût du chèque énergie a ainsi dépassé 1,4 milliard d'euros.

¹ La première personne du ménage compte pour 1 UC, la deuxième pour 0,5 UC et les suivantes pour 0,3UC.

En outre, suite au vote par le Parlement, dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2022, de **230 millions d'euros de crédits dédiés à une aide en faveur des consommateurs de fioul domestique, un chèque énergie exceptionnel**, étendu jusqu'au cinquième décile de revenus, de 100 euros ou de 200 euros¹, est adressé aux ménages se chauffant au fioul depuis le début du mois de novembre 2022. Le régime de ce dispositif a été défini par le **décret n° 2022-1407 du 5 novembre 2022** relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au fioul domestique.

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoit d'ouvrir de nouveaux crédits pour attribuer un chèque énergie exceptionnel et élargi pour un coût de 1,8 milliard d'euros. Cette mesure exceptionnelle doit viser **12 millions de ménages**², soit un périmètre deux fois plus étendu que celui du chèque énergie classique. Ainsi, les 5,8 millions de ménages déjà bénéficiaires du chèque énergie recevraient une aide complémentaire de 200 euros tandis que les autres se verraient allouer 100 euros.

En intégrant ces deux mesures exceptionnelles, au titre de la campagne 2022, le **coût total du dispositif de chèque énergie** devrait avoisiner les **2,9 milliards d'euros**.

En 2023, les crédits dévolus au dispositif du chèque énergie sont prévus à hauteur de **899 millions d'euros en AE et 795 millions d'euros en CP**, en baisse de respectivement 2,4 % et 0,6 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finance initiale pour 2022.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DONNER UNE ASSISE LÉGISLATIVE À L'AIDE AU FIOUL ET AU CHÈQUE ÉNERGIE EXCEPTIONNEL ÉLARGI DONT LE VERSEMENT EST PROPOSÉ D'ICI LA FIN DE L'ANNÉE

Le I du présent article 9 prévoit que dans les conditions prévues par le régime législatif du chèque énergie de droit commun³, « *un chèque énergie spécifique peut être attribué en 2022 et 2023 aux ménages utilisant une énergie déterminée* ».

Cette disposition vise à **donner une assise législative à l'aide destinée aux foyers qui se chauffent au fioul domestique** qui doit prendre la forme d'un chèque énergie exceptionnel dédié à une énergie déterminée, en l'occurrence, le fioul domestique.

¹ En fonction du revenu fiscal de référence et de la situation familiale.

² Jusqu'au quatrième décile.

³ Tel qu'il est prévu par le chapitre IV du titre II du livre 1^{er} code de l'énergie.

Ce même I précise que « *les modalités d'octroi et les conditions spécifiques de mise en œuvre de ce chèque énergie spécifique sont fixées par décret* ». En pratique ce décret a déjà été pris. **Il s'agit du décret n° 2022-1407 du 5 novembre 2022** relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au fioul domestique.

Le **II** de l'article prévoit quant-à-lui qu'« *un chèque énergie exceptionnel peut être adressé au titre de l'année 2022 à certains ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond particulier* ».

Cette disposition vise à **donner une assise législative au chèque énergie exceptionnel et au périmètre élargi à 40 % des ménages à qui le Gouvernement propose de verser avant la fin de l'année 2022** pour un coût total de 1,8 milliard d'euros.

Le **III** indique que **pour les bénéficiaires de l'aide à l'achat de fioul domestique et du chèque énergie exceptionnel élargi** dont le versement est proposé pour la fin de l'année 2022, **les fournisseurs de gaz et d'électricité ne sont pas tenus d'appliquer l'article L. 124-5 du code de l'énergie** qui prévoit, pour les consommateurs bénéficiaires du chèque énergie, la mise à disposition gratuite de leurs données de consommation.

Enfin, le **IV** **supprime deux dispositions de l'article L. 124-1 du code de l'énergie.**

Premièrement il supprime le troisième alinéa de cet article qui prévoit que « *le chèque énergie est accompagné d'une notice d'information et de conseils en matière d'efficacité et de bonne gestion énergétiques du logement et des appareils électriques* ».

Deuxièmement il supprime le dernier alinéa de cet article qui prévoyait la mise en œuvre par décret d'expérimentations en vue d'une généralisation du chèque énergie avant le 1^{er} janvier 2018 ainsi que la remise d'un rapport au Parlement visant à évaluer ces expérimentations.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PLUSIEURS MODIFICATIONS PUREMENT RÉDACTIONNELLES

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté six amendements rédactionnels¹ présentés par Monsieur Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances.

¹ N° 429, 430, 432, 435, 437 et 438.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DE NOUVELLES AIDES AUX MÉNAGES UTILES MÊME SI ELLES VIENNENT COMPLEXIFIER ENCORE UN PEU PLUS LE MAQUIS DES MESURES « EXCEPTIONNELLES »

À compter de l'automne 2021, la **crise des prix de l'énergie** a conduit les pouvoirs publics à prendre une série de **mesures destinées à protéger les ménages** des conséquences sur leur pouvoir d'achat de cette flambée des prix.

La loi de finances initiale pour 2022 a ainsi établi le régime législatif encadrant les mesures dites de « **bouclier tarifaire** » **pour le gaz et pour l'électricité**. Les tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) ont ainsi été gelés tandis que la hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) a été contenue à 4 %. Le Gouvernement avait annoncé vouloir proposer au Parlement une prorogation de ces dispositifs tout en atténuant leur portée à travers un plafonnement de la hausse des factures des ménages à un niveau de 15 %. Ce dispositif, issu d'un amendement du Gouvernement, est porté par l'article 42 *ter* du présent projet de loi de finances. Alors que **le coût pour l'État des boucliers tarifaires pour 2022 avoisine les 17 milliards d'euros, le coût brut total des boucliers prévus pour 2023 pourrait dépasser les 55 milliards d'euros**.

Comme évoqué *supra*, **le dispositif habituel de chèque énergie a été renforcé en 2021 par une aide exceptionnelle de 100 euros** (pour un coût de 600 millions d'euros) et le présent projet de loi de finances rectificative pour 2022 propose donc **un chèque exceptionnel élargi qui pourrait être versé à 12 millions de ménages d'ici la fin de l'année 2022** (pour un coût de 1,8 milliard d'euros).

La première loi de finances rectificative pour 2022 a quant à elle prévu **l'aide exceptionnelle de 230 millions d'euros pour les foyers qui se chauffent au fioul domestique**. Cette aide, qui prend la forme elle aussi d'un chèque énergie exceptionnel, est distribuée depuis le début du mois de novembre.

Enfin, **dans le cadre de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022**, un amendement a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale pour instaurer **une aide de 230 millions d'euros en faveur des foyers qui se chauffent au bois**.

Compte-tenu de la persistance des fortes tensions sur les marchés de l'énergie et en dépit des dispositifs exceptionnels divers et variés, plus ou moins ciblés, dont le poids financier est tout sauf neutre pour les finances publiques, il n'est pas illégitime de proposer le versement d'un chèque exceptionnel élargi à plus de 12 millions de foyers en cette fin d'année 2022. Toutefois, la juxtaposition de dispositifs de soutiens multiples, aux paramètres différents et ayant tendance parfois à se chevaucher crée un

maquis qui devient de moins en moins lisible.

La coordination de toutes ces mesures, qui semblent parfois être décidées et mises en œuvre dans la précipitation, n'apparaît pas optimale. Il viendra un temps où il nous faudra prendre du recul et évaluer l'efficacité et l'efficience de tous les dispositifs visant le but parfaitement légitime par ailleurs de protéger nos concitoyens.

Si l'on peut regretter que, contrairement aux souhaits qui avaient été exprimés par cette commission, le dispositif d'aide exceptionnel aux consommateurs de fioul domestique ne comprenne pas un volet d'incitation au renouvellement des chaudières, il n'est pas question bien sûr de remettre en cause le versement de cette aide, attendue par nombre de nos concitoyens en zone rurale, et qui a débuté au début du mois de novembre en vertu du décret n° 2022-1407 du 5 novembre 2022 relatif au chèque énergie pour les ménages chauffés au fioul domestique.

Compte-tenu du caractère exceptionnel de l'aide au fioul et du chèque énergie élargi proposé pour 2022, **par souci de rendre ces dispositifs plus simples et plus efficaces et pour assurer leur opérationnalité ainsi que leur mise en œuvre rapide, il n'apparaît pas illogique de décharger les fournisseurs de leurs obligations au titre de l'article L. 124-5 du code de l'énergie** qui sont spécifiquement destinées aux bénéficiaires du chèque énergie de droit commun.

Enfin, **les modifications visant à simplifier et à rendre plus lisibles le dispositif de chèque énergie et notamment le courrier d'information envoyé aux bénéficiaires, recommandées par la Cour des comptes dans son rapport de février 2022** sur le chèque énergie, ne sont pas illégitimes.

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

ARTICLE 9 bis (nouveau)

**Prorogation en 2023 de l'attribution de MaPrimeRénov'
sans conditions de ressources, pour des travaux de rénovation globale**

Le présent article a pour objet d'étendre à 2023 la mesure exceptionnelle qui permet à tous les propriétaires de bénéficier de MaPrimeRénov' sans conditions de ressources, pour des travaux de rénovation globale. Dans la mesure où la définition des ménages éligibles par type de travaux relève du niveau réglementaire, l'article renvoie à un décret la mise en œuvre de cette disposition.

MaPrimeRénov', aussi appelée la prime de transition énergétique, a été créée par la loi de finances pour 2020 en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique. Au départ ciblée sur les ménages modestes, la prime a été étendue du 1^{er} janvier 2021 jusqu'au 31 décembre 2022 à tous les ménages sans conditions de ressources, dans l'objectif d'accélérer la rénovation thermique des logements.

Le bilan de MaPrimeRénov' montre que le dispositif n'a pas accompli ses objectifs en termes de gains énergétiques. En 2021, seuls 2 100 logements sont sortis du statut de « passoire thermique », alors que la cible était de 80 000 logements. L'une des principales critiques qui lui est portée est le fait que la prime de transition énergétique encourage de manière disproportionnée les rénovations « mono-gestes » au détriment des rénovations globales.

Cet article participe donc à l'objectif de développer l'octroi de la prime pour les rénovations globales.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : MAPRIMERÉNOV' A ÉTÉ OUVERTE DE
MANIÈRE EXCEPTIONNELLE À TOUS LES MÉNAGES, SANS
CONDITIONS DE RESSOURCES, POUR CERTAINS TYPES DE
TRAVAUX**

**A. LA PRIME DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, QUI REMPLACE LE
CRÉDIT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, A ÉTÉ OUVERTE À
TOUS LES MÉNAGES SANS CONDITIONS DE REVENUS JUSQU'AU
31 DÉCEMBRE 2022...**

L'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a créé la **prime de transition énergétique, dénommée « MaPrimeRénov' »**, en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et des aides « Habiter mieux agilité » de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH). Elle permet le versement de l'aide de façon

contemporaine à la réalisation des travaux, limitant ainsi le reste à charge des ménages, contrairement au CITE, qui n'était appliqué que l'année suivant leur paiement.

Afin d'accélérer et amplifier la dynamique de rénovation énergétique des logements privés, la mission « Plan de relance » en 2021 prévoyait **2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) sur deux ans** sur l'action 01 « Rénovation énergétique » du programme 362 et **1 115 millions d'euros de crédits de paiement (CP) pour 2021**. La prime de transition énergétique bénéficie de **2,3 milliards d'euros** en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2023.

Crédits consacrés à la prime de transition énergétique

(en millions d'euros)

	LFI 2020		LFI 2021		LFI 2022		PLF 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 174	390	390	740	740	1 700	1 390	2 450	2 300
Programme 362	-	-	2 000	1 115	0	565,6	0	0
Total	390	390	2 740	1 855	1 700	1 855,6	2 450	2 300

Source : commission des finances

En 2020, cette prime était ciblée sur les ménages les plus modestes. Dans le sillage du plan de relance, l'article 241 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a ouvert la prime de transition énergétique à tous les propriétaires. Pour les ménages les plus aisés cependant, la prime de transition énergétique n'est applicable que pour les rénovations globales et les travaux d'isolations.

Cet article prévoit que cette ouverture exceptionnelle à tous les ménages sans conditions de ressources prendra fin au 31 décembre 2022.

B. ... EN PRÉVOYANT TOUTEFOIS UNE ÉLIGIBILITÉ AUX TRAVAUX ET UN MONTANT DE PRIME DIFFÉRENT SELON LE REVENU DES MÉNAGES

Plusieurs types de travaux de rénovation thermique sont éligibles à MaPrimeRénov' : l'installation de pompes à chaleurs, de poêles à granulés, de chauffe-eau solaire, l'isolation des fenêtres et des murs (extérieure ou intérieure), etc.

La prime de transition énergétique finance les travaux de rénovation thermique à hauteur de leurs coûts, dans la limite de quatre plafonds, qui dépendent des revenus des ménages. Ces quatre plafonds se déclinent en quatre « couleurs » (bleu, jaune, violet, rose), pour faciliter l'identification des différentes aides auxquelles les ménages ont droit.

Les plafonds diffèrent selon les types de travaux réalisés : pour les ménages les plus modestes, l'installation d'un poêle à granulés peut être financée au maximum à 3 000 euros, tandis que pour les mêmes ménages, l'installation d'une pompe à chaleur géothermique peut être financée à hauteur de 10 000 euros. Les deux tableaux suivants donnent les plafonds applicables pour différents types de travaux.

**Plafonds de la prime de transition énergétique
selon les revenus d'un ménage pour l'installation
d'une chaudière à granulés**

Une personne	Deux personnes	Plafond de l'aide
Jusqu'à 15 262 euros	Jusqu'à 22 320 euros	10 000 euros
Jusqu'à 19 565 euros	Jusqu'à 28 614 euros	8 000 euros
Jusqu'à 29 148 euros	Jusqu'à 42 411 euros	4 000 euros
Au-dessus de 29 148 euros	Au-dessus de 42 411 euros	-

Note : l'installation d'une chaudière à granulés est l'un des types de travaux qui ouvrent droit aux aides les plus importantes, avec l'installation d'une pompe à chaleur géothermique ou solarothermique.

Source : commission des finances

**Plafonds de la prime de transition énergétique
selon les revenus d'un ménage pour des travaux d'isolation
de murs par l'intérieur**

Une personne	Deux personnes	Plafond de l'aide
Jusqu'à 15 262 euros	Jusqu'à 22 320 euros	25 euros/m ²
Jusqu'à 19 565 euros	Jusqu'à 28 614 euros	20 euros/m ²
Jusqu'à 29 148 euros	Jusqu'à 42 411 euros	15 euros/m ²
Au-dessus de 29 148 euros	Au-dessus de 42 411 euros	7 euros/m ²

Source : commission des finances

Pour les ménages les plus aisés, les types de travaux pouvant bénéficier d'un financement par MaPrimeRénov' sont les travaux d'isolations de toiture, de combles et de murs, ainsi que les travaux de rénovation globale. Pour ces derniers, les ménages aisés peuvent bénéficier d'une aide allant jusqu'à 3 500 euros.

La Loi de finances initiale pour 2021 a également introduit **un bonus lorsque les travaux permettent de sortir le logement du statut de passoire énergétique (étiquette énergie F ou G), et un autre lorsque les travaux permettent d'atteindre un niveau « basse consommation » (étiquette énergie A ou B)**. Le bonus est de 1 500 euros pour les ménages aux revenus modestes, et il est de 500 euros pour les ménages qui appartiennent aux plus hauts déciles de revenus.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROROGATION DE LA PRIME DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE À TOUS LES PROPRIÉTAIRES EN 2023, EN AYANT POUR OBJECTIF DE VISER UNIQUEMENT LES TRAVAUX DE RÉNOVATION GLOBALE

Le présent article additionnel est issu d'un amendement de notre collègue députée Véronique Louwagie (n° 603). La commission des finances de l'Assemblée nationale ainsi que le Gouvernement y ont donné un avis favorable.

Le 1° du I du présent article **étend jusqu'au 31 décembre 2023** la dérogation introduite par l'article 241 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui a ouvert la prime de transition énergétique à tous les propriétaires quels que soient leurs revenus jusqu'à la fin de l'année 2022.

Le 2° supprime des dispositions qui ne sont plus opérantes, et il précise que les caractéristiques et conditions d'octroi de la prime de transition énergétique devront être déterminées par décret.

Le II ajoute qu'une avance est versée à l'ANAH au plus tard le 31 décembre 2022 au titre des primes de transition énergétique qui seront versées en 2023.

L'exposé des motifs de l'amendement dont est issu l'article explique que la prime de rénovation énergétique pourra continuer d'être attribuée sans conditions de ressources, **à la condition que les ménages les plus aisés entreprennent des travaux de rénovation globale.**

Une telle disposition ne pouvait pas être directement inscrite dans la loi, car les conditions d'octroi de la prime de transition énergétique relèvent du domaine réglementaire. En conséquence, cet article renvoie à un décret le conditionnement de l'octroi de la prime de transition énergétique aux ménages des derniers déciles à l'entreprise de travaux de rénovation globale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : MAPRIMERÉNOV' DOIT ÊTRE DAVANTAGE CIBLÉE SUR LES TRAVAUX LES PLUS PERFORMANTS ET DONC FAVORISER LES RÉNOVATIONS GLOBALES

MaPrimeRénov' fait l'objet d'un nombre très élevé de demandes : 416 000 primes ont été attribuées entre janvier et août 2022. Toutefois, si ces chiffres montrent un intérêt indéniable pour la prime de la part des propriétaires, **ils ne renseignent pas sur l'efficacité énergétique des rénovations qu'elle rend possibles.**

L'indicateur de performance « Nombre de logements sortis du statut de « passoire thermique » grâce à MaPrimeRénov' », rattaché au Programme 362 « Écologie » de la mission plan de relance, et annexé au présent projet de loi de finances, **indique qu'en 2021, sur une cible de 80 000 logements, seuls 2 100 logements rénovés grâce à la prime de transition énergétique sont sortis de la catégorie « F » ou « G ».** La Cour des comptes a présenté des chiffres similaires dans un rapport rendu en mars 2022. **Ces chiffres sont très inférieurs aux objectifs de gains énergétiques affirmés au moment du plan de relance. À l'heure actuelle, MaPrimeRénov' n'est pas un dispositif satisfaisant en termes de transition énergétique.**

Dans un audit flash rendu en septembre 2021, la Cour des comptes relève **que 86 % des travaux entrepris grâce à MaPrimeRénov' sont « mono-gestes »**, c'est-à-dire qu'ils ne consistent qu'en une seule opération de rénovation. La Cour précise que dans 72 % des cas, il s'agit d'un changement de chauffage. Le rapport du Comité d'évaluation du plan France Relance d'octobre 2021 évalue ainsi les rénovations globales à **0,1 %** des travaux soutenus par le dispositif.

La propension de la prime de transition énergétique à favoriser les travaux « mono-gestes », et non pas les rénovations globales, **explique ainsi le faible nombre de logements qui sont passés à une classe énergétique supérieure grâce à l'aide.**

Il est donc pertinent de soutenir davantage les rénovations globales, y compris pour les ménages les plus aisés, afin de les inciter à réaliser des travaux d'ampleur, au coût, par définition, élevé. C'est ainsi que la prolongation proposée par le présent article paraît pleinement justifiée, avant d'envisager une « remise à plat » du dispositif de MaPrimeRénov'.

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

Relations avec les collectivités territoriales

ARTICLE 10

Répartition du prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales au titre de la revalorisation anticipée du revenu de solidarité active (RSA) de 4 %

Le présent article vise à définir les modalités de répartition du prélèvement sur les recettes (PSR) de l'État en faveur des départements au titre de la compensation de la revalorisation anticipée du revenu de solidarité active (RSA) de 4 % au 1^{er} juillet 2022, adopté dans la première loi de finances rectificative pour 2022.

D'un montant de 120 millions d'euros, cette dotation serait attribuée aux départements proportionnellement à leurs charges de RSA constatés en 2021.

Prenant acte de cette répartition, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF DE COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS DE LA MESURE DE REVALORISATION ANTICIPÉE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE AU 1^{ER} JUILLET 2022

A. AFIN DE SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES MODESTES, LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE A ÉTÉ REVALORISÉ DE FAÇON ANTICIPÉE AU 1^{ER} JUILLET 2022

Institué à compter du 1^{er} janvier 2009¹ par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008² et régi par les articles L. 262-1 à L. 262-58 du code de l'action sociale et des familles, le revenu de solidarité active (RSA) constitue un transfert au profit des ménages ayant pour objectif « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle* »³.

¹ Le RSA a été institué plus tardivement dans les départements et certaines collectivités d'outre-mer, à compter de 2011.

² Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

³ Article L.262-1 du code de l'action sociale et des familles.

Il résulte de la fusion du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation pour parent isolé (API).

Sauf exceptions¹, il est versé aux foyers sous conditions de ressources et de résidence stable et effective en France. Le droit à l'allocation est réétudié tous les trois mois selon les ressources perçues par le foyer au trimestre précédent.

Outre le RSA, l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles institue dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon un revenu de solidarité (RSO) au profit des bénéficiaires du RSA âgés d'au moins cinquante-cinq ans qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion après avoir été depuis deux ans au moins bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ou du revenu de solidarité active sans avoir exercé aucune activité professionnelle.

Le RSA est une allocation différentielle qui complète les ressources initiales du foyer pour qu'elles atteignent le seuil d'un revenu garanti, ou montant forfaitaire, fixé par décret et dont le barème varie selon la composition du foyer. Au 1^{er} avril 2021, le montant forfaitaire du RSA pour une personne seule est de 565,34 euros. Ce montant peut être majoré en faveur des parents isolés d'enfants à naître ou en bas âge.

De droit commun, le montant forfaitaire de l'allocation versée au titre du RSA et du RSO est revalorisé chaque année en fonction de l'inflation. Cette revalorisation intervient au 1^{er} avril de l'année N, sur la base de l'évolution moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) sur la période allant de février de l'année N-1 à janvier de l'année N. Ainsi, en 2022, le RSA et le RSO ont été revalorisés de 1,8 % au 1^{er} avril 2022.

Afin de soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes dans un contexte d'accélération de l'inflation, **l'article 9 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (dite loi « pouvoir d'achat ») a prévu une revalorisation anticipée de 4 % au 1^{er} juillet 2022 de l'ensemble des minima sociaux, y compris le RSA et le RSO, qui s'ajoute à la revalorisation intervenue au 1^{er} avril.**

¹ Le RSA peut également bénéficier aux personnes de moins de 25 ans dès lors qu'ils assument la charge d'enfants né ou à naître ou qu'ils sont « jeunes actifs » (ayant travaillé deux années au cours des trois dernières années).

B. UNE DOTATION DE COMPENSATION DE CETTE MESURE EN FAVEUR DES DÉPARTEMENTS QUI VERSENT LE RSA A ÉTÉ ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2022

En cohérence avec leur rôle de chef-de-file en matière d'action sociale¹, la compétence RSA a été transférée aux départements, qui assurent le financement de la prestation.

Il est cependant à noter que les prestations versées aux jeunes parents ainsi qu'aux bénéficiaires du RSA et du revenu de solidarité Outre-mer (RSO), dans les **départements** où son financement a été recentralisé de façon pérenne (Guyane, Mayotte, La Réunion) ou à titre expérimental en application l'article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 (Seine-Saint-Denis, Pyrénées orientales), sont à la charge de l'État.

En 2020, la charge du RSA et du RSO représentait une dépense totale de **11,1 milliards d'euros** pour les départements².

Le coût pour les départements de la mesure de revalorisation anticipée du RSA au 1^{er} juillet est estimé à 120 millions d'euros au titre de l'année 2022.

L'article 12 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a ainsi modifié l'article 44 de la loi de finances initiale pour 2022³ de façon à prévoir l'attribution d'un **prélèvement sur les recettes de l'État au profit des départements de 120 millions d'euros, destiné à les compenser financièrement de cette mesure de revalorisation anticipée.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE RÉPARTITION DE LA DOTATION DE COMPENSATION PROPORTIONNELLE AUX CHARGES DE RSA DE CHAQUE DÉPARTEMENT CONSTATÉES EN 2021

L'article 12 précité de la première loi de finances rectificative pour 2022 n'avait pas prévu les modalités précises de répartition entre les départements de la dotation. C'est par conséquent l'objet du présent article, qui est nécessaire à sa mise en œuvre.

Il est d'abord précisé que la dotation de compensation, d'un montant de 120 millions d'euros, vise à compenser la revalorisation du RSA et du RSO de 4 % au 1^{er} juillet 2022 intervenue en application de l'article 9 de la loi « pouvoir d'achat ».

¹ Article 3 de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

² Source : observatoire de l'action sociale (ODAS).

³ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

En sont logiquement exclus les départements pour lesquels le RSA a été recentralisé à titre pérenne ou expérimental (voir *supra*).

Il est ensuite prévu que la dotation soit **répartie entre les départements en fonction du rapport entre la dépense de RSA de chaque département en 2021 et les dépenses totales de RSA, à l'exception de celles assumées par l'État la même année.** En d'autres termes, la fraction de la dotation perçue par chaque département sera proportionnelle au poids de sa charge au titre du RSA dans la charge totale des départements.

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE

Le rapporteur général prend acte du dispositif proposé par le présent article.

Il était en effet nécessaire d'inscrire dans la loi les modalités de répartition entre les départements de la dotation de compensation au titre de la revalorisation anticipée du RSA prévue par la première loi de finances rectificative pour 2022 et évaluée à 120 millions d'euros.

Il convient de noter que la logique poursuivie par le présent dispositif n'est pas celle d'une compensation à l'euro près de chaque département du surcroît de dépenses liées à la revalorisation anticipée du RSA au titre de l'année 2022.

Le choix de répartir une enveloppe fermée de 120 millions d'euros de façon homothétique entre les départements, à raison du poids qu'ils représentent dans les dépenses totales de RSA, procède toutefois d'une logique comparable. Cette méthode présente l'avantage de se conformer au montant inscrit dans la première loi de finances rectificative pour 2022 et de permettre un versement immédiat dès la fin de l'année 2022, sans nécessité d'attendre la clôture des comptes.

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

Prêts à des États étrangers

ARTICLE 11 (nouveau)

Abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie au titre de l'aide publique au développement

Le présent article constate un abandon de créances de 23,8 millions d'euros par la France au profit de la Somalie.

Il tire ainsi les conséquences de la mise en œuvre des dispositions de l'accord du 26 novembre 2020 signé entre la France et la République fédérale de Somalie relatif à la restructuration de la dette somalienne dans le cadre de la politique d'aide publique au développement.

La commission propose de l'adopter sans modification.

Au titre des dispositions de l'accord bilatéral du 26 novembre 2020 signé entre la République française et la République fédérale de Somalie, le ministre chargé de l'Économie et des finances est autorisé à abandonner une partie des créances détenues par l'État sur la Somalie pour un montant de 23,8 millions d'euros.

Cette opération s'inscrit dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) lancée par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) en 1996. Cette initiative se décompose en deux étapes :

- d'une part, un « *point de décision* » permettant d'établir l'éligibilité d'un État au bénéfice de l'initiative et de lui accorder un allègement du service de sa dette ;

- d'autre part, un « *point d'achèvement* » correspondant à la réception par l'État de la réduction intégrale et irrévocable de sa dette.

Le 31 mars 2020, la Somalie et ses créanciers membres du Club de Paris se sont accordés sur la décision de restructurer 2,625 milliards de dollars de la dette publique extérieure somalienne, avec 1,266 milliard au travers d'un rééchelonnement et le reste par annulation.

Pour la partie française, aux termes de l'accord bilatéral du 26 novembre 2020, l'engagement des membres du Club de Paris envers la Somalie se traduit :

- par un rééchelonnement d'une part de la dette somalienne de long terme détenue par la France et le report ainsi que l'étalement de paiement d'une partie de la dette de court terme ;

- par l'annulation d'une autre part de la dette somalienne à hauteur de 23,8 millions d'euros.

Tirant les conséquences de cet accord, le présent article constate l'abandon de créances détenues par la France sur la République fédérale de Somalie d'un montant de 23,8 millions d'euros en application de l'accord bilatéral du 26 novembre 2020.

Il a été introduit par l'Assemblée nationale par voie d'amendement à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances.

L'abandon de créances constaté au titre du présent article ne fait que traduire comptablement les engagements internationaux de la France et n'appelle pas d'autre remarque.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. GABRIEL ATTAL, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (3 NOVEMBRE 2022)

M. Claude Raynal, président. – Nous recevons ce matin Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics, sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2022, qui a été présenté hier en conseil des ministres.

Ce PLFR ne remet pas en cause le cadrage macroéconomique retenu en septembre dernier, puisque les prévisions de croissance à 2,7 % pour 2022 et d'inflation, à 5,3 %, sont inchangées. Le déficit public serait très légèrement revu à la baisse, à 4,9 % du PIB au lieu de 5 %, et la dette resterait estimée à 111,5 % du PIB en fin d'année. Pour autant, ce PLFR comporte des mesures nouvelles en dépenses, notamment pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, financées par des recettes plus élevées qu'attendu, et des annulations de crédits.

Je cède sans plus attendre la parole au ministre pour qu'il nous expose le détail de ces mouvements en recettes et en dépenses.

M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics. – Après vous avoir quitté nuitamment sur la loi de programmation des finances publiques (LPP), je vous retrouve ce matin pour le PLFR 2. Nous retournons dans le présent immédiat, pour un texte classique de fin de gestion pour l'année 2022. Au-delà de sa dimension technique, ce PLFR s'inscrit dans une logique de complément, de rallonge par rapport au PLFR présenté cet été et largement enrichi par le travail parlementaire. Ce premier PLFR a constitué un effort de soutien majeur de 44 milliards d'euros de crédits supplémentaires, dont 20 milliards d'euros qui ont été consacrés à la protection du pouvoir d'achat.

Le texte que je vous présente aujourd'hui est, certes, plus modeste, mais il comporte des mesures de protection et d'ajustement.

Comme le PLFR 1, il traduit d'abord une volonté de soutenir et de protéger dans un contexte de forte inflation. Une large majorité peut être rassemblée derrière cet objectif. Notre principal défi est d'aider l'économie française à résister face à la flambée des prix de l'énergie. Comme l'a rappelé Mme la Première ministre, les prix du gaz et de l'électricité seront l'an prochain plus de 10 fois supérieurs à ceux de 2020. Pour faire face à ce choc, des dispositions supplémentaires ont été ajoutées par l'Assemblée nationale au nouveau bouclier tarifaire pour 2023. Il s'agit de soutenir aussi bien les

ménages, comme nous nous y employons depuis l'automne 2021, que les entreprises : il faut les encourager à produire, à investir et à embaucher. Les mesures mises en place sont coûteuses, mais de nature à consolider l'objectif de croissance fixé à 1 % pour l'an prochain. On peut débattre indéfiniment de la pertinence d'une prévision, mais la croissance dépendra surtout de la confiance et des réformes que nous pourrions insuffler au service de l'activité économique. Le présent texte contribue à créer de la confiance, car il montre que l'État continue à lutter sans relâche contre l'inflation et ses effets.

Pour renforcer le soutien aux ménages, ce PLFR met en œuvre l'annonce de la Première ministre, le 16 septembre dernier, concernant le versement d'un chèque énergie exceptionnel à 12 millions de ménages. Pour faire face à l'augmentation de 15 % des prix de l'électricité et du gaz en début d'année, les bénéficiaires du chèque énergie classique recevront 200 euros, tandis que les ménages des troisième et quatrième déciles percevront 100 euros. En outre, la LFR 1 a prévu un budget de 230 millions d'euros pour les ménages se chauffant au fioul. Cette aide se traduit par l'attribution, à partir du 8 novembre, d'un chèque spécifique : 200 euros pour les bénéficiaires du chèque énergie ; 100 euros pour les ménages des troisième à cinquième déciles.

Par ailleurs, la Première ministre a annoncé une prolongation jusqu'à la mi-novembre de la ristourne de 30 centimes par litre de carburant pour tenir compte du blocage des raffineries et des difficultés d'approvisionnement. Cela représente un coût de 440 millions d'euros. Entre le 15 novembre et 31 décembre, la ristourne sera réduite à 10 centimes par litres. Pour autant, l'année 2023 ne sera pas synonyme de l'arrêt brutal du soutien apporté à nos automobilistes. Les « gros rouleurs », qui ont besoin de leur voiture pour aller travailler, seront favorisés : nous mettrons en place un dispositif ciblé – il sera assez proche de l'indemnité carburant travailleurs –, dont les modalités seront définies précisément au cours des prochaines semaines. Il s'agit de concentrer l'argent public sur celles et ceux qui en ont le plus besoin. Le « combien ça coûte » n'a jamais voulu dire que nous laisserions les Français à la merci de l'inflation. Seulement, dans un contexte où les taux de nos emprunts avoisinent les 2,5 % à 3 %, il serait déraisonnable de verser l'argent public sans distinction. À cet égard, le Parlement a adopté cet été un doublement du plafond du chèque carburant défiscalisé. Nous souhaitons que les entreprises se saisissent de cette possibilité à compter de 2023.

Ce PLFR soutient aussi les universités, les établissements de recherche et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous). Un crédit de 275 millions d'euros sera immédiatement débloqué pour les opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Avec Sylvie Retailleau, nous savons que certaines universités sont tentées par l'enseignement à distance cet hiver. Nous préférons des amphithéâtres remplis et éclairés, même si cela doit mobiliser de l'argent public. Dans la

même logique, une enveloppe de 200 millions d'euros est prévue pour les frais de carburant exceptionnels du ministère des armées, en vue de ses opérations extérieures (Opex). Ce sont donc 2,5 milliards qui sont destinés à l'aide aux Français et opérateurs de l'État.

Le texte procède aussi à des ajustements de fin de gestion dans le souci permanent de tenir les comptes publics. Les ouvertures de crédits pour assurer de nouvelles dépenses s'élèvent à près de 5 milliards d'euros, compensées par des annulations de crédits d'un montant identique. C'est donc un texte d'équilibre budgétaire hors dépenses exceptionnelles liées à la crise de l'énergie.

La principale ouverture de crédit, de 2 milliards d'euros, tend à soutenir France compétences, dont la situation résulte de l'envol du nombre des contrats d'apprentissage, ce qui est une bonne nouvelle pour les jeunes et les entreprises. La LFR 1 avait déjà ouvert 1,8 milliard d'euros de crédits pour cette institution, et près de 750 millions d'euros pour les primes d'apprentissage. Nous devons évidemment continuer à rechercher des économies structurelles chez France compétences. Nous aurons ce débat important lors du projet de loi de finances (PLF), puisque des amendements ont été retenus par le Gouvernement, après le déclenchement de l'article 49, alinéa 3, pour réaliser des économies supplémentaires.

Autre ouverture significative : 1,1 milliard d'euros en faveur de la mission « Défense » financeront notre soutien militaire à l'Ukraine. Nous ouvrons également 450 millions d'euros de crédits pour le prolongement de l'indemnisation des crises agricoles survenues cette année. En contrepartie, nous procédons à des annulations de crédits équivalentes.

Notre second objectif prioritaire est de tenir nos comptes conformément à nos engagements européens et nationaux. Hors dépenses exceptionnelles liées à la crise de l'énergie, les 5 milliards d'euros sont gagés.

Preuve de cette ambition, le solde budgétaire est en très légère amélioration et le déficit public devrait s'établir à 4,9 % du PIB en 2022, soit 0,1 point de mieux que la prévision réalisée pour la dernière LFR. Cela est dû à une réévaluation des recettes – notamment de l'impôt sur le revenu (IR) et de l'impôt sur les sociétés (IS) – plus élevée que les dépenses nouvelles. C'est aussi le signe que notre économie résiste ; celle-ci enregistre tout de même une croissance à 2,5 % – cet objectif était remis en doute par certains prévisionnistes il y a peu. Certaines de nos entreprises continuent à investir, comme en témoignent les chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Il ne convient pas de s'adresser des satisfecit, mais il faut reconnaître cette trajectoire de sérieux qui n'a rien à voir avec l'austérité. Nous la tiendrons en 2023 et pour les années suivantes afin d'assurer la stabilisation de la dette et le retour du déficit sous les 3 % du PIB avant la fin du

quinquennat. Nous pouvons nous rassembler derrière ce double objectif : la protection de nos compatriotes et la tenue de nos comptes.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Votre prévision de croissance du PIB de 2,7 % reste inchangée. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) la juge crédible au regard des informations dont il dispose. Depuis, l’Insee note un ralentissement de l’activité. Il estime en outre que l’activité ne devrait pas progresser au quatrième trimestre. La croissance du PIB en 2022 serait donc de 2,5 % et non de 2,7 %. Quelles sont vos observations sur ce point ? Quelles conséquences concrètes en tirez-vous sur le budget ?

Le PLFR accroît le plafond des autorisations d’emplois de plus de 1 100 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour l’État et ses opérateurs au titre de 2022. Allez-vous déposer un amendement sur le PLF pour accroître les plafonds d’emploi de 2023 ? Cette augmentation est-elle seulement une anticipation des augmentations déjà prévues pour 2023 ?

Le fameux sujet de France compétences est un puits sans fond où l’on injecte régulièrement des sommes importantes, déraisonnables eu égard à une imprévision de la part du Gouvernement. Le texte prévoit une nouvelle ouverture de crédits de 2 milliards d’euros, outre les 2 milliards d’euros prévus cet été. Espérons qu’un nouveau PLFR n’intervienne pas d’ici à la fin de l’année... Comment expliquez-vous ces besoins ? Pourquoi les prévisions n’ont-elles pas été meilleures ? Jusqu’où irons-nous dans cette réforme qui souffre d’une impréparation chronique ?

Dans le PLFR 1, nous vous avons mis en garde et nous avons formulé des propositions pour resserrer la maille des économies possibles. Mais vous aviez balayé un certain nombre d’amendements par des objections étayées. Puis, vous annulez près de 2 milliards d’euros sur les crédits ouverts pour les appels en garantie, de l’ordre de un milliard d’euros sur la mission « Plan d’urgence », et 500 millions d’euros sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. Finalement, vous proposez aujourd’hui les amendements que vous aviez refusés au Sénat. J’y vois un acte de contrition. Mais il est dommage de ne pas avoir réalisé ce travail plus tôt, qui aurait permis de se rapprocher de la réalité. Pourriez-vous identifier, dans ce PLFR, des annulations de crédits qui correspondraient à un effort d’économie ?

M. Claude Raynal, président. – M. le rapporteur général a dit tout ce que le Sénat avait pensé et soutenu à l’époque sur les annulations de crédits. La problématique n’est-elle pas identique pour les estimations de recettes ? Le rôle des maires revient souvent à constater la « poche de précaution » réalisée par le directeur général des services. Ces recettes supplémentaires sont découvertes au bon moment sans avoir été clairement affirmées auparavant. Merci de confirmer ou d’infirmier mon impression.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Ma réponse ne vous surprendra pas...

La prévision de croissance à 2,7 % a effectivement été jugée crédible par le HCFP. Dans la foulée, les données de l'Insee pouvaient laisser penser que l'objectif serait plus difficile à atteindre que prévu. Je rappelle qu'en juillet, le HCFP avait jugé un peu élevée la prévision de croissance qui était alors de 2,5 %, que l'Insee avait au contraire confirmée le lendemain. Pourquoi maintenons-nous nos prévisions ? Parce que l'activité continue de progresser, avec une augmentation de 2,8 % au dernier trimestre. Tout n'est pas florissant, j'en conviens, mais cela témoigne d'une économie résiliente. Les chiffres de la croissance sont même en hausse de 0,5 % - au deuxième trimestre - et de 0,2 % - au troisième trimestre -, et ce malgré la guerre en Ukraine. La production manufacturière progresse de 0,6 %. De plus, les premières enquêtes que nous avons réalisées auprès des entreprises sur le quatrième trimestre sont toutes favorables. En octobre, le climat des affaires de l'Insee est fixé à 102, ce qui suggère une croissance toujours dynamique. Par ailleurs, nos stocks de gaz sont remplis à plein pour l'hiver, éloignant le risque de rupture d'approvisionnement. Notre prévision de croissance pour 2022 est proche des dernières prévisions, à 2,6 % selon l'Insee, la Banque de France et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et à 2,5 % d'après le Fonds monétaire international (FMI).

Sur les autorisations d'emploi, le relèvement du plafond de plusieurs ministères à hauteur de 907 ETPT s'explique par la hausse du plafond pour le ministère de la justice - 691 ETPT -, dont nous voulons augmenter le réarmement, après une hausse de son budget de 40 % entre 2017 et 2023. Nous voulons aussi prévoir 8 500 postes supplémentaires de personnels de justice. L'augmentation du plafond des ETPT tire la conséquence du renforcement de la lutte contre les violences intrafamiliales, y compris au profit de la justice de proximité. Cette correction donnera effectivement lieu à un amendement de coordination dans le PLF pour 2023.

Le débat sur France compétences est légitime et important. Nous en avons déjà parlé lors du PLFR 1 ; la situation n'est pas satisfaisante et nous devons apporter des économies structurelles à cette institution.

D'abord, le succès de l'apprentissage conduit à une envolée des coûts-contrats des centres de formation des apprentis (CFA) de plus de 10 milliards d'euros. Selon la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), la hausse était, en août 2022, de 13 % par rapport à 2021. Ensuite, le compte personnel de formation (CPF) est désormais également financé par France compétences pour 3 milliards d'euros. Enfin, des recettes affectées au titre de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) s'élèvent à 10 milliards d'euros, ce qui est insuffisant pour couvrir les besoins de financement.

Face à ce déséquilibre défavorable entre les recettes et les dépenses, l'opérateur a recouru à des emprunts de court terme onéreux. Les subventions de 2,8 milliards d'euros en 2021, de 4 milliards en 2022, et

de 1,7 milliard d'euros prévus dans le PLF pour 2023 visent à éviter une rupture de trésorerie. Pour autant, même si nous nous réjouissons que le nombre d'apprentis soit passé de 300 000 en 2017 à plus de 700 000 aujourd'hui, nous avons décidé de déployer depuis la rentrée plusieurs mesures d'économie.

Nous ajustons les coûts-contrats aux coûts réels supportés par les CFA, conformément à la proposition n° 19 du rapport sénatorial sur France compétences de Mmes Frédérique Puissat, Corinne Féret et de M. Martin Lévrier, publié le 29 juin 2022. Entre 2022 et 2023, nous visons une baisse de 10 % des coûts-contrats dans les CFA, soit une économie de 800 millions d'euros. Ensuite, nous voulons mieux réguler le compte personnel de formation, en limitant la fraude et en éliminant du répertoire des formations qui n'ont pas vocation à être financées par le CPF. Nous avons retenu à l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'article 49-3, un amendement permettant l'instauration d'une participation financière des bénéficiaires du CPF, telle que l'avaient proposé la Cour des comptes et la proposition n° 11 du rapport sénatorial précité. Nous allons négocier le montant de cette participation avec les partenaires sociaux, ce qui garantira de vraies formations.

D'autres mesures viseront à compléter ce plan de redressement. Nous serons très attentifs à vos propositions en la matière.

S'agissant des annulations de crédits, nous faisons plutôt des économies de constatation. Je vous rejoins, monsieur le rapporteur général, une partie d'entre elles avaient été identifiées cet été. Pour la mission « Plan d'urgence », nous annulons 500 millions d'euros sur 1 milliard d'euros. De même, l'annulation des 2 milliards d'euros sur les crédits ouverts pour les appels en garantie est un bon signe.

Enfin, monsieur le président, nous ne sous-évaluons pas les recettes, nous essayons de viser au plus juste. La prévision est toujours très difficile du fait des aléas, de la guerre, de l'inflation ; cela incite à une forme de prudence.

M. Didier Rambaud. – Vous venez de décliner ce PLFR, qui contient un mécanisme de soutien pour les universités, les opérateurs de recherche et les Crous, à hauteur de 275 millions d'euros. À Grenoble sont implantés des centres de recherche très importants. Comment cette aide sera-t-elle répartie entre eux ? Pouvez-vous nous en préciser le fonctionnement et les conditions d'attribution ?

M. Vincent Delahaye. – Je reviens sur les recettes, car j'avais déjà avancé l'argument d'une sous-évaluation en vue de l'élection présidentielle de 2022. La documentation concernant les hypothèses retenues est toujours trop peu fournie. Pour 2023, nous sommes plutôt face à une surévaluation, et le 1 % de croissance sera difficile à atteindre. Je me réjouis de l'augmentation

des investissements de 2,8 %. Mais le plus inquiétant, c'est que les investissements productifs aient tendance à baisser.

Je m'inquiète aussi des dépenses de France compétences et de celles de guichet, à l'instar de l'aide médicale d'État (AME) dont j'ai dénoncé la situation. En outre, l'apprentissage ne cible pas toujours les personnes les plus éloignées de l'emploi. Cela m'interpelle, car j'ai tendance à ne pas dépenser plus que ce que je gagne. Fixons juste un montant annuel à ne pas dépasser.

Pour ce qui est des collectivités territoriales, un bouclier a été voté à l'été. Il ne touchera pas autant de communes que prévu. Dépensera-t-on réellement les 1,5 milliard d'euros ? Sur quels critères sera arrêté le soutien supplémentaire d'un milliard d'euros ?

Mme Christine Lavarde. – Ma première question est liée au bouclier tarifaire pour les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). J'ai cru comprendre que le Gouvernement avait pris des engagements, mais qu'en est-il pour 2022 ? Je ne vois rien dans le présent texte. Comment comptez-vous aider ce secteur ?

Ma seconde question porte sur l'article 2, qui modifie des versements à l'intérieur du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » ou « CAS Radars ». Son étude d'impact ne mentionne pas les effets pour les collectivités. Plus les prélèvements au titre de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) sont importants, moins la somme reversée diminue. Or les communes de plus de 10 000 habitants de l'Île-de-France sont obligées de reverser un montant fixe. Pouvez-vous nous donner des explications à ce sujet ?

Enfin, à l'Assemblée nationale, un amendement de suppression du CAS n'a pas été retenu. Pourtant, cette solution bienvenue avait été préconisée par l'exécutif. L'arbitrage aurait-il été en votre défaveur ?

Mme Vanina Paoli-Gagin. – Merci de cette présentation. Je partage tout à fait vos propos sur l'impératif de confiance. C'est pourquoi je voudrais mieux comprendre la portée des Fonds de compensation et de crédits frais pour les universités et les organismes de recherche.

Il me semble que le Fonds de compensation des coûts de l'énergie doit s'appliquer en 2023. Alors pourquoi ces crédits sont-ils ouverts en PLFR pour 2022, et non pas en PLF pour 2023 ? Le Fonds doté de 275 millions d'euros serait-il abondé par 150 millions d'euros de crédits frais ouverts dans le présent PLFR ? Les 125 millions d'euros complémentaires seraient-ils prélevés, d'une part, sur la réserve de précaution des opérateurs de recherche, et, d'autre part, sur les crédits dégagés par l'abaissement du nombre de boursiers ? Pourriez-vous nous apporter des éclairages à ce sujet ?

M. Christian Bilhac. – On se croirait au conseil municipal quand les trésors cachés apparaissent. À tout prendre, comme je suis plus pessimiste pour 2023, je préfère une surestimation des dépenses et une sous-estimation des recettes que l'inverse !

Sur la mission « Plan de relance », nous avons trouvé un équilibre avec 298 millions d'euros de moins sur l'écologie et 298 millions d'euros de plus sur la compétitivité. Hier, monsieur le ministre, vous avez évoqué les accompagnateurs de MaPrimeRénov' mais combien d'artisans abandonnent la certification RGE du fait de la complexité du montage du dossier à réaliser. Le mien a duré dix-sept mois ! Cela pourrait expliquer les crédits non consommés.

L'imprévisible ne peut être prévu, mais là, vous annulez 500 millions d'euros sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. Dispose-t-on d'un filet de sécurité ?

Enfin, le concours financier aux collectivités locales est amputé de 80 millions d'euros. De nombreux maires s'en plaignent. J'appelle à un peu plus de réactivité et de compréhension du terrain.

M. Vincent Segouin. – Vous avez dit que le chèque carburant irait dorénavant aux travailleurs. Comment réglerez-vous la question, sachant que le taux de chômage est très élevé et que les Français roulent surtout le week-end ?

Pouvez-vous nous rappeler quel est l'objectif du CPF ? Le sujet fait l'objet de nombreuses controverses. Existe-t-il un indice de résultat à ce sujet ?

À vous entendre, le prêt garanti par l'État (PGE) serait satisfaisant en raison du faible taux de contentieux. Envisagez-vous d'autres critères comme le nombre de radiations de sociétés – en hausse vertigineuse – et les fortes difficultés de trésorerie ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Merci de votre présentation. Lors de chaque PLF et PLFR, il faut à la fois prendre en compte la situation économique et les crises pour s'adapter et ne pas casser la croissance. Sans compter les réponses à donner à nos compatriotes. Même si le solde s'améliore légèrement, nous restons dans une logique quelque peu dépensière. Face à cela, avec l'inflation, nous constatons une remontée des taux. Peut-on conserver encore longtemps une politique monétaire restrictive et une politique budgétaire accommodante ?

M. Daniel Breuiller. – Je me félicite à mon tour des crédits annoncés pour les universités, qui avec les hôpitaux disposent souvent de locaux vétustes. J'attends moi aussi des mesures concrètes après les annonces généreuses de bouclier tarifaire pour les collectivités territoriales.

Rapporteur spécial avec Emmanuel Capus des crédits de la mission « Travail et emploi », je vois plusieurs améliorations à apporter. Ainsi, que l'apprentissage soit sur des crédits ouverts ne me choque pas, car cette politique est un succès. En revanche, il faut en revoir les modalités : on ne traite pas de la même façon des bacheliers et des détenteurs d'un bac+3.

Vous annoncez la prolongation des boucliers carburant et tarifaire. Écologiquement et en termes d'équité, ils sont impossibles à soutenir dans la durée. Comment passer de réponses ponctuelles à des réponses de résilience quand la crise dure ? Ainsi, mieux vaut rénover un logement que financer son chauffage. Si l'on ne peut pas immédiatement investir 10 milliards d'euros dans la rénovation, il faut changer d'ordre de grandeur si l'on veut se sortir de la dépendance aux énergies fossiles. Vous m'avez d'ailleurs attristé avec la caricature que vous faites du vote Nupes.

Par ailleurs, peut-être ces mesures de résilience peuvent-elles offrir une protection plus importante pour les premiers mètres cubes et kilowattheures, avec un retour à des prix plus élevés pour les consommations supplémentaires.

M. Stéphane Sautarel. – La première loi de finances rectificative a compris certes des crédits pour les collectivités. Cependant, au regard du nombre de bénéficiaires, en deçà des attentes, et des conditions d'éligibilité et de mise en œuvre sur le terrain, on pourrait presque s'attendre à des annulations de crédits non consommés... on se heurte à de grandes difficultés dans la réalité. L'objectif de soutien aux collectivités va-t-il se traduire concrètement sur le terrain ?

Ensuite, vous avez fait part du maintien des 30 centimes jusqu'à la mi-novembre, puis des 10 centimes jusqu'à la fin 2022 pour les carburants. J'insiste sur la dimension territoriale de ces besoins : la charge énergétique pour les ménages marque un écart entre ruraux et urbains, encore amplifié pour le carburant. Comment ceux qui ne peuvent s'en passer seront-ils accompagnés au-delà du 1^{er} janvier 2023 ?

Mme Isabelle Briquet. – Nous examinons un second PLFR et commençons à peine le PLF, mais aucun projet de loi de règlement ne nous a été soumis depuis le rejet de cet été. En aurons-nous un à examiner pour 2021 avant de commencer l'exercice 2023 ?

M. Christian Klinger. – Vous avez mentionné dans le cadre du PLFR 2 milliards d'euros d'ouvertures de crédits pour les rémunérations publiques, avec 907 ETP créés pour l'État dont 691 au ministère de la justice – ce point ne fait gère l'objet de débats. En revanche, 174 ETP sont créés pour les opérateurs de l'État, parmi lesquels 80 pour les agences régionales de santé (ARS). Certes, celles-ci se voient confier de nouvelles missions pour le contrôle des Ehpad, mais n'aurait-on pas pu réaffecter le personnel existant, dont l'effectif a augmenté avec la pandémie ?

53 ETP sont en outre créés pour les services du Premier ministre : en matière de sobriété, on aurait pu faire mieux... De façon plus générale, ne pourrait-on pas gérer les effectifs de manière plus serrée et plus sérieuse pour le non-régalien ?

M. Michel Canévet. – Réjouissons-nous que le solde public s'améliore dans le PLFR, mais le groupe UC reste inquiet. Ainsi, l'aide au carburant, plutôt que d'être une demande de guichet, devrait davantage cibler les personnes qui en ont besoin pour se rendre à leur travail. La sortie du dispositif sera difficile : lundi, je constatais que le litre de carburant était à 1,90 euro, soit 2,20 euros une fois les aides expirées. La situation sera épineuse pour les campagnes. Je vous rappelle que, lors de la crise des gilets jaunes, le carburant n'était qu'à 1,50 euro... Il en va de même pour le secteur de la pêche, car il n'y a pas d'autre recours que le carburant pour les navires, dont certains risquent de rester à quai à cause d'un fioul dépassant un euro le litre.

Hier, nous évoquions la loi de programmation des finances publiques en faisant part de nos inquiétudes sur les créations de postes en dépit de la stabilité mentionnée par ce projet de loi. On dépasse les 10 000 créations dans le PLF pour 2023 et 907 au titre de ce PLFR. Dans ces conditions, la stabilité des effectifs sera difficile à tenir. On ajoute encore des postes aux ARS après une première augmentation liée à la crise covid : ces dépenses récurrentes vont peser sur nos comptes.

L'exemple doit venir d'en haut : la création de 50 postes supplémentaires en cabinets ministériels n'est pas un bon signal.

Je reviens à la taxe sur les superprofits. Nous apprécions la présence de l'État auprès de ceux qui sont en difficulté, mais gardons le souci des comptes publics ! Certes, le produit de l'impôt sur les sociétés augmente, mais à situation exceptionnelle, recettes exceptionnelles. Notre budget souffre d'un déficit de 160 milliards d'euros : à un moment, nous n'arriverons plus à nous financer. Gare au défaut de paiement.

M. Gabriel Attal, ministre délégué. – Monsieur Didier Rambaud et madame Vanina Paoli-Gagin, sur le fonds d'aide aux universités, 150 millions d'euros de crédits sont bien prévus, auxquels s'ajoute l'effort de marge existante sur les programmes, qui aurait pu être annulé. Distinguer comme vous le faites des crédits « frais » n'a donc pas forcément de sens. Dans le détail, 275 millions d'euros sont abondés pour 2022, pour passer l'hiver. Le programme 150, pour les universités, fait l'objet d'une ouverture de 144 millions d'euros au lieu d'annulations de 55 millions d'euros. Le programme 172, pour les opérateurs de recherche, comporte lui une annulation de 60 millions d'euros au lieu des 115 millions d'euros initialement prévus, soit un gain de 55 millions d'euros. Enfin, le programme 231, sur la vie étudiante, fait l'objet d'une annulation de 68 millions d'euros au lieu de 88 millions d'euros – un gain de 20 millions

d'euros. 5 millions d'euros s'y ajoutent pour répondre aux autres besoins des Crous.

Pour la sollicitation des crédits par les universités, je vous renvoie aux travaux en cours et aux précisions que vous communiquera Sylvie Retailleau, qui y travaille avec les opérateurs des universités et de la recherche. Nous avons déjà arbitré un versement en deux temps, homogène tout d'abord à la fin 2022 puis tenant compte de la situation des établissements. La partie non versée en 2022 sera reportée sur 2023.

Monsieur Vincent Delahaye, certes, le projet de loi de finances détaille les recettes, mais pas toujours ce qui sous-tend les prévisions. Si nous n'atteignons pas 1 % de croissance, cela se ressentirait bien sûr sur les recettes. Pour la sécurité sociale, nous prenons l'hypothèse d'une hausse de 5 % de la masse salariale en 2023 après 8,6 % en 2022, soit une hausse de 22,7 milliards d'euros des cotisations en 2023 après celle de 26,8 milliards d'euros en 2022.

Vous avez mentionné France compétences et les primes à l'embauche pour l'apprentissage. Elles sont financées sur le budget de l'État, pas par France compétences, ce qui n'empêche pas de faire des économies, que je promeus. Les crédits alloués au ministère du travail à ces fins ne couvrent pas tous les besoins : le ministère devra donc travailler à un nouveau barème des primes, que présentera Olivier Dussopt. Un soutien différencié, plus important par exemple en dessous du bac, peut être envisagé. Le décollage de l'apprentissage a commencé, de peu, avant les primes, dès l'aide unique à l'apprentissage. Cette simplification a permis une hausse, c'est pourquoi une révision du barème ne devrait pas faire s'effondrer l'apprentissage. Oui, il y a des économies à faire sur France compétences et sur le CPF. Celui-ci doit-il vraiment financer certaines formations - par exemple, 8 millions d'euros pour les massages bien-être et 11 millions d'euros pour la sophrologie ? Par ailleurs, 500 millions d'euros financent les tests de langue. Si ces derniers sont utiles, ils relèvent de la certification et non de la formation.

Messieurs Vincent Delahaye et Stéphane Sautarel, le filet de sécurité que vous aviez voté pour 2022 s'élevait à 430 millions d'euros, il sera de 1,5 milliard d'euros pour 2023. Après le vote de cette mouture 2022, issue d'une initiative socialiste et adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale puis modifiée par le Sénat, les services de l'État ont proactivement contacté 8 500 collectivités pour les en informer. Ainsi, 1 500 demandes d'acompte ont été reçues et 750 sont déjà acceptées. Chaque semaine, mon cabinet contactera par courriel les sénateurs et les députés pour leur communiquer les acomptes reçus par les communes de leur département.

Le filet de sécurité 2023 est modifié par un amendement parlementaire maintenu dans le cadre du 49.3. Je m'en remets à la sagesse sénatoriale sur ce sujet. Le montant est plus que triplé : notre objectif est qu'il soit bien employé.

Christine Lavarde, pour chaque exercice, un PLFSS rectificatif est intégré au PLFSS de l'année suivante - la deuxième partie. Nous y prévoyons une enveloppe de 800 millions d'euros pour faire face aux surcoûts de l'inflation dans le secteur hospitalier et médico-social, montant travaillé avec les fédérations. Le besoin exprimé était de 1,1 milliard d'euros. Il est satisfait en prenant en compte les 300 millions d'euros initialement provisionnés. Je remercie la rapporteure générale de la commission des affaires sociales du Sénat d'avoir rétabli cet élément supprimé par une coalition des oppositions à l'Assemblée nationale.

Nous étudions la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dit « Radars », notamment au regard de la révision de la LOLF intervenue en 2021 qui appelle à une rationalisation des dispositifs extra-budgétaires. Toutefois cela nécessite une concertation avec le ministre de l'intérieur, les collectivités locales et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). J'y suis pour ma part favorable.

Monsieur Bilhac, oui, l'objectif est de simplifier les choses pour les collectivités et pour les particuliers. Mes collègues Olivier Klein et Christophe Béchu vous répondront de façon plus précise sur ce sujet.

La dotation pour les dépenses accidentelles et imprévisibles diminue de 1 milliard d'euros à 500 millions d'euros.

Monsieur Vincent Segouin, sur le chèque carburant travailleur, nous serons sans doute proches de l'indemnité carburant travailleur que nous avons proposée au Parlement cet été afin de sortir de la ristourne au profit d'un dispositif plus ciblé. Toutefois nos discussions avec le groupe Les Républicains de l'Assemblée nationale, nécessaires pour avoir une majorité sur ce texte, nous ont conduits à cette ristourne augmentée.

M. Michel Canévet. - Ce n'était pas le meilleur choix...

M. Gabriel Attal, ministre délégué. - Je propose que la DGFIP vous présente le nouveau dispositif : celui-ci est simple et son premier critère est d'avoir des revenus d'activité. Cela exclut certes des personnes, dont les retraités, mais, il faut bien cibler. Vos numéros de télédéclarant et de carte grise suffisent pour obtenir un versement sous 3 à 5 jours. Le dispositif tel qu'il a été présenté cet été devait bénéficier à 12 millions de personnes. Je précise, monsieur Stéphane Sautarel, qu'il comprend une bonification en fonction de la longueur du trajet déclarée. Cette partie déclarative pourra d'ailleurs s'assortir de contrôles aléatoires.

Monsieur Vincent Segouin, la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel avait pour objectif de démocratiser l'accès à la formation professionnelle avec le CPF à raison de 500 euros par an, plafonnés à 8 000 euros. Ce système en euros est nettement plus simple que le précédent, qui s'entendait en volume horaire. Cela étant, la dépense augmente, avec un prix moyen de 1 420 euros pour une formation en 2022, soit 14 % de plus qu'en 2019. En outre, certaines prestations sont déconnectées de l'objectif de montée en compétences.

Je suis d'accord avec vous, la sinistralité des PGE doit être examinée avec plus de précision. Il y a bien une remontée des défaillances d'entreprises, avec 37 000 défaillances d'octobre 2021 à septembre 2022, mais cela reste 28 % de moins qu'en 2019, avant la crise sanitaire. Nous sortons du « quoi qu'il en coûte », donc la sinistralité augmente, mais reste basse. Sur la chute de trésorerie, nous constatons que les marges restent importantes en moyenne, mais cela cache des disparités : de fait, les marges baissent nettement dès qu'on retire le secteur de l'énergie.

Monsieur Vincent Capo-Canellas, Bruno Le Maire a porté le même message que vous hier à l'occasion de l'examen de la loi de programmation pour les finances publiques. Nous sommes sortis de la parenthèse de l'argent gratuit, c'est pourquoi il faut passer du « quoi qu'il en coûte » au « combien ça coûte ». La charge de la dette rend sensibles les évolutions de taux, ce qui exige du sérieux budgétaire, d'où le retour sous les 3 % du PIB en termes de déficit public en 2027. Un ajustement plus rapide risquerait cependant d'abîmer notre dynamique de croissance, au détriment de notre solde budgétaire. Je salue d'ailleurs l'adoption par le Sénat de la loi de programmation des finances publiques.

Monsieur Daniel Breuiller, nous préférierions tous mettre de l'argent dans la rénovation plutôt que dans le chauffage. Cependant, de façon pragmatique, les factures augmenteront de 120 % en un an si on ne fait rien, et la filière BTP ne pourrait pas absorber immédiatement tous les efforts de rénovation nécessaires. Il faut soutenir les Français, particulièrement ceux qui en ont le plus besoin, et investir à long terme dans la rénovation énergétique et la reconversion du parc automobile.

Madame Isabelle Briquet, l'examen du PLF 2023 est conditionné non pas à l'adoption, mais à la mise au vote du projet de loi de règlement. Sa constitutionnalité n'est donc pas remise en cause. Nous continuons cependant à échanger sur les conséquences du rejet inédit depuis bien longtemps d'un projet de loi règlement. Si ce rejet est sans impact sur les comptes, il n'est pas certain qu'il faille déposer un nouveau texte qui sera de toute façon rejeté par l'Assemblée nationale.

Monsieur Christian Klinger, vous l'avez dit, les ETP supplémentaires pour les ARS ont pour objet de contrôler les Ehpad à la suite de l'affaire Orpea. Nous pourrions sans doute dégager des marges pour la suite.

Monsieur Michel Canévet, le mouvement des gilets jaunes a suivi une décision du Gouvernement d'augmenter les prix du carburant. Tel n'est pas le cas dans la situation actuelle, car nous faisons face à un renchérissement global des prix. Cela peut être désagréable à entendre, mais nous ne pouvons pas payer une ristourne à vie. Sa prolongation de 15 jours, annoncée par la Première ministre, représente un coût de 440 millions d'euros. En outre, la ristourne finance le plein des frontaliers et les départs en week-end. Il faut cibler l'accompagnement.

Nous sommes vigilants sur la pêche, avec un financement complémentaire - un *top up* - prolongé de 2 mois avec une remise de 35 centimes. Hervé Berville veille à protéger nos pêcheurs. Enfin, la Première ministre m'a donné mandat pour une stabilité des effectifs d'ici à la fin du quinquennat. Des créations de postes - 8 500 pour la police, justice, 3 000 pour les armées - sont déjà prévues. Il faudra redéployer des effectifs. Ceux de Bercy seront mis à contribution, mais la ressource n'est pas illimitée.

Alors que nous avons été accusés cet été de manœuvres dilatoires en remontant la question au niveau européen, il y a désormais une taxation européenne des superprofits qui se traduit dans le PLF, pour 7 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Était initialement proposée une taxation de tous les secteurs : nous ne sommes pas d'accord, car tous ne profitent pas de l'inflation. Si la France est redevenue, selon le cabinet EY, le pays le plus attractif d'Europe pour les investissements et retrouve des créations nettes d'emplois dans l'industrie et d'usines après des années d'hémorragie, c'est grâce à la stabilité fiscale. C'est pourquoi nous limitons la taxation exceptionnelle aux profits indus. Nous en débattons dans l'hémicycle.

M. Claude Raynal, président. - Je vous remercie.

II. EXAMEN DU RAPPORT (15 NOVEMBRE 2022)

Réunie le mardi 15 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2022.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de finances rectificative pour 2022 avec modifications.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Le présent rapport n'a pas fait l'objet d'audition.

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/pjl22-113.html>