

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 novembre 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,

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, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, 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 Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Thierry Meignen, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4629, 4659 et T.A. 686

Sénat : 147 (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE	
L'EXERCICE 2021 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	
I. LE SCÉNARIO DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT EST TRÈS PRUDENT AU REGARD DES DÉVELOPPEMENTS CONJONCTURELS RÉCENTS.....	7
A. LE REBOND DE L'ACTIVITÉ AU TROISIÈME TRIMESTRE JUSTIFIE LA RÉVISION OPÉRÉE SUR LA PRÉVISION DE CROISSANCE POUR 2021	7
B. LA PRÉVISION GOUVERNEMENTALE APPARAÎT TOUTEFOIS PESSIMISTE ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DEVRAIT FINALEMENT SE RÉVÊLER PLUS IMPORTANTE	9
II. LES MESURES D'URGENCE ET DE RELANCE N'EXPLIQUENT PAS TOUTE L'AGGRAVATION DU DÉFICIT ET DE L'ENDETTEMENT PUBLIC EN 2021	11
DEUXIÈME PARTIE	
LE BUDGET DE L'ÉTAT	
I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EST ACCENTUÉ PAR LES MESURES NOUVELLES PRISES EN RÉPONSE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE ...	13
A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DÉPASSERAIT POUR LA PREMIÈRE FOIS LES 200 MILLIARDS D'EUROS.....	13
B. LE DÉFICIT ATTEINT UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ, QUI POURRAIT TOUTEFOIS ÊTRE MINORÉ PAR LES SOUS-CONSOMMATIONS DE CRÉDITS EN FIN D'ANNÉE	15
II. LES RECETTES SONT À NOUVEAU RÉVISÉES À LA HAUSSE PAR RAPPORT À LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.....	17
A. LES RECETTES FISCALES BÉNÉFICIENT DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE.....	17
B. LES RECETTES NON FISCALES SONT REVUES À LA BAISSÉ EN RAISON D'UN MOINDRE VERSEMENT DE LA PART DE L'UNION EUROPÉENNE AU TITRE DU PLAN DE RELANCE	18

III. LES DÉPENSES SONT ACCRUES PAR LES MESURES NOUVELLES.....	19
A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES AUGMENTENT DE 1,8 MILLIARD D'EUROS, MALGRÉ DES SOUS-CONSOMMATIONS CONSTATÉES SUR LES DISPOSITIFS D'URGENCE	19
1. <i>Des ouvertures de crédit plus élevées en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement : un collectif budgétaire qui dépasse la seule fin de gestion et pèsera sur l'avenir.....</i>	19
2. <i>Les ouvertures de crédits nettes sont en majorité liées aux dépenses répondant à la hausse des prix de l'énergie.....</i>	22
3. <i>Les annulations de crédit portent sur le plan d'urgence ainsi que sur des crédits mis en réserve ou des sous-consommations de dispositifs.....</i>	33
B. LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX SONT SURTOUT CONCERNÉS PAR L'OCTROI DE NOUVELLES AVANCES	40
1. <i>Les comptes d'affectation spéciale ne font l'objet que d'annulations limitées</i>	40
2. <i>De nouvelles avances sont accordées sur les comptes de concours financiers</i>	41
C. LES EMPLOIS DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS SONT ACCRUS DE PLUS DE 1 100 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS	43
EXAMEN DES ARTICLES	45
• ARTICLE LIMINAIRE Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021	45

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

**TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

- **ARTICLE 1 Relations financières entre l'État et la sécurité sociale**47
- **ARTICLE 2 Modification des ressources du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**53

**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**59

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER
AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 4* **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**62
- *ARTICLE 5* **Budgets annexes : annulations de crédits**64
- *ARTICLE 6* **Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**66

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

- *ARTICLE 7* **Plafonds des autorisations d'emplois de l'État**68
- *ARTICLE 8* **Plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs**70
- *ARTICLE 9* **Plafonds des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes**72

TITRE III
DISPOSITIONS PERMANENTES

- *ARTICLE 10* **Renouvellement de l'habilitation à recodifier par ordonnance les impositions sur les biens et services**73
- *ARTICLE 10 bis* **Correction d'une erreur de codification**81
- *ARTICLE 11* **Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à France compétences en 2021**83
- *ARTICLE 12* **Instauration d'une indemnité inflation**89

TRAVAUX DE LA COMMISSION109

I. AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (3 NOVEMBRE 2021)109

II. EXAMEN DU RAPPORT (16 NOVEMBRE 2021)122

LA LOI EN CONSTRUCTION123

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2021 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

I. LE SCÉNARIO DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT EST TRÈS PRUDENT AU REGARD DES DÉVELOPPEMENTS CONJONCTURELS RÉCENTS

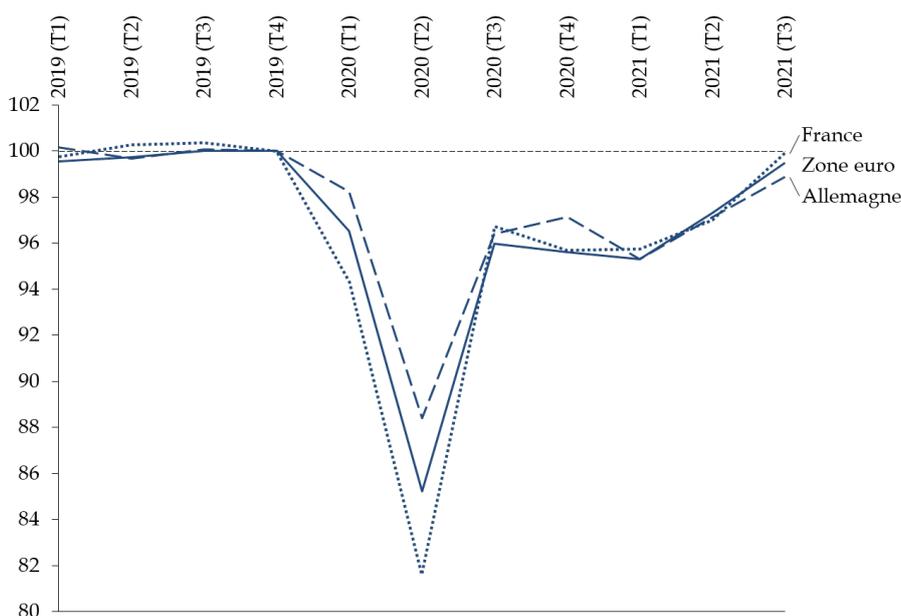
A. LE REBOND DE L'ACTIVITÉ AU TROISIÈME TRIMESTRE JUSTIFIE LA RÉVISION OPÉRÉE SUR LA PRÉVISION DE CROISSANCE POUR 2021

L'activité s'est nettement redressée au cours de l'année 2021, en particulier au troisième trimestre (+ 3,0 % par rapport au second trimestre) et a quasiment retrouvé son niveau d'avant crise (- 0,1 point de pourcentage par rapport au quatrième trimestre 2019).

En comparaison, en Allemagne l'activité évoluerait au troisième trimestre environ 1,1 point de pourcentage en dessous de son niveau d'avant crise.

Évolution du PIB trimestriel

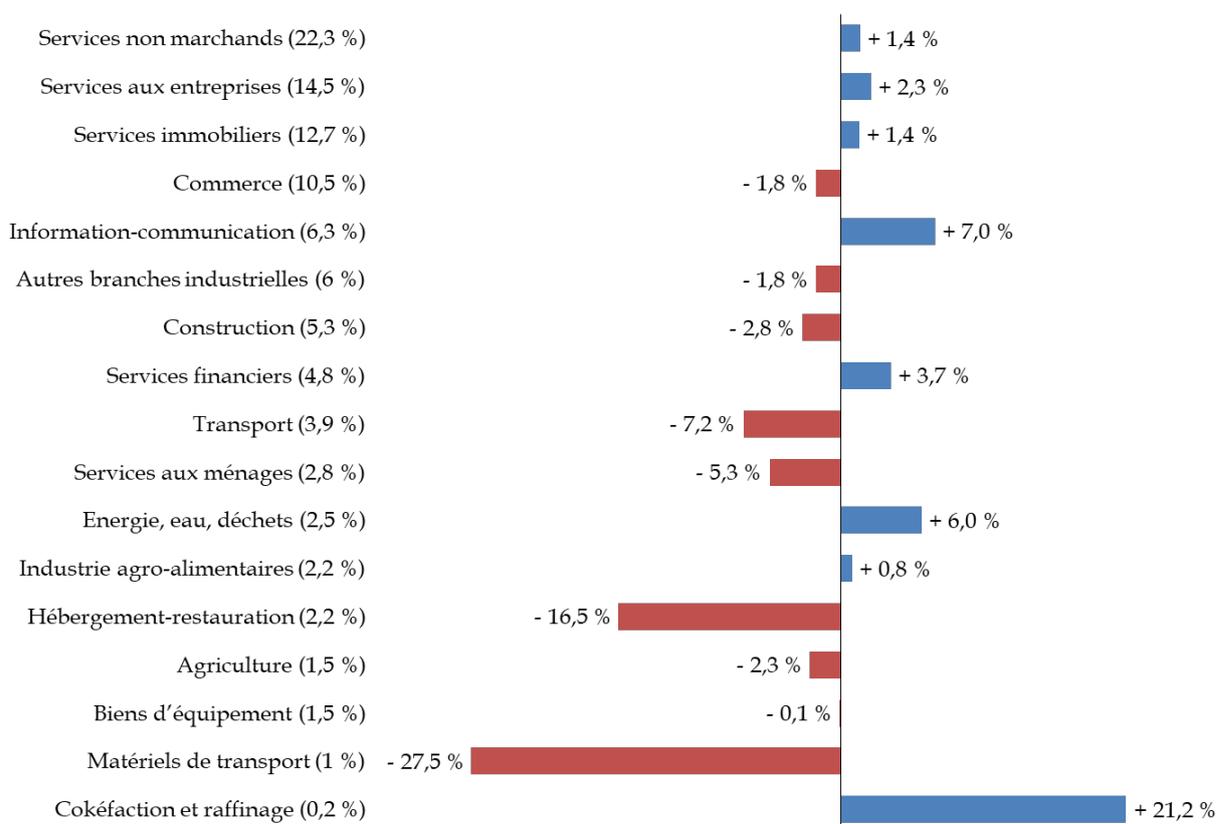
(quatrième trimestre 2019 en base 100,
évolution en volume)



La reprise est inégale selon les branches concernées et, à cet égard, des secteurs comme ceux de l'hébergement-restauration, du transport et du commerce fonctionnent aujourd'hui encore à des niveaux inférieurs à ceux constatés au troisième trimestre de l'année 2019.

**Écart entre le montant de la valeur ajoutée par
branche au 3^{ème} trimestre 2021 et au 4^{ème} trimestre 2019**

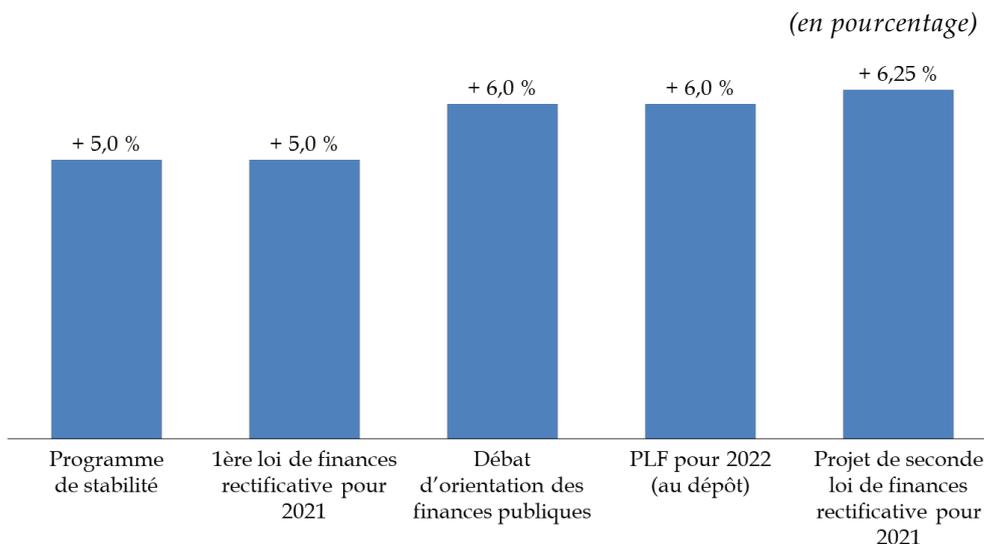
*(libellé de la branche avec la part dans la valeur ajoutée totale en pourcentage
entre parenthèses –taux de croissance en pourcentage sur le graphique)*



Néanmoins, on peut relever que **les branches qui ont rattrapé leur niveau d'activité d'avant crise** (administrations publiques, services aux entreprises, secteurs de l'information et de la communication etc.) **représentent à elles seules 65,4 % de la valeur ajoutée totale au troisième trimestre 2021.**

Dans ce contexte, le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 repose sur **une hypothèse de croissance du PIB en volume de 6,25 %**, révisée à la hausse en comparaison de celle retenue à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative (+ 5 %) et même de celle retenue pour 2021 dans le projet de loi de finances pour 2022 (+ 6 %).

Évolution de la prévision de croissance pour 2021



B. LA PRÉVISION GOUVERNEMENTALE APPARAÎT TOUTEFOIS PESSIMISTE ET LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DEVRAIT FINALEMENT SE RÉVÉLER PLUS IMPORTANTE

L'élaboration du scénario macroéconomique sous-jacent au projet de seconde loi de finances rectificative pour 2021 s'est déroulée avant la publication par l'INSEE des comptes nationaux trimestriels le 29 octobre 2021.

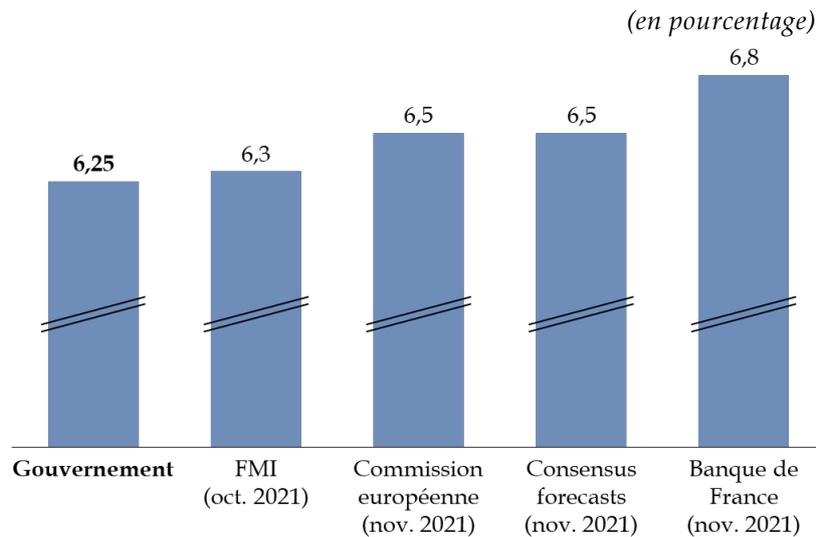
Or, et comme le rapporteur général l'a montré dans son exposé général sur le contexte macroéconomique du projet de loi de finances pour 2022, ces données indiquent que **l'acquis de croissance en 2021 s'élève déjà à 6,6 %**.

En d'autres termes, si l'activité restait stable entre le troisième et le quatrième trimestre, la croissance du PIB en volume s'établirait à 6,6 % en 2021.

Dans ce contexte, **la prévision de croissance du PIB de 6,25 % retenue par le Gouvernement apparaît pessimiste si ce n'est même particulièrement prudente.**

Ainsi, **les prévisions les plus récentes** – et notamment celle déduite de la dernière note de conjoncture de la Banque de France – **situent plutôt la croissance du PIB à 6,8 % en 2021.**

Prévision de croissance du PIB pour 2021



Source : commission des finances d'après le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2022 et révisé, le World Economic Outlook du FMI d'octobre 2021, les prévisions d'automne de la Commission européenne, la publication du Consensus Forecasts de novembre 2021, la note de conjoncture de la Banque de France de novembre 2021 et les comptes nationaux au troisième trimestre 2021 de l'INSEE

À l'inverse, et en comparaison des hypothèses qu'il retenait au mois d'octobre lors du dépôt du PLF pour 2022, **le Gouvernement n'a pas révisé sa prévision d'inflation pour l'année 2021, actuellement attendue à 1,7 %¹.**

Or, dans ses prévisions de novembre 2021, **la Commission européenne estime que l'inflation devrait s'élever à 1,9 % en France en 2021.**

Cette hypothèse apparaît elle-même optimiste dans la mesure où, d'après les données de l'INSEE², **si les prix n'évoluaient plus de novembre à décembre, l'IPCH augmenterait déjà de 2 % en 2021.**

¹ Inflation exprimée comme l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

² Indice des prix à la consommation harmonisé - Base 2015 - Ensemble des ménages - France - 29 octobre 2021.

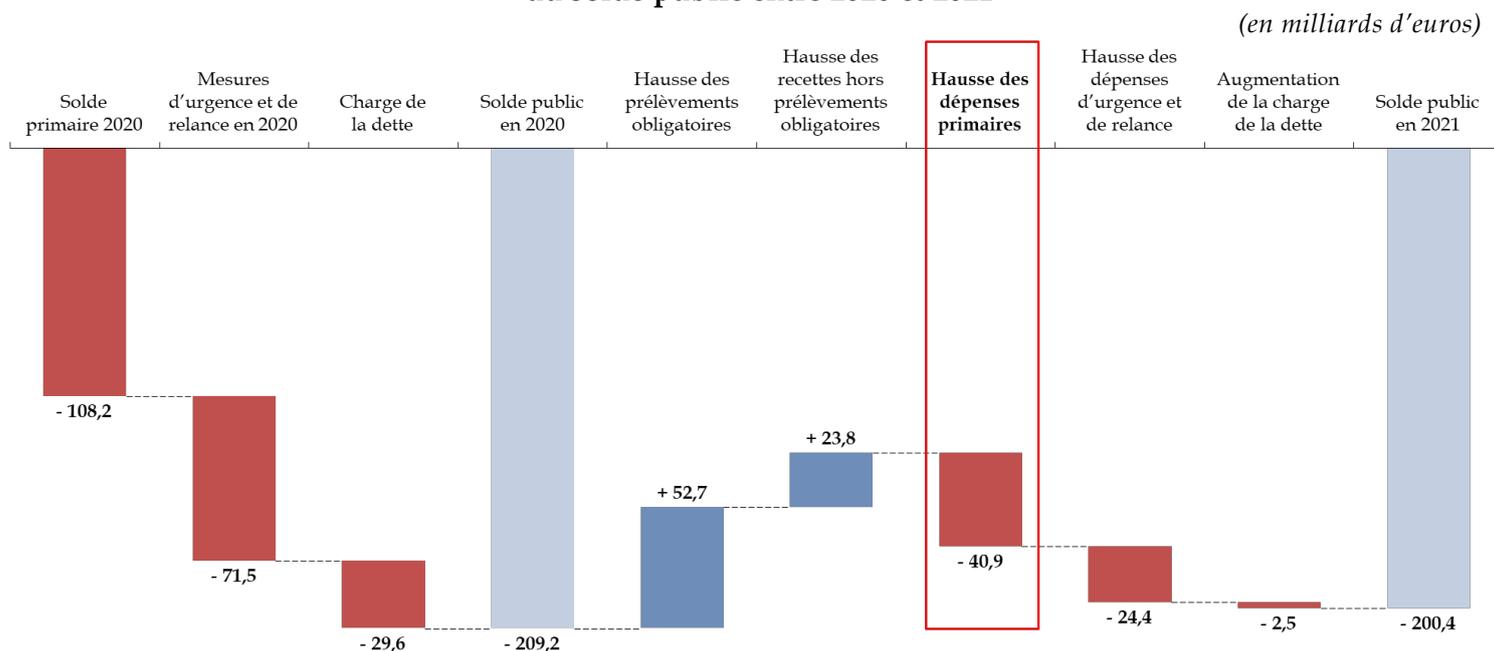
II. LES MESURES D'URGENCE ET DE RELANCE N'EXPLIQUENT PAS TOUTE L'AGGRAVATION DU DÉFICIT ET DE L'ENDETTEMENT PUBLIC EN 2021

En 2021, comme en 2020, **les administrations publiques ont assumé de nombreuses dépenses afin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire et de soutenir la relance économique**. Le coût de ces dernières est évalué, par le Gouvernement, à 90,9 milliards d'euros en 2021.

En parallèle, comme le rapporteur général l'indiquait dans son exposé général relatif au contexte macroéconomique du projet de loi de finances pour 2022¹, **les dépenses publiques ont également fortement progressé en raison d'une absence de maîtrise de l'évolution des dépenses primaires**.

En effet, **les dépenses primaires, donc hors mesures d'urgence et de relance, ont progressé de 40,9 milliards d'euros entre 2021 et 2022**, soit bien davantage que les mesures prises pour l'urgence et la relance.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde public entre 2020 et 2021



Note : l'augmentation de l'ONDAM (+1,7 milliard d'euros en 2021) votée par le Sénat à l'initiative du Gouvernement lors de l'examen en première lecture du PLFSS pour 2022 a été comptabilisée pour 1,1 milliard d'euros en « mesures d'urgence et de relance » et pour 0,6 milliard d'euros en dépenses primaires.

Source : commission des finances d'après le rapport économique, social et financier révisé annexé au PLF pour 2022

¹ Rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général de la commission des finances du Sénat sur le contexte économique et financier du projet de loi de finances pour 2022.

En définitive, en tenant compte de la revalorisation de l'ONDAM en 2021 de 1,7 milliard d'euros adoptée par le Sénat à l'initiative du Gouvernement lors de l'examen en première lecture du PLFSS pour 2022 et des mesures prises pour répondre aux conséquences de la hausse des prix de l'énergie, le déficit public devrait s'établir à 200 milliards d'euros en 2021, soit 8,2 % du PIB. L'endettement public devrait s'élever quant à lui à 115,1 % du PIB.

**Exécution et prévision de solde public
en 2020 et 2021**

(en pourcentage du PIB)

	Exécution pour 2020	Prévision d'exécution pour 2021
Solde structurel (1)	- 1,3 %*	- 5,7 %*
Solde conjoncturel (2)	- 5,0 %	- 2,3 %
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 2,8 %*	- 0,1 %*
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 9,1 %	- 8,2 %**
<i>Dépenses publiques</i>	60,8 %	59,8 %
<i>Prélèvements obligatoires</i>	44,5 %	43,8 %
<i>Endettement public</i>	115,0 %	115,1 %

* en pourcentage du PIB potentiel.

** Dans sa version initiale, l'article liminaire du PLFR évaluait le déficit public à 8,1 % du PIB. Toutefois, le relèvement de l'ONDAM évoqué *supra* a conduit l'Assemblée nationale à adopter un amendement révisant le solde public, à l'initiative du Gouvernement.

Source : article liminaire du second projet de loi de finances rectificative pour 2021 et calculs de la commission des finances

DEUXIÈME PARTIE LE BUDGET DE L'ÉTAT

I. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EST ACCENTUÉ PAR LES MESURES NOUVELLES PRISES EN RÉPONSE À LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE

Selon le présent projet de loi de finances rectificative, le **déficit budgétaire de l'État** serait en 2021 de **205,2 milliards d'euros**, soit près de 31,9 milliards d'euros de plus qu'en loi de finances initiale (173,3 milliards d'euros) et 7,8 milliards de plus que dans l'estimation révisée présentée en même temps que le projet de loi de finances pour 2022, mais 14,9 milliards d'euros de moins que prévu dans la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier¹.

A. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DÉPASSERAIT POUR LA PREMIÈRE FOIS LES 200 MILLIARDS D'EUROS

L'estimation en loi de finances initiale pour 2021 ne prenait pas en compte, par définition, les reports de crédits non consommés en 2020 sur la mission « Plan d'urgence », à hauteur de 28,8 milliards d'euros, dont la consommation en 2021 pèserait nécessairement sur le solde. À ceci se sont ajoutées principalement des ouvertures de crédits dans le cadre de la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier, liées à la nouvelle aggravation de la situation sanitaire au printemps.

Il convient donc de distinguer le solde budgétaire inscrit au tableau d'équilibre du budget, qui ne prend en compte que les dépenses ouvertes dans les lois de finances initiale et rectificative, et le déficit exécuté prévisionnel, qui inclut les crédits non consommés en 2020, reportés à 2021 et effectivement consommés.

Les **crédits reportés** à 2021 ont été de **36,7 milliards d'euros** sur les programmes du budget général et de **7,2 milliards d'euros** sur les comptes spéciaux. Dans la présentation de l'équilibre financier de la loi de finances rectificative du 19 juillet, il était estimé que 28,8 milliards d'euros, soit le montant des crédits reportés sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », seraient consommés sur les crédits reportés. Le Gouvernement estime à présent que le montant des crédits reportés et consommés en 2021 serait de 23,9 milliards d'euros, dont 22,9 milliards d'euros sur la mission

¹ Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

« Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et 1,1 milliard d'euros sur des comptes de concours financiers de prêts et avances¹.

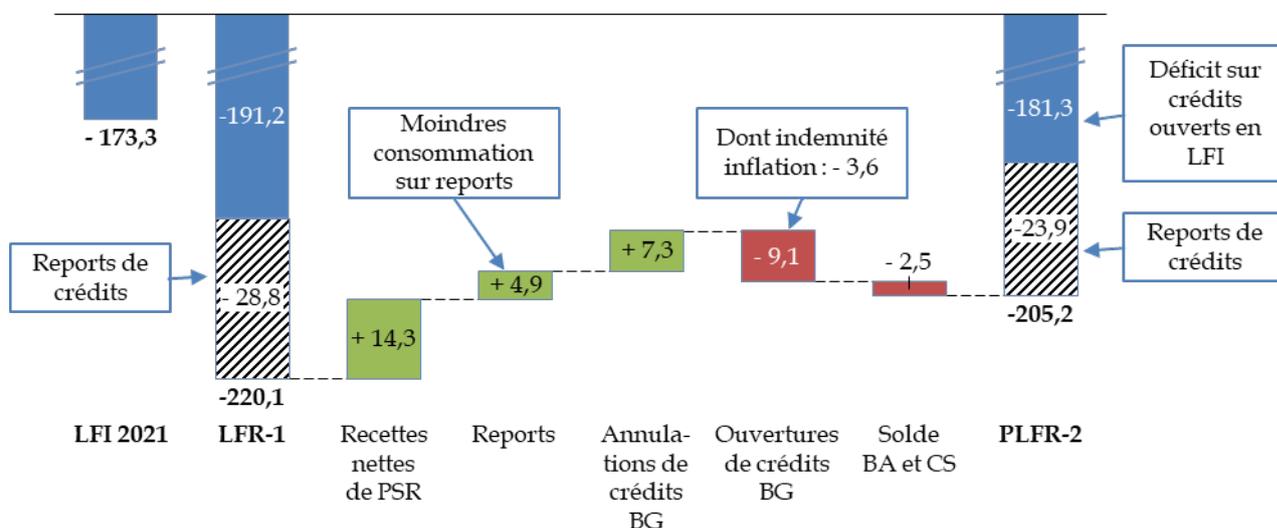
Lors de la présentation en septembre dernier du projet de loi de finances pour 2022, la **prévision de déficit** pour 2021 avait été révisée à **197,4 milliards d'euros**, en raison principalement de **l'accroissement des recettes fiscales** induite par l'amélioration plus rapide que prévu de la situation économique, d'une part, et d'une **prévision de moindre consommation sur les crédits du plan d'urgence**, d'autre part.

Ces phénomènes se retrouvent dans l'explication de la variation du solde entre la loi de finances rectificative de juillet et celui présenté dans le présent projet de loi.

Un troisième élément, qui dégrade le solde, consiste dans **l'instauration de l'indemnité inflation**, qui pèse à hauteur de **3,6 milliards d'euros sur le solde dès 2021**², ainsi que d'autres ouvertures de crédit sur le budget général, qui ne sont que partiellement compensées par des annulations de crédits.

Décomposition de l'évolution du déficit budgétaire de l'État en 2021

(en milliards d'euros)



PSR : prélèvement sur recettes. BG : budget général. BA et CS : budgets annexes et comptes spéciaux.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

¹ Cette décomposition n'est pas donnée dans le projet de loi de finances (voir le [rapport n° 4629](#) de Laurent Saint-Martin, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le second projet de loi de finances rectificative pour 2021, déposé le 6 novembre 2021, p. 106).

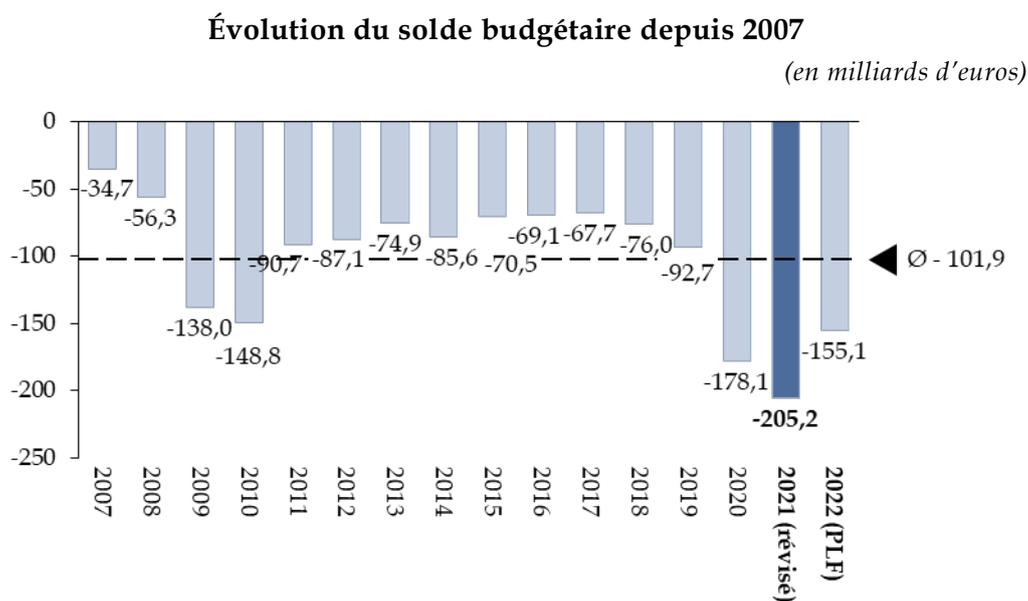
² 250 millions d'euros sont ouverts par ailleurs par amendement en seconde partie du projet de loi de finances pour 2022 pour la mise en œuvre de l'indemnité inflation.

Enfin, le solde des comptes spéciaux serait déficitaire de **4,2 milliards d'euros**, ou de 5,2 milliards d'euros en incluant les reports de crédits, contre 3,5 milliards d'euros dans la prévision faite en septembre et 1,7 milliard d'euros dans la première loi de finances rectificative. Cet écart résulte notamment, par rapport à la prévision de septembre, d'une nouvelle avance à Île-de-France Mobilités pour 0,8 milliard d'euros.

Les ouvertures de crédits sont présentées en détail *infra*.

B. LE DÉFICIT ATTEINT UN NIVEAU HISTORIQUEMENT ÉLEVÉ, QUI POURRAIT TOUTEFOIS ÊTRE MINORÉ PAR LES SOUS-CONSOUMMATIONS DE CRÉDITS EN FIN D'ANNÉE

Pour la première fois, le déficit budgétaire de l'État serait supérieur à 200 milliards d'euros, soit le double du déficit moyen, déjà historiquement élevé, observé depuis quinze ans. Pour financer ce déficit, le montant des émissions de dette à moyen et long terme demeure donc inchangé, à 260 milliards d'euros.



2022 : solde résultant de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale en première partie.

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

La réalisation effective de ce niveau de déficit supposerait toutefois **un niveau de dépenses très élevé en fin d'année**.

Selon les données d'exécution communiquées au rapporteur général, le déficit budgétaire était de 165,3 milliards d'euros au 21 octobre 2021, contre 149,2 milliards d'euros un an plus tôt à la même date. **L'aggravation du déficit au cours des dix dernières semaines de l'année serait donc de**

quasiment 40 milliards d'euros, alors qu'il s'est aggravé de moins de 30 milliards d'euros au cours de la même période de 2020, pourtant marquée par une reprise de la crise sanitaire entraînant une hausse marquée des dépenses liées aux mesures d'urgence.

Lorsqu'aucune crise exceptionnelle ne survient en fin d'année, le solde budgétaire de l'État tend pourtant à s'améliorer au cours des quatre derniers mois, notamment parce que les avances sur recettes faites par l'État en début d'année aux collectivités territoriales sont compensées au dernier trimestre par les rentrées de recettes liées à la fiscalité locale¹.

Des crédits importants pourraient certes encore être consommés au titre notamment des missions « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et « Plan de relance », pour laquelle les crédits ouverts en 2021 et non encore consommés s'élevaient au 12 novembre 2021 à, respectivement, 10,9 milliards d'euros et 12,7 milliards d'euros.

Il est toutefois prévisible, comme l'a expliqué le rapporteur général en tant que rapporteur spécial de la mission « Plan de relance »² lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, que **des crédits resteront non consommés** sur cette mission en 2021. N'étant pas annulés par le présent projet de loi de finances rectificative, **ils pèsent sur le déficit budgétaire prévisionnel**.

S'agissant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative prévoit une exécution de la mission à hauteur de 36,3 milliards d'euros alors que les crédits ouverts sont de 44,3 milliards d'euros, ce qui correspondrait à une **sous-exécution de 8,0 milliards d'euros**. Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit une annulation nette de 2,1 milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence », donc 5,9 milliards d'euros pourraient ne pas être consommés en 2021.

D'une manière générale, l'article 28 du projet de loi de finances pour 2022, dans sa version initiale, autorise six programmes du budget général à reporter à l'exercice 2022 plus de 3 % de leurs crédits ouverts. L'Assemblée nationale a, sur la proposition du Gouvernement, étendu cette exception à trente-huit programmes supplémentaires, dont tous ceux des missions « Plan d'urgence » et « Plan de relance ». Des reports conséquents par le Gouvernement sont donc encore à attendre cette année, comme en 2020, ce que votre rapporteur général et la Cour des comptes n'ont pas manqué de souligné lors de l'examen de l'exécution budgétaire.

¹ À titre d'exemple, le déficit budgétaire de l'État était en 2019 de 123,1 milliards d'euros à la fin du mois d'août et de 92,7 milliards d'euros à la fin de l'année.

² Jean-François Husson, [note de présentation sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »](#), 27 octobre 2021.

Concernant l'exécution 2021, les très probables sous-consommations significatives de crédits réduiront d'autant le déficit budgétaire finalement observé.

Pour mémoire, en 2020, le collectif budgétaire de fin d'année 2020 avait prévu un déficit de 223,3 milliards d'euros, très supérieur au déficit de 178,1 milliards d'euros effectivement réalisé.

II. LES RECETTES SONT À NOUVEAU RÉVISÉES À LA HAUSSE PAR RAPPORT À LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

A. LES RECETTES FISCALES BÉNÉFICIENT DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Les **recettes fiscales nettes** sont prévues dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2021 à un niveau de **277,6 milliards d'euros**, en diminution de **1,0 milliard d'euros** environ par rapport au niveau révisé lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2022 (soit 278,6 milliards d'euros), mais **en augmentation de 18,6 milliards d'euros par rapport au niveau prévu dans la première loi de finances rectificative** du 19 juillet 2021.

L'écart, très réduit, avec la prévision du mois de septembre résulte de plusieurs mouvements :

- les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) revenant à l'État seraient minorées de 0,4 milliard d'euros, compte tenu à la fois du bon niveau des rentrées fiscales constatées et du transfert de TVA vers la sécurité sociale prévu par l'article premier du présent projet de loi de finances rectificative (1,4 milliard d'euros) ;

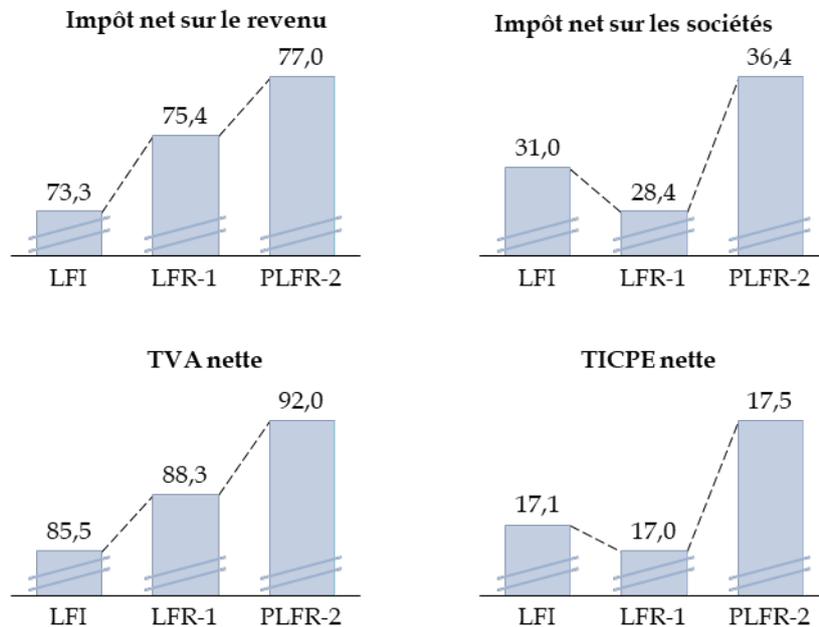
- les autres taxes intérieures (taxes intérieures sur la consommation finale d'électricité et sur la consommation de gaz naturel) seraient également inférieures de 0,4 milliard d'euros au niveau prévu ;

- les remboursements et dégrèvements, qui minorent les recettes nettes, seraient accrus de 0,1 milliard d'euros par une révision de la prévision de décaissements au titre du contentieux « OPCVM ».

D'une manière générale, **l'évolution des prévisions de recettes fiscales au cours de l'année reflète l'évolution des prévisions relatives à la situation économique**, qui détermine tout particulièrement les recettes d'impôt sur les sociétés, et dans une moindre mesure de TVA et de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Évolution des prévisions de recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)



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

La première loi de finances rectificative s'était fondée, dans son estimation du produit de l'impôt sur les sociétés net, sur une hypothèse de diminution de la profitabilité des entreprises, mais l'amélioration de la situation économique, qui s'est traduite par la révision à la hausse de la prévision de croissance, a renversé cette hypothèse.

B. LES RECETTES NON FISCALES SONT REVUES À LA BAISSÉ EN RAISON D'UN MOINDRE VERSEMENT DE LA PART DE L'UNION EUROPÉENNE AU TITRE DU PLAN DE RELANCE

Les **recettes non fiscales** s'établiraient à un niveau de **22,4 milliards d'euros**, en augmentation de 2,0 milliards d'euros par rapport à l'estimation révisée présentée en septembre 2021 **mais en baisse de 4,1 milliards d'euros par rapport à la prévision sous-jacente à la première loi de finances rectificative** du 19 juillet dernier.

L'évolution par rapport à l'estimation du mois de septembre résulte d'une révision à la hausse du dividende versé par la Caisse des dépôts et consignations.

Par rapport à la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier, la principale évolution est la prise en compte d'un versement de l'Union européenne de 5,1 milliards d'euros, et non de 10 milliards d'euros, au titre du co-financement du plan de relance.

III. LES DÉPENSES SONT ACCRUES PAR LES MESURES NOUVELLES

A. LES DÉPENSES DES MINISTÈRES AUGMENTENT DE 1,8 MILLIARD D'EUROS, MALGRÉ DES SOUS-CONSOUMMATIONS CONSTATÉES SUR LES DISPOSITIFS D'URGENCE

1. Des ouvertures de crédit plus élevées en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement : un collectif budgétaire qui dépasse la seule fin de gestion et pèsera sur l'avenir

Sur le périmètre du budget général, le projet de loi de finances rectificative prévoit des ouvertures de crédit sur 41 programmes en autorisations d'engagement (pour 14,3 milliards d'euros) et sur 38 programmes en crédits de paiement (pour 10,5 milliards d'euros), ainsi que des annulations sur 85 programmes en autorisations d'engagement (pour 8,8 milliards d'euros) et sur 83 programmes en crédits de paiement (pour 7,3 milliards d'euros).

Seuls 25 des 139 programmes du budget général ne font pas l'objet d'une modification de leurs crédits.

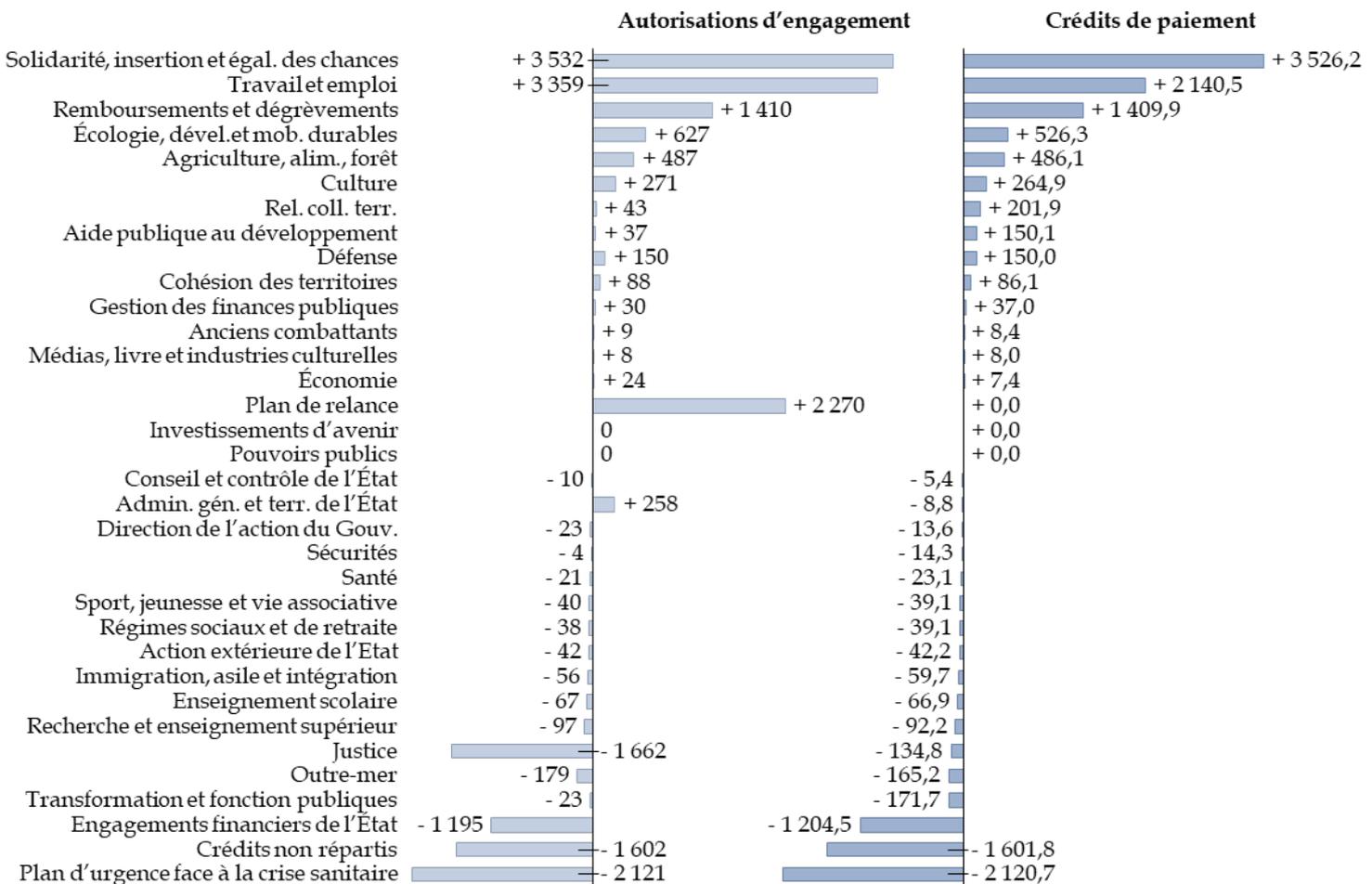
Au total, le montant des ouvertures de crédit est nettement supérieur à celui des annulations, les **crédits ouverts augmentant de 5,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,2 milliards d'euros en crédits de paiement.**

Hors remboursements et dégrèvements, **les dépenses nettes augmentent de 1,8 milliard d'euros.**

Les annulations de crédits de paiement portent principalement sur les crédits ouverts pour les mesures d'urgence (annulation de la majeure partie de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, sous-consommation sur le plan d'urgence et les garanties), sur la charge de la dette, les taux d'intérêt étant, comme attendu, moins élevés que prévu, ainsi que, dans une moindre mesure, sur les crédits mis en réserve ainsi que sur certaines sous-consommations.

Ouvertures nettes de crédits sur le budget général

(en millions d'euros)

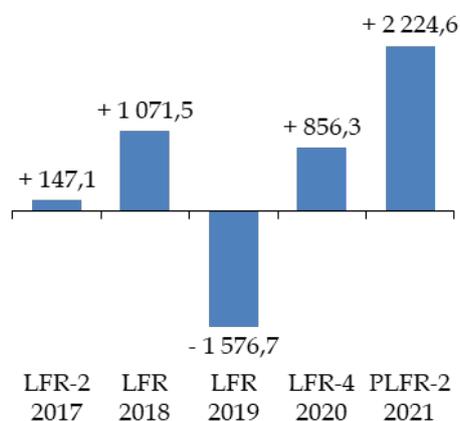


Source : commission des finances, à partir de l'état B

Un fait remarquable est que **les ouvertures nettes d'autorisations de paiement dépassent les ouvertures nettes de crédits de paiement de plus de 2 milliards d'euros**. Depuis le début du quinquennat, seule la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 avait ouvert un tel excédent d'autorisations d'engagements, ce qui s'expliquait par le lancement, à la sortie de la première phase de la crise sanitaire, de projets d'investissement qui avaient vocation à se poursuivre dans le cadre du plan de relance.

Écart entre les ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement dans les collectifs budgétaires de fin de gestion

(en millions d'euros)



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

Le Gouvernement indique pourtant que le présent projet de loi de finances « porte les ouvertures et les annulations permettant de couvrir les dépenses prévues d'ici à la fin de l'année », ainsi que la mesure d'indemnité inflation¹.

Or la **hausse nette des engagements de l'État dépasse la portée d'un simple schéma de fin de gestion** et suscitera l'inscription de crédits de paiement dans les budgets à venir, alors même que les restes à payer sont déjà en forte hausse depuis le début du quinquennat, comme l'a constaté le rapporteur général en examinant l'équilibre général du budget de l'État dans le projet de loi de finances pour 2022².

Cette hausse résulte principalement de trois phénomènes :

- des ouvertures d'autorisations d'engagement dépassant de 1,2 milliard d'euros les ouvertures de crédits de paiement sur la mission « Travail et emploi », sans décomposition précisément donnée mais qui résulte en partie de la mise en place du plan de réduction des tensions de recrutement annoncé par le Premier ministre le 27 septembre dernier ;

- des ouvertures de crédits réalisées sur la mission « Plan de relance », à hauteur de 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement ;

- en sens inverse, d'une annulation de crédits de 1,6 milliard d'euros portant sur le programme 107 « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».

¹ Introduction de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative déposé le 3 novembre 2021.

² Voir le tome 1 du rapport de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2022.

Ces ouvertures de crédit sont présentées plus en détail *infra*.

2. Les ouvertures de crédits nettes sont en majorité liées aux dépenses répondant à la hausse des prix de l'énergie

a) La majorité des crédits liés à l'indemnité inflation sont ouverts sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est celle qui fait l'objet des ouvertures nettes de crédits les plus importantes, soit 3,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Il s'agit principalement du financement de la majeure partie de l'indemnité inflation, qui fait l'objet de la création d'un nouveau programme 371 « Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation », doté de 3,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

b) Une subvention de 2 milliards d'euros est versée à France Compétences sur la mission « Travail et emploi »

Sur l'ensemble de la mission « Travail et emploi », les ouvertures de crédit, nettes des annulations, sont de 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,1 milliards d'euros en crédits de paiement.

Sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », les ouvertures de crédits sont de 3,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement.

La décomposition de ces ouvertures de crédit importantes est donnée de manière sommaire dans le projet de loi de finances rectificative. Le seul montant chiffré correspond à une ouverture de crédits de 2 milliards d'euros, probablement en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à titre de subvention exceptionnelle à France compétences pour compenser les pertes de recettes de l'établissement.

Il ressort de l'exposé des motifs d'un amendement présenté par le Gouvernement au projet de loi de finances pour 2022¹ que **le plan de réduction des tensions de recrutement**, annoncé par le Premier ministre le 27 septembre dernier, aurait un effet sur 2021, pris en compte dans le programme 103 à hauteur de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et 216 millions d'euros en crédits de paiement sur le volet « salarié » et de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et

¹ [Amendement II-2205](#), déposé par le Gouvernement le 30 octobre 2021 sur l'article 20 (état B) et adopté le 4 novembre 2021.

204 millions d'euros en crédits de paiement sur le volet « demandeurs d'emplois ».

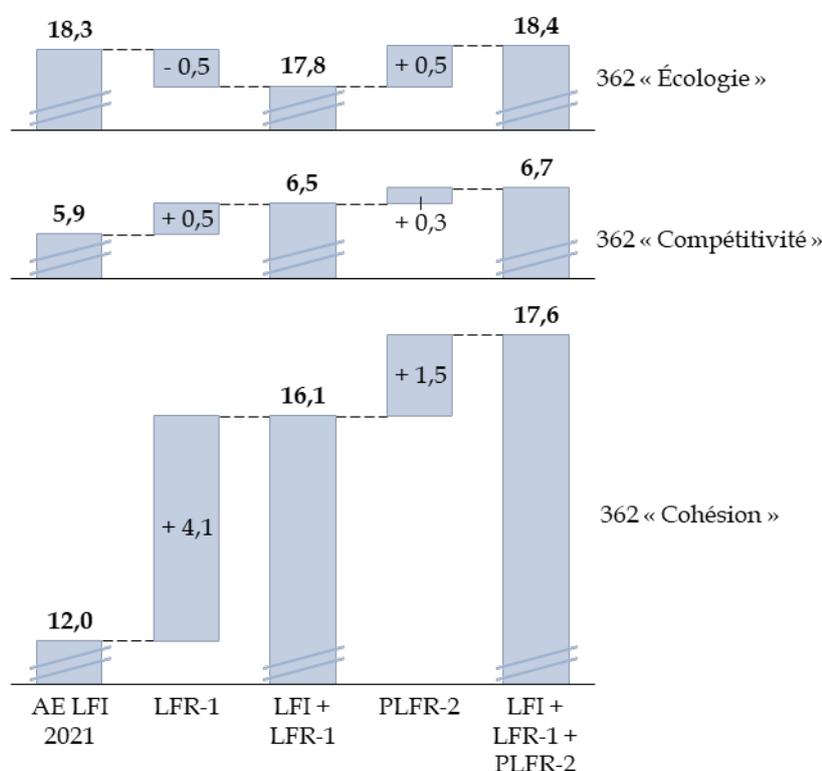
S'agissant des autres ouvertures de crédits, soit 725 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros seulement en crédits de paiement, elles porteraient sur une révision à la hausse au titre des compensations d'exonérations de cotisations sociales.

c) La mission « Plan de relance » fait l'objet d'abondements uniquement en autorisations d'engagement

Les mouvements de crédits ont été importants sur la mission « Plan de relance » au cours de la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier et du présent projet de loi de finances rectificative, surtout en autorisations d'engagement. Elles ont surtout accru le périmètre du programme 364 « Cohésion », en particulier parce que cette mission avait été sollicitée au printemps pour alimenter, à hauteur de plus de 4 milliards d'euros, le dispositif de financement de chômage partiel relevant de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Ouvertures et annulations d'autorisations d'engagement sur la mission « Plan de relance »

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Le présent projet de loi de finances rectificative demande l'ouverture de 2,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement **uniquement**, dont 524 millions d'euros sur le programme 362 « Écologie », 257 millions d'euros sur le programme 363 « Compétitivité » et 1 489,0 millions d'euros sur le programme 364 « Cohésion ».

Les **dispositifs faisant l'objet d'ouvertures de crédit sur le programme 362** sont les suivants¹ :

- soutien aux autorités organisatrices de la mobilité en matière de transports collectifs en site propre : 0,4 milliard d'euros ;
- fonds de réhabilitation des friches : 0,4 milliard d'euros ;
- mesures de transition agricole et de soutien au secteur de la pêche, notamment en matière d'agroéquipements, d'investissements forestiers, ou de bien-être animal : 0,3 milliard d'euros ;
- développement d'infrastructures cyclables sécurisées dans le cadre du plan vélo : 0,2 milliard d'euros.

Ces ouvertures sont partiellement compensées par une **perspective de moindre recours à certains dispositifs de soutien** à la demande en véhicules propres, compte tenu de la baisse du marché automobile, d'un financement par le programme d'investissements d'avenir de projets du fonds de modernisation de la filière automobile, ainsi que de **diverses sous-consommations prévues ou déjà constatées**, dont le détail n'est pas donné par le projet de loi de finances rectificative.

Ces ouvertures correspondent souvent à des annonces déjà faites.

Le Premier ministre avait ainsi annoncé un abondement du fonds « friches », destiné à soutenir la réhabilitation des friches dans les collectivités, à hauteur de 350 millions d'euros. Il en est de même des aides pour la conversion des agroéquipements et les investissements de transition en matière agricole (180 millions d'euros) et du renforcement du soutien à la filière forêt et bois (100 millions d'euros).

¹ Exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificative.

Les abondements du volet « agricole » de la mission « Plan de relance »

S'agissant du **volet concernant le renouvellement et le développement des agro-équipements**, une première partie concerne une **aide à l'investissement** pour le remplacement de matériels anciens et peu performants et l'acquisition de matériels performants en matière environnementale, par exemple tout matériel permettant la réduction d'usage des produits phytopharmaceutiques ou de fertilisants, y compris des capteurs et logiciels, ou matériels de substitution et de travail du sol telles que bineuses mécaniques. L'enveloppe initiale de 135 millions d'euros en autorisations d'engagement, avec 71 millions d'euros de crédits de paiement en 2021, bénéficie d'un abondement de 80 millions d'euros.

La deuxième partie de ce volet concerne une **aide à l'investissement dans le matériel permettant de faire face aux aléas climatiques**. 100 millions d'euros en autorisations d'engagement étaient prévus en 2021 et 32,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il s'agit d'une part, d'une aide individuelle pour l'acquisition de dispositifs de protection contre le gel, la grêle ou la sécheresse (70 millions d'euros initialement), en particulier dans les filières arboricoles et viticoles où le coût important du capital constitué par l'outil de production rend les offres assurantielles particulièrement onéreuses. D'autre part, une partie de l'enveloppe finance des projets collectifs de gestion de l'eau, en complément de financements du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), des agences de l'eau et des régions (30 millions d'euros initialement). **À la suite de l'épisode de gel tardif du printemps 2021, le Premier ministre a annoncé le doublement des crédits de cette enveloppe, soit 100 millions d'euros supplémentaires.**

100 millions d'euros sont également redéployés afin d'abonder les différents **dispositifs de soutien à la filière forêt et bois**. Ils s'ajoutent donc aux 200 millions d'euros déjà consacrés à la relance de la filière : 150 millions d'euros jusqu'à présent pour le renouvellement forestier en amont – soit le reboisement de 45 000 hectares, environ 50 millions d'arbres, capables de capter 150 000 tonnes de CO₂ chaque année – et 50 millions d'euros pour la modernisation des industries de transformation du bois en aval. **Cette enveloppe inclut également les 10 millions d'euros supplémentaires votés par le Sénat** lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2021, à destination des travaux préalables à la reforestation.

Enfin, 15 millions d'euros supplémentaires sont alloués au sein du **volet « filières animales »**, au soutien et à l'accueil des animaux abandonnés, conformément aux annonces du Président de la République du 4 octobre dernier. Ces crédits, initialement de 14 millions d'euros, financent les **mesures d'accompagnement des refuges et associations de protection des animaux de compagnie** et près de 90 % des fonds ont déjà été engagés (modernisation de refuges, travaux d'équipements, campagnes de stérilisation de chats ou chiens errants).

Source : commission des finances

Sur le **programme 363 « Compétitivité »**, les besoins liés à l'extension des dispositifs « Territoires d'industrie » sont abondés de 0,3 milliard d'euros, en tenant compte de sous-consommations non explicitées.

S'agissant enfin du **programme 364 « Cohésion »**, trois dispositifs doivent bénéficier d'abondements : le plan « 1 jeune, 1 solution », avec notamment la prolongation de la prime à l'embauche jusqu'à mi-2022, le plan Avenir montagne et les « manufactures de proximité ».

Le Gouvernement indique que **ces ouvertures tiennent compte des prévisions de sous-consommation** de la part État du dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD). **Cette précision appelle deux observations.**

D'une part, s'agissant des dispositifs d'activité partielle de droit commun (APDC) et d'activité partielle de longue durée (APLD), **seuls 250 millions d'euros ont été consommés sur un total de 4,2 milliards d'euros** et l'amélioration de la situation économique ne laisse pas présager une consommation de crédits importante : les crédits ouverts en loi de finances rectificative du 19 juillet dernier ne seront que très partiellement consommés. Si la sous-consommation massive qui est prévisible est reportée sur les trois dispositifs précités bénéficiant d'un abondement sur le même programme 364, **les crédits réellement apportés en leur faveur seraient beaucoup plus élevés que ce qui est inscrit explicitement** dans le projet de loi de finances rectificative.

D'autre part, **les crédits relatifs à l'activité partielle sont ouverts et consommés en montant égal en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.** Or le projet de loi de finances rectificative n'ouvre des crédits qu'en autorisations d'engagement : on peut donc s'étonner qu'il ne procède pas en parallèle à des annulations de crédits sur les crédits de paiement d'activité partielle qui, en tout état de cause, ne pourront pas être consommés puisqu'ils ne seront pas assortis d'autorisations d'engagement.

D'une manière générale, **le niveau de sous-consommation des crédits risque d'être relativement élevé** sur les trois programmes de la mission « Plan de relance ».

Au 11 novembre 2021, les crédits de paiement sont consommés à hauteur de 41,9 % pour le programme 362 « Écologie », de 52,3 % pour le programme 363 « Compétitivité » et de 65,9 % pour le programme 364 « Cohésion ».

Il semble que le Gouvernement constitue ainsi une réserve de budgétisation, via le report à 2022 des crédits non consommés, sans que leur utilisation apparaisse dans l'information budgétaire.

Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative indique que les ouvertures d'autorisations d'engagement ainsi demandées sur la mission « Plan de relance » sont compensées, au niveau de l'enveloppe de 100 milliards d'euros du plan de relance, par des sous-consommations attendues sur certains dispositifs qui, tout en étant rattachés au plan de relance, ne font pas partie de cette mission, à savoir :

- une sous-consommation attendue de 1,3 milliard d'euros du dispositif d'activité partielle de longue durée pour la part financée par l'Unédic ;

- une sous-consommation de 70 millions d'euros au titre de la garantie des financements export ;

- une moindre compensation de pertes de recettes aux collectivités locales par rapport à ce qui était estimé, à hauteur de 900 millions d'euros.

d) Les prévisions de remboursements et dégrèvements font l'objet d'un ajustement en fin d'année

La mission « Remboursements et dégrèvements » bénéficie d'une ouverture de crédits de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 1,1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Ce mouvement, qui correspond à la révision des prévisions de recettes fiscales, est habituel dans le collectif budgétaire de fin d'année, s'agissant de crédits de nature évaluative.

e) Des crédits sont ouverts pour la majoration du chèque énergie sur la mission « Écologie, mobilité et développement durables »

La mission « Écologie, mobilité et développement durables » fait l'objet d'ouvertures de crédits, nettes des annulations, d'un montant de 627,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 526,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Les **ouvertures de crédit** portent en premier lieu sur la **revalorisation exceptionnelle de 100 euros du chèque énergie**, annoncée en septembre 2021, pour un coût de **533,9 millions d'euros**, mais aussi sur diverses mesures :

- une compensation exceptionnelle des pertes de recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), à hauteur de 100 millions d'euros ;

- des aménagements sur les terminaux du tunnel sous la Manche, pour 22 millions d'euros ;

- le versement d'une subvention de 45 millions d'euros à l'entreprise Brittany Ferries.

Des **annulations de crédit** concernent la réserve de précaution ainsi que le décalage de certaines dépenses dans le domaine de la politique de l'énergie et du changement climatique, avec en outre l'annulation du solde des autorisations d'engagement qui avaient été provisionnées pour le renouvellement du bail de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). En revanche, les crédits relatifs aux aides aux véhicules et relevant de cette mission devraient être entièrement consommés.

f) Les effets des crises agricoles sur les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »

La mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (AAFAR) fait l'objet d'ouvertures de crédits, nettes des annulations, d'un montant de 486,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 486,1 millions d'euros en crédits de paiement.

Les agriculteurs et viticulteurs ont été atteints en début d'année par plusieurs crises qui justifient une **ouverture de crédits** de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture ».

Des annulations portent, à hauteur de 13,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,9 millions d'euros en crédits de paiement, sur les autres programmes de la mission, dont 2,5 millions d'euros sur le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et les crédits restants sur le programme 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »

En ce qui concerne les ouvertures de crédits, elles sont principalement destinées à financer les **mesures de soutien aux agriculteurs face à l'épisode de gel tardif** du printemps dernier et l'épisode de **grippe aviaire**. D'après les réponses communiquées aux rapporteurs spéciaux de la mission AAFAR, « *après identification d'éventuelles marges de manœuvre de redéploiement au sein du programme, de sous-consommations futures, la loi de finances rectificative de fin d'année complète le montage financier pour les différents dispositifs de crise, dont ceux liés au gel* ».

Plusieurs dispositifs sont concernés :

- **l'aide aux agriculteurs et viticulteurs victimes d'un épisode de gel tardif** qui constitue la deuxième tranche de l'aide de 1 milliard d'euros annoncée le 17 avril dernier par le Premier ministre¹. Elle financera les avances qui seront versées dans le cadre du Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) et les indemnités versées après instruction des dossiers ;

¹ [Mesures de soutien aux agriculteurs sinistrés par les épisodes de gel](#), communiqué du Gouvernement, 17 avril 2021.

- **l'aide aux bovins allaitants**, annoncée le 8 mars dernier par le Premier ministre et le ministre de l'agriculture et de l'alimentation¹. La crise sanitaire a en effet réduit les débouchés de la filière agro-alimentaire, notamment ceux de la restauration, ainsi que des exportations ;

- la France est soumise depuis le mois de novembre 2020 à un **nouvel épisode d'influenza aviaire hautement pathogène**. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, Julien Denormandie, a annoncé le 11 mai dernier une aide aux éleveurs de l'ordre de 90 millions d'euros à titre d'indemnisation pour les pertes d'exploitation², dont 40 millions d'euros seraient destinés aux éleveurs, 30 millions d'euros à la filière en amont, 500 000 euros pour les élevages de poules pondeuses et 9 millions d'euros aux éleveurs de gibier, ainsi que 10 millions d'euros d'avances de trésorerie remboursables aux entreprises en aval de la filière³ ;

- FranceAgriMer est également chargé d'accorder une aide aux **planteurs de betteraves impactés par le virus de la jaunisse** en 2020⁴ ;

- sont enfin concernés un complément d'aide au stockage viticole et l'indemnisation des calamités agricoles reconnues au titre de 2020.

Il faut également noter que 30 millions d'euros correspondent au **renforcement exceptionnel de la subvention de l'État au profit de l'Office National des forêts (ONF)**. En 2021, la situation d'endettement de l'Office devrait encore se dégrader. En effet, la programmation budgétaire fait apparaître un accroissement du besoin de financement de 111 millions d'euros, pour atteindre 509 millions d'euros, avec un résultat net de - 64 millions d'euros. Celui-ci résulte notamment de la construction du nouveau siège de l'Office (24,8 millions d'euros), et d'un décalage des paiements de 2020 sur 2021. Pour le reste, la situation financière de l'Office continue de se dégrader du fait de la baisse constatée au cours des dernières années du chiffre d'affaires, principalement en raison de la vente de bois, fortement impactée par la crise économique en cours (faillites d'entreprises clientes, fermeture du marché nord-américain, baisse des prix du chêne et forte augmentation des taux d'invendus...), mais aussi par l'ampleur inédite et durable de la crise des dépérissements liée au réchauffement du climat et au déficit hydrique.

¹ [60 millions d'euros pour la filière bovine](#), communiqué de presse, 8 mars 2021.

² Le programme 206 porte les indemnisations pour les coûts sanitaires tandis que le programme 149 porte les indemnisations des conséquences économiques des mesures sanitaires.

³ [Grippe aviaire : près de 90 millions d'euros débloqués pour indemniser les pertes économiques](#), Le Monde, 12 mai 2021.

⁴ FranceAgriMer, [Jaunisse de la betterave sucrière : une aide pour les producteurs](#), 9 mars 2021.

La subvention exceptionnelle de 30 millions d'euros devrait permettre de réduire de moitié le résultat net déficitaire de 64,2 millions d'euros prévu au dernier budget rectificatif. Elle constitue un des engagements financiers de l'État dans le cadre du nouveau contrat État - ONF 2021-2025, adopté par le conseil d'administration du 2 juillet 2021 et qui vise à opérer le redressement financier de l'établissement. Dans le cadre de ce nouveau contrat, l'État renforce son engagement financier en faveur de l'ONF, en mobilisant 60 millions d'euros supplémentaires sur trois années : 30 millions d'euros en 2021, 20 millions d'euros en 2022 et 10 millions d'euros en 2023, qui sont versés en complément de la subvention d'équilibre de 12,4 millions d'euros et des 140 millions d'euros de versement compensateur annuel, dont le montant est maintenu.

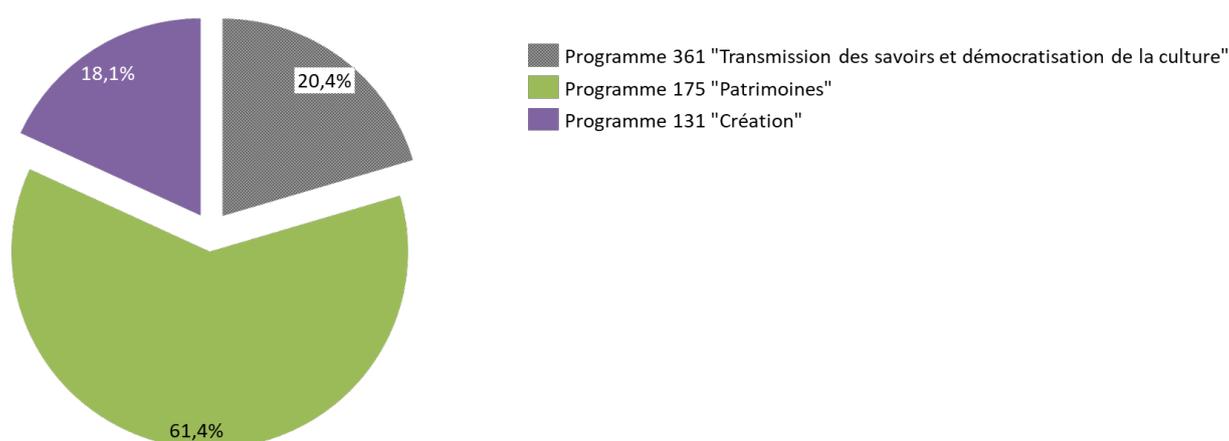
Enfin, le **plafond d'emplois** du ministère de l'agriculture et de l'alimentation est **augmenté de 216 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, au titre des renforts nécessaires au traitement des indemnisations des dommages liés au gel et des dossiers « relance » (110 ETPT) ainsi qu'aux contrôles rendus nécessaires par le Brexit (106 ETPT, sur le programme 206).

g) Les effets de la crise continuent à peser sur les opérateurs des missions « Culture » et « Médias, livre et industries culturelles »

Les crédits de la mission « Culture » sont renforcés de 271,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et 264,9 millions d'euros en crédits de paiement.

Répartition des ouvertures de crédits

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires. Seul les programmes faisant l'objet d'ouvertures de crédits sont représentés

Ces ouvertures de crédits visent en large partie (84 % d'entre elles) à compenser les pertes de billetterie des opérateurs des programmes 131 « Création », 175 « Patrimoines » et 361 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » en raison du prolongement des mesures de restriction administrative liées à la crise sanitaire en 2021. 234 millions d'euros, en autorisations d'engagement et crédits de paiement, sont ainsi dégagés à cette fin.

La direction générale des patrimoines et de l'architecture indique que les crédits dédiés aux opérateurs du programme 175 « Patrimoines » ne devraient être ouverts qu'en 2022. **Il y a lieu de s'interroger dans ces conditions sur l'opportunité d'un tel montage budgétaire, le projet de loi de finances pour 2022 ne reflétant donc qu'imparfaitement les besoins de financement des opérateurs.**

Des annulations de crédit d'un montant limité portent par ailleurs sur la réserve de précaution du programme 224 « Soutien aux politiques du ministère de la culture ».

De même, des crédits de 27,9 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sont ouverts sur la mission « Médias, livre et industries culturelles », pour financer des mesures en faveur du secteur du cinéma annoncées à Deauville le 23 septembre dernier, mais aussi des surcoûts et des travaux du site Richelieu de la bibliothèque nationale de France.

h) Les autres missions font l'objet d'ouvertures nettes de crédit moins élevées

Sur la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », 42,9 millions en autorisations d'engagement et surtout 201,9 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements » pour couvrir, selon le projet de loi de finances rectificative, des dépenses non intégrées à la loi de finances initiale pour 2021, notamment au titre du fonds de stabilisation des départements (FSD) et d'un concours exceptionnel pour l'achat de masques.

Sur la mission « **Aide publique au développement** », 176,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 193,99 millions d'euros en crédits de paiement sont ouverts. En particulier, 176,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 186,5 millions d'euros en crédits de paiement doivent financer des engagements en matière de santé, notamment l'initiative Act-A qui tend à accélérer l'accès aux outils de lutte contre la covid-19, et d'aide humanitaire en Afghanistan. Ces crédits compensent également des perspectives de baisse du produit de taxe sur les billets d'avion, affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD). En sens inverse, 95,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont

annulés en raison de moindres consommations sur les crédits alloués aux bonifications des prêts des États étrangers.

La **mission « Défense »** fait l'objet d'ouvertures de crédits à hauteur de 329,0 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, afin de financer les surcoûts liés aux opérations extérieures et missions intérieures (OPEX et MISSINT) ainsi que les activités opérationnelles des forces armées. Cette ouverture de crédits est partiellement compensée par des annulations de 179,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement portant sur les crédits mis en réserve.

La **mission « Cohésion des territoires »** connaît principalement une ouverture de crédits de 92,0 millions d'euros en faveur de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Selon les éléments apportés au rapporteur général, cet abondement exceptionnel tend à accompagner la forte dynamique constatée depuis le début de l'année sur les aides apportées par l'ANAH, notamment pour la rénovation globale dans le cadre du programme « Habiter Mieux Sérénité », ainsi que pour l'adaptation des logements aux situations de vieillissement et de handicap. Il ne concerne donc pas le dispositif MaPrimeRénov' qui fait l'objet de financements dédiés via le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » et le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance ».

La **mission « Gestion des finances publiques »** fait l'objet, sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » d'une ouverture de crédits de 83 millions d'euros en autorisations d'engagement et 88 millions d'euros en crédits de paiement afin de financer des montants notifiés par la Commission européenne au titre de droits de douane non collectés par la France sur certaines importations, ainsi que des aides aux buralistes, des besoins pour la passation des marchés des garde-côtes des douanes et la prise en charge de la numérisation des droits de francisation. L'aide aux buralistes, en particulier, était attendue : un protocole de soutien signé avec l'État tient compte du chiffre d'affaires de l'année précédente, qui a chuté en 2020 pour les débits de tabac.

Sur la **mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation »**, 18,2 millions d'euros sont ouverts, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour financer la dette viagère et les remboursements de prestations de sécurité sociale au profit des invalides.

Enfin, sur la **mission « Économie »**, 46 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49 millions d'euros en crédits de paiement, doivent compenser à La Poste, au titre de 2021, la réforme du transport postal de la presse, mais aussi compenser des pertes de recettes au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et le financement d'événements internationaux.

3. Les annulations de crédit portent sur le plan d'urgence ainsi que sur des crédits mis en réserve ou des sous-consommations de dispositifs

a) Une partie des crédits non utilisés sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » sont annulés

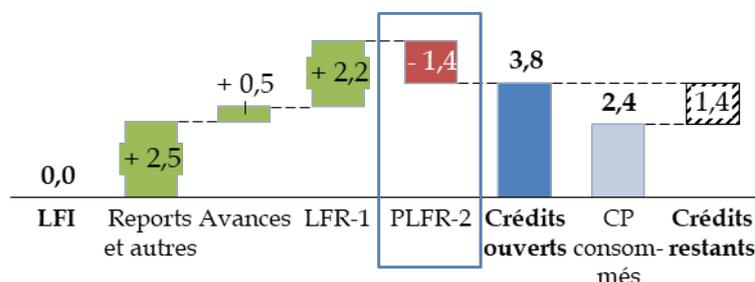
La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » fait l'objet d'annulations nettes à hauteur de 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces mouvements complètent les **mouvements complexes** déjà réalisés sur les différents programmes de cette mission par des reports de crédits non consommés en 2020, puis par le décret d'avance du 19 mai 2021 et par la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

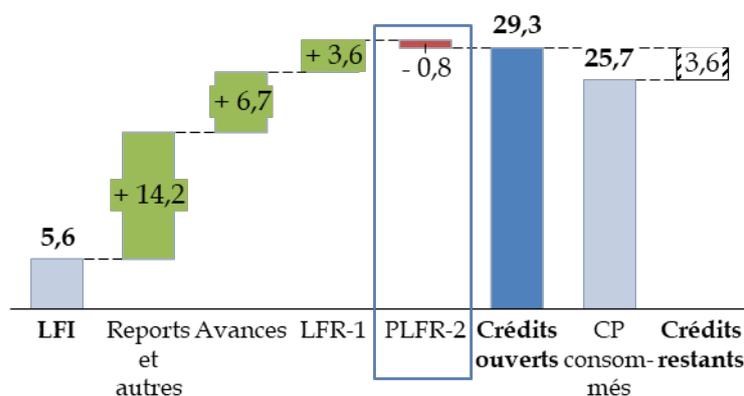
Ils permettent de préserver, sur chacun des programmes, un **volant de crédits disponibles important**.

Ouvertures et annulations de crédits sur les programmes 356, 357, 358 et 360

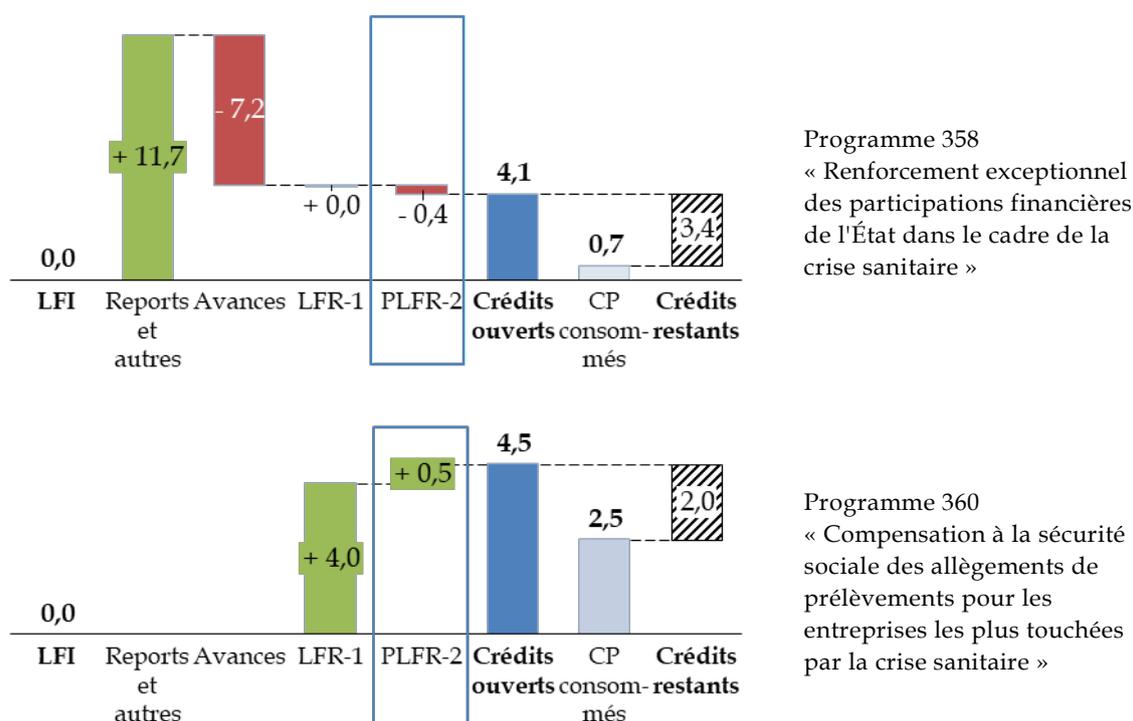
(en milliards d'euros)



Programme 356
« Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire »



Programme 357
« Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire »



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et des données Chorus au 11 novembre 2021

La seule **ouverture de crédits** a lieu sur le programme 360 « Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire », à hauteur de 500 millions d’euros, afin de financer le **dispositif de réduction des cotisations et contributions sociales** mis en place en 2021 pour les **travailleurs indépendants**. Pour mémoire, la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier a prévu une réduction forfaitaire de 250 euros par mois pour les travailleurs indépendants.

Les **annulations** portent sur les autres programmes, en raison du moindre recours à l’activité partielle (programme 357) et de la reprise d’activité qui réduit fortement les besoins au titre du fonds de solidarité (programme 357).

Les **crédits restants** après ces annulations atteindraient encore **10,6 milliards d’euros**.

En particulier, le **programme 358**, créé pour permettre la prise de participations de l’État dans des entreprises touchées par la crise sanitaire, serait encore doté de 3,4 milliards d’euros, ce qui ne peut s’expliquer que par un projet d’investissement important d’ici à la fin de l’année.

Les crédits restants sur la prise en charge du chômage partiel (1,4 milliard d'euros) et le fonds de solidarité (3,6 milliards d'euros) seront probablement reportés sur 2022 et consommés très partiellement pour verser des reliquats de droits aux bénéficiaires (*cf. infra*).

b) La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles est en majeure partie annulée sur la mission « Crédits non répartis »

Sur la **mission « Crédits non répartis »**, le programme 551 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 1,5 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond aux crédits exceptionnels ouverts sur ce programme par la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

Le programme conserve les crédits ouverts en loi de finances initiale, soit 424 millions d'euros en autorisations d'engagement et 124 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » sont annulés à hauteur de 101,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui correspond à près de la moitié de l'enveloppe initiale. Cette provision est couramment ajustée en collectif budgétaire de fin d'année en fonction des besoins résultants des négociations salariales en cours d'année.

c) La charge de la dette, sur la mission « Engagements financiers de l'État » est revue à la baisse, ainsi que les prévisions d'appels en garantie de l'État

La **mission « Engagements financiers de l'État »** fait l'objet d'annulations nettes à hauteur de 1,2 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Un montant de 438 millions d'euros de crédits est annulé sur le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État, comme c'est souvent le cas en loi de finances rectificative de fin d'année, du fait d'une **estimation initiale de taux d'intérêt plus élevée que celle qui s'est vérifiée.**

Cette annulation réduit la révision à la hausse de 1,9 milliard d'euros à laquelle avait procédé la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier sur ce programme, prenant en compte une révision à la hausse de la prévision d'inflation, qui accroît la provision pour charge d'indexation des obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées. Les prévisions de charge de la dette en loi de finances initiale, qui étaient construites sur une hypothèse de 0,6 % en moyenne pour l'inflation en France et 0,8 % pour la zone euro, avaient été respectivement rehaussées à 1,4 % et 1,6 % en loi de finances rectificative.

D'autre part, l'annulation de 741,1 millions d'euros de crédits dont fait l'objet le programme 114 « Appels en garantie » était à attendre.

La prévision au titre des appels en garantie de l'État sur les prêts garantis par l'État (PGE) était extrêmement conservatrices (1,27 milliard d'euros). Par la suite, le taux de sinistralité a été nettement révisé à la baisse (autour de 3,7 %) et il n'y a pas eu de défaillances massives des entreprises ayant eu recours à un PGE. Au contraire, les dernières données de la Banque de France sont plutôt rassurantes : d'après une analyse des bilans annuels de plus de 244 000 entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 000 euros, 14 %, dont 3 % ayant eu recours à un PGE, sont jugées « sensibles », puisqu'elles ont connu à la fois une hausse de leur endettement financier brut et une baisse de leur trésorerie. La moitié dispose cependant d'une cotation élevée auprès de la Banque de France, les 7 % restantes étant plutôt des petites entreprises, dans le secteur de l'hôtellerie. Le rythme mensuel de décaissement des crédits au titre des appels en garantie est d'environ 20 millions d'euros, soit bien moins que la prévision initiale (plus de 100 millions d'euros).

La prévision était également très prudente pour les appels en garantie de l'État au titre du Fonds paneuropéen de garantie mis en place par la Banque européenne d'investissement (BEI). D'une part, le taux de sinistralité a été fixé dès l'origine à un niveau très élevé (près de 33 % en brut et 20 % en net, soit respectivement 1,6 milliard d'euros et 940 millions d'euros pour la France au titre de sa contribution), ce qui conduit à une prévision élevée et plus que prudente par rapport au taux de sinistralité prévu pour d'autres garanties, comme les PGE par exemple, et, d'autre part, le Fonds s'est mis en place un peu plus tard que prévu, décalant de fait le risque d'appels en garantie. Enfin, il faut rappeler que la France est le troisième bénéficiaire, pour ses PME, de ce Fonds.

d) Les projets de la mission « Transformation et fonction publiques » sont encore une fois sous-exécutés

Cette mission fait l'objet encore une fois d'annulations de crédits importantes par rapport à sa taille, à hauteur de 22,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 171,7 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 7,0 % et 24,8 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, ce qui constitue la plus forte annulation de crédits de paiement en proportion sur le budget général (hors crédits non répartis et plan d'urgence).

L'annulation de 147,4 millions d'euros sur le programme 348 « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants » est désormais « traditionnelle » en loi de finances rectificative de fin d'année. Elle s'explique par plusieurs raisons : l'une est citée par le Gouvernement, à savoir l'impact de la crise sanitaire sur le calendrier des travaux immobiliers, avec également des difficultés

d'approvisionnement et de main d'œuvre ; l'autre est que la signature même des marchés publics a pris du retard sur près de la moitié des cités administratives.

En revanche, l'annulation de crédits sur le programme 349 « Fonds pour la transformation de l'action publique », d'un montant de 1,3 million d'euros seulement en crédits de paiement, soit moins de 1 % des crédits ouverts, est bien moindre que les années précédentes (où la moitié environ des crédits étaient annulés), ce qui traduit une programmation plus sincère des crédits du fonds.

e) Les projets de l'administration pénitentiaire font l'objet d'une importante annulation d'autorisations d'engagement sur la mission « Justice »

La mission « Justice » concentre à elle seule près de 20 % des annulations d'autorisations d'engagement prévues par le présent projet de loi de finances rectificative, voire la moitié si l'on ne compte que les crédits des ministères (hors crédits évaluatifs, crédits non répartis et plan d'urgence). En effet, **1,7 milliard d'euros d'autorisations d'engagement sont annulées sur l'ensemble de la mission**. Les crédits de paiement sont modifiés à la marge, avec l'annulation de 159 millions d'euros.

La quasi-totalité de ces annulations repose sur le programme 107 « Administration pénitentiaire », pour 1,6 milliard d'euros, dont 5,5 millions d'euros de dépenses de personnel.

D'après les informations transmises au rapporteur général, les annulations d'autorisations d'engagement, hors dépenses de personnel, pour l'administration pénitentiaire résultent de :

- l'annulation au titre de **la réserve de précaution, à hauteur de 113 millions d'euros ;**

- **le décalage en 2022 du besoin d'autorisations d'engagement lié au renouvellement des marchés de gestion déléguée, pour un montant de 1,5 milliard d'euros environ ;**

- **des économies attendues d'une gestion dite « optimisée » des achats publics, correspondant à 18,4 millions d'euros.**

Ainsi, **le décalage de 2021 à 2022 du renouvellement des marchés de gestion déléguée des établissements pénitentiaires concentre l'essentiel des annulations**. Pour mémoire, la gestion des établissements pénitentiaires peut être opérée en gestion déléguée, en gestion publique, ou *via* un partenariat public-privé (PPP). S'agissant de la gestion déléguée, plusieurs générations de marchés de gestion déléguée (MGD) se sont succédé depuis 1989. **La première tranche de la génération actuelle a été notifiée en septembre 2015 (MGD 2015) pour une durée de six ans**. Les MGD 2015 ont été scindés en trois marchés (A, B, C) selon leurs caractéristiques et les établissements pénitentiaires concernés.

D'après les informations transmises au rapporteur général, le délai supplémentaire pour le renouvellement de ces marchés est nécessaire afin de **mieux évaluer les coûts de ceux-ci et permet d'intégrer les nouveaux établissements pénitentiaires qui devraient prochainement être opérationnels**. Ce décalage est rendu possible par une clause de prorogation contenue dans les marchés afférents. **Il se traduit par une budgétisation par le projet de loi de finances pour 2022 des autorisations d'engagement initialement prévues par la loi de finances initiale pour 2021**. Par conséquent, en 2022, une enveloppe de 1,7 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 217 millions d'euros en crédits de paiement est prévue pour les MGD 2015.

Cette budgétisation figure bien dans le projet annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de finances pour 2022, qui précise qu'« *en 2022, les contrats MGD 2015 seront renouvelés et auront un périmètre élargi aux établissements et structures mises en service entre 2022 et 2024 (...). À noter que le renouvellement de ces marchés, initialement prévu fin 2021, justifiant l'inscription des AE en LFI 2021, a été reporté au premier semestre 2022* »¹.

D'autres programmes de la mission « Justice » sont concernés par des annulations de crédits, notamment en raison des ajustements à la baisse des dépenses immobilières :

- 57,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 76,7 millions d'euros en crédits de paiement sont annulés sur le **programme « Justice judiciaire »**, à la suite de la réduction des dépenses immobilières et des efforts de pilotage sur les frais de justice. **Il reviendra au ministère de la justice de poursuivre cet effort de maîtrise des frais de justice en 2022 ;**

- 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de dépenses de personnel sont annulés sur le **programme « Protection judiciaire de la jeunesse »**, ainsi que 19,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21,4 millions d'euros en crédits de paiement hors titre 2 en raison des « *marges identifiées en gestion sur les dépenses d'investissement immobilier liés en particulier à la crise sanitaire et par les économies attendues d'une gestion optimisée des achats publics* »². Le décalage dans le temps des investissements immobiliers sur ce programme se traduit notamment par le report de l'ouverture de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) ;

- 0,4 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de dépenses de personnel pour le programme dédié au **Conseil supérieur de la magistrature**, ainsi que l'annulation de la réserve de précaution pour les crédits hors titre 2.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2022, p. 140.*

² *Projet de loi de finances rectificative pour 2021.*

Enfin, la mission « Justice » est également marquée par une ouverture, plus marginale de crédits à hauteur de 24 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le Gouvernement justifie cette ouverture par des dépenses de personnel au bénéfice des programmes suivants :

- le programme « Justice judiciaire », à hauteur de 18,5 millions d'euros pour financer des renforts en juridictions dans le cadre de la justice de proximité ;

- le programme « Conduite et pilotage de la politique de justice », à hauteur de 5,8 millions d'euros, en raison du « dynamisme inattendu de la masse salariale », lié notamment au recrutement anticipé dès 2020 de renforts au titre de la justice de proximité. **Le rapporteur général regrette que cette tension sur les dépenses de personnel n'ait pas fait l'objet d'une meilleure anticipation de la part du ministère de la justice.**

f) Les autres missions font l'objet d'annulations principalement sur des crédits mis en réserve ou sous-consommés

Sur la mission « Outre-mer », des annulations de 179,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 165,2 millions d'euros en crédits de paiement portent principalement sur des crédits mis en réserve et sur une moindre dépense concernant les compensations d'exonérations de charges sociales patronales, ainsi que les dispositifs de formation dues aux confinements locaux.

Les autres missions font l'objet d'annulations nettes de crédits d'un montant moins élevé, portant dans la plupart des cas sur la réserve de précaution.

S'agissant de la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'annulation sur les crédits mis en réserve dans certains programmes est partiellement compensée par, notamment :

- des ouvertures de crédits de 31,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 32,3 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme 231 « Vie étudiante » qui s'ajoutent aux crédits mis en réserve (105 millions d'euros) pour financer les bourses sur critères sociaux revalorisée à la rentrée 2021 et la mise en œuvre de l'indemnité inflation de 100 euros versée en décembre aux étudiants boursiers ;

- un financement complémentaire de 39,5 millions d'euros pour compenser aux universités la mise en place de mesures de soutien aux étudiants du fait de la crise sanitaire.

S'agissant de la mission « Enseignement scolaire », des annulations de 75 millions d'euros de crédits, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, portent sur des crédits mis en réserve et sur de moindres consommations liées notamment à l'impact de la crise sanitaire sur l'activité

des établissements. 8,1 millions d'euros sont toutefois ouverts pour l'enseignement agricole :

- 2,0 millions d'euros pour renforcer les équipes d'assistants d'éducation particulièrement impactées par le contexte de la crise sanitaire et la mise en œuvre des campagnes de vaccination ;

- 6,1 millions d'euros pour l'aide aux établissements en difficultés financières. La situation financière des établissements publics a été fragilisée par la crise sanitaire, du fait notamment de la perte de recettes des centres d'exploitations agricoles (EA) et ateliers technologiques, du surcoût pour les centres de formation professionnelle de promotion agricole (CFPPA) du fait de l'absence de prise en charge du chômage partiel des agents contractuels de droit public sur le budget des établissements et des coûts engagés par les établissements pour assurer la continuité pédagogique.

D'après les informations transmises au rapporteur spécial, 33 établissements sur 173 étaient en situation de crise financière en 2020, soit 3 de moins qu'en 2019. Les établissements ayant une situation globalement saine (deux dernières catégories) représentent 98 établissements.

B. LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX SONT SURTOUT CONCERNÉS PAR L'OCTROI DE NOUVELLES AVANCES

Les **budgets annexes** font l'objet d'annulations de crédits liées à des consommations de crédits moindres que prévu, à hauteur de 61,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,3 millions d'euros en crédits de paiement pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et de 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Les ouvertures et annulations de crédits sont plus importantes sur les **comptes d'affectation spéciale** et surtout sur les **comptes de concours financiers**.

1. Les comptes d'affectation spéciale ne font l'objet que d'annulations limitées

Une annulation de crédits de 117,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement porte sur le **compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**, justifiée par la révision à la baisse du produit des amendes de la circulation. L'article 2 du projet de loi de finances rectificative prévoit une modification de la répartition d'affectation des ressources afin d'éviter tout impact sur les recettes de l'Agence de financement des transports de France (AFITF).

S'agissant du **compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »**, les crédits du programme 732 « Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État », d'un montant de 100 millions d'euros, sont annulés car aucune opération de désendettement n'a été réalisée depuis ce compte.

L'absence d'annulations sur le programme 731, qui porte les opérations en capital réalisées par l'Agence des participations de l'État (APE), **est probablement le signe d'importants mouvements d'ici à la fin de l'année**. Selon les éléments obtenus par le rapporteur général, de novembre à décembre, les dépenses pourraient être de 3,3 milliards d'euros et les recettes de 2,5 milliards d'euros¹.

Cela conduirait donc à constater un exercice déficitaire de 1 953 millions d'euros sur le compte et à assécher sensiblement la trésorerie du compte, avec un solde cumulé prévisionnel en fin d'exercice de 502 millions d'euros².

2. De nouvelles avances sont accordées sur les comptes de concours financiers

Le **programme 821 « Avances à l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune »** fait l'objet d'une **annulation de 1,7 milliard d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, qui porte également sur les recettes : la programmation des crédits est fixée chaque année à 10 milliards d'euros par convention, pour couvrir le préfinancement des aides au titre de la politique agricole commune (PAC) et ne pas pénaliser les bénéficiaires. **Un tel niveau d'annulation est donc couramment constaté** et dépend aussi du calendrier de remboursement par l'Union européenne des dépenses d'aides PAC. Il n'a pas d'impact sur le solde, car le niveau des recettes est ajusté dans les mêmes proportions.

Sur le **programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics »**, **325 millions d'euros de crédits sont ouverts** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. 358 millions d'euros avaient été ouverts pour ces avances en loi de finances initiale, soit **un niveau au total bien plus élevé que les 90 millions d'euros exécutés en 2020**.

¹ En particulier, 1 milliard d'euros demeurent disponibles sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » », créé par la loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

² Voir la [note de présentation](#) de Victorin Lurel, rapporteur spécial, sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2022.

Le Gouvernement ne précise pas les établissements concernés. Toutefois, les principaux bénéficiaires sont généralement :

- France Agrimer, pour répondre à ses besoins de trésorerie lorsque l'établissement doit intervenir en réaction aux crises agricoles demandant la mise en place de dispositifs d'urgence. Cela est particulièrement compréhensible cette année compte tenu des crises qui ont affecté le secteur agricole ;

- ainsi que le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (qui, en tant qu'organisme divers d'administration centrale (ODAC), ne peut pas recourir à l'emprunt pour ses projets d'investissement, notamment immobiliers, qui ont généralement une durée supérieure à un an).

Par ailleurs, une réserve d'urgence est dotée par convention de 100 millions d'euros.

S'agissant du **programme 827 « Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 »**, 800 millions d'euros sont ouverts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. **Un montant de 1,2 milliard d'euros avait déjà été octroyé** dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 : elle avait été entièrement débloquée en 2020, avec une durée de remboursement de 16 ans et une première échéance en 2023, ce qui excède d'ailleurs largement la durée fixée dans le recueil des normes comptables de l'État, qui est de deux ans renouvelable une fois. Aucun crédit ne devait donc être prévu pour 2021 et 2022, à l'instar des avances sur le programme 828 « Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de la covid-19 », destinées aux autorités organisatrices de mobilité (750 millions d'euros ouverts dans le cadre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020, pour une durée de remboursement ne pouvant être inférieure à six ans et ne pouvant excéder 2031). Une clause de « retour à meilleure fortune » est également prévue pour ces autorités organisatrices de la mobilité (AOM) : elles ne peuvent commencer à rembourser ces avances qu'au moment où les recettes tarifaires et le versement mobilité sont revenus à leur niveau moyen pour les années 2017 à 2019.

Le projet de loi de finances rectificative indique que cette ouverture de crédits a pour objet de **compenser la diminution de ses recettes tarifaires du fait de la crise sanitaire**.

Le **compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales »** fait en revanche l'objet **d'annulations de crédits** à hauteur de 1,6 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

En premier lieu, une **réévaluation à la baisse de la dynamique des recettes de la fiscalité locale** en 2021 (principalement la taxe foncière sur les propriétés bâties et la cotisation foncière des entreprises) conduit à une

annulation de crédits de 919,6 millions d'euros sur les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes, dont le montant en loi de finances initiale était de 111,5 milliards d'euros (programme 833).

En deuxième lieu, les **avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux** destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences économiques de l'épidémie de covid-19 (programme 834) n'ont été que **peu mobilisées** par les départements en raison de la bonne tenue des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en 2020 malgré la crise, ce qui conduit à **annuler 675 millions d'euros sur un montant de 700 millions d'euros** prévu en loi de finances initiale.

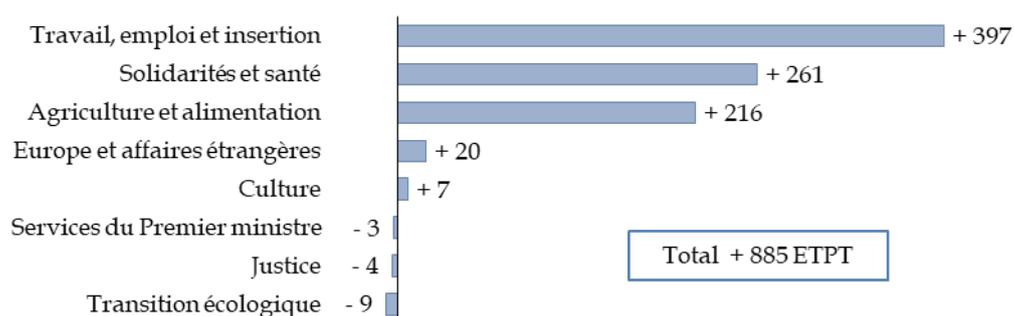
C. LES EMPLOIS DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS SONT ACCRUS DE PLUS DE 1 100 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

L'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative fixe le **plafond des autorisations d'emploi de l'État** (budget général et budgets annexes) à 1 946 014 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 1 945 129 ETPT en loi de finances initiale (+ 885 ETPT), tandis que l'article 9 fixe à 405 369 ETPT celui des **opérateurs de l'État**, contre 405 143 ETPT en loi de finances (+ 226 ETPT).

Au total, l'augmentation des emplois de l'État et de ses opérateurs est de 1 106 ETPT.

Évolution des plafonds d'emploi des ministères

(en équivalents temps plein travaillés)



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

L'augmentation du plafond d'emplois est particulièrement élevée pour les missions « Travail, emploi et insertion » et « Solidarités et santé », en atteignant respectivement 5,1 % et 5,4 %. Pour les autres missions, l'augmentation est inférieure à 1 %.

De manière un peu paradoxale, **près du tiers de cette augmentation est attribuée par le Gouvernement à l'accompagnement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État** (+ 261 ETPT sur la mission « Solidarité et santé » et + 160 ETPT sur la mission « Travail, emploi et insertion »). Le rapporteur général constate que **la réforme de l'organisation territoriale de l'État**, qui devrait avoir pour objectif de privilégier une administration simple, fluide et privilégiant l'efficacité ainsi que de supprimer des doublons trop nombreux au sein de l'administration d'État, **semble en réalité aboutir à une augmentation des effectifs de l'État**.

Par ailleurs, **43 % de l'augmentation** correspond, selon l'exposé des motifs de l'article, à des **renforts liés à la gestion de la crise sanitaire** (+ 145 ETPT et + 237 ETPT sur les mêmes missions).

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2021

Le présent article retrace la prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques au titre de l'année 2021.

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* ».

En première lecture, à l'initiative du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à réviser le solde public**, pour le passer de 8,1 % du PIB à - 8,2 % du PIB.

¹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques.

**Tableau de synthèse de l'article liminaire
(après examen du texte par l'Assemblée nationale)**

(en points de PIB)

	Exécution 2020	Loi de finances initiale pour 2020	PLFR 1	PLFR 2
Solde structurel (1)	- 1,3	- 3,8	- 6,3	- 5,7
Solde conjoncturel (2)	- 5,0	- 4,5	- 3,0	- 2,3
Mesures exceptionnelles (3)	- 2,9	- 0,2	- 0,1	- 0,1
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 9,2	- 8,5	- 9,4	- 8,2*

* Dans sa version initiale, cet article prévoyait que le déficit public atteindrait - 8,1 % du PIB en 2021. Cette prévision a été révisée par voie d'amendement en cours de discussion à l'Assemblée nationale.

Source : article liminaire du projet de loi de finances rectificative pour 2021

Cette évolution permet de tenir du relèvement de l'ONDAM de 1,7 milliard d'euros en 2021 adopté par le Sénat à l'initiative du Gouvernement lors de l'examen, en première lecture, du PLFSS pour 2022.

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.

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

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Le présent article majore pour 2021 la fraction de TVA affectée à la caisse nationale d'assurance-maladie de 0,77 point afin de financer deux mesures relatives à la crise sanitaire :

- le coût des dons de vaccins à des pays tiers en 2021 ;
- la quote-part des investissements du Ségur de la santé financée par les versements européens perçus au titre des mesures présentées dans le plan national de relance et de résilience.

Le taux de la fraction de TVA est ainsi porté, depuis le projet de loi de finances initiale pour 2021, de 27,89 % à 28,66 %.

La compensation de ces mesures est cohérente avec le fait que celles-ci relèvent davantage de la politique de santé publique que de la sécurité sociale, et elle permet de limiter l'aggravation du déficit des comptes sociaux. L'adoption de cet article requerra cependant une coordination au sein du projet de loi de finances pour 2022.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LA FRACTION DE TVA VISE À COMPENSER LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX DE CHARGES SOCIALES ET LES TRANSFERTS ENTRE L'ÉTAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019¹ donne le cadre actuel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Avant 2019, en application de l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale, qui a été introduit par la loi n°94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, l'État prenait à sa charge intégralement toute mesure de réduction d'exonération de cotisations sociales et de contributions sociales.

Depuis 2019, la compensation des baisses de prélèvements obligatoires par l'État n'est plus automatique et peut être supportée par la sécurité sociale. La participation de la sécurité sociale au financement du coût des allègements de charges est justifiée par un raisonnement économique, selon lequel l'effet bénéfique de ces mesures sur l'emploi, et donc pour la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations sociales, doit compenser la perte de recettes qu'elles induisent.

Les modalités des relations financières entre l'État et la sécurité sociale sont désormais les suivantes :

- les exonérations spécifiques de cotisations sont toujours prises en charge par l'État ;
- les baisses de prélèvements obligatoires ne donnent pas lieu à compensation ;
- les transferts entre l'État et la sécurité sociale donnent lieu à l'affectation d'une fraction de TVA supplémentaire.

Cette nouvelle architecture permet de **déroger, annuellement**, aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

¹ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MAJORATION DE LA FRACTION DESTINÉE À FINANCER DES DÉPENSES RELATIVES À LA CRISE SANITAIRE ET PRISES EN CHARGE PAR LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le présent article prévoit, pour 2021, une majoration de la fraction de TVA transférée à la sécurité sociale de l'ordre de 1 425 millions d'euros.

Le 1° du I prévoit ainsi que le taux de la fraction de la TVA passe de 27,89 % à 28,66 %. Le 2° du I précise que 23,48 points, contre 22,71 points en loi de finances initiale pour 2021, devraient être affectés à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général. Les 5,12 points restants seraient affectés à l'ACOSS.

Cette majoration est destinée à couvrir deux dispositifs majeurs :

- **le coût des dons de vaccins à des pays tiers en 2021** (660 millions d'euros). Cette année, la France s'était engagée à faire don de 72 millions de doses de vaccins à ces pays ;

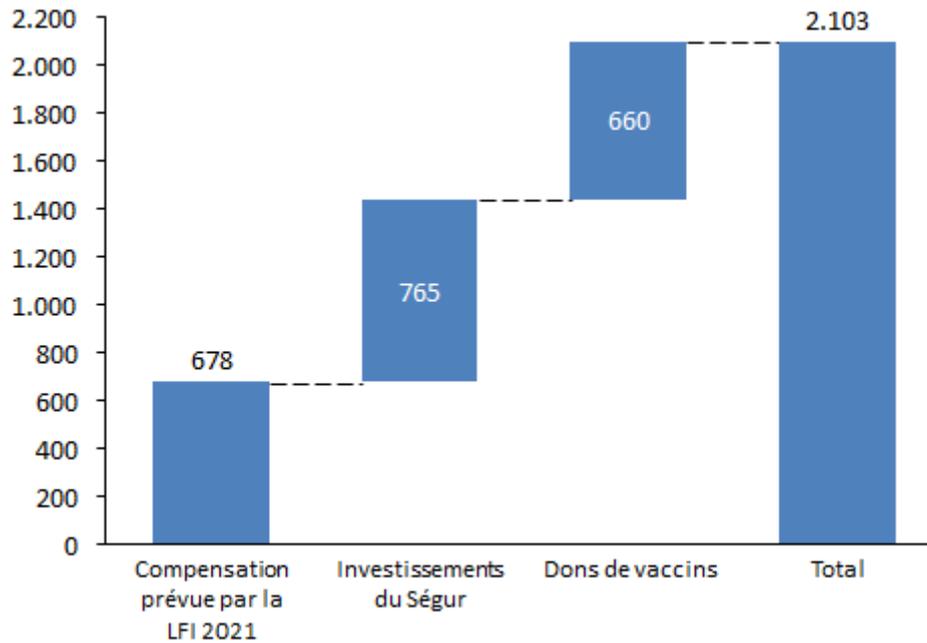
- **le transfert de ressources au titre de la quote-part des investissements du Ségur de la santé** dans les versements européens perçus au titre des mesures présentées dans le plan national de relance et de résilience (765 millions d'euros).

En sens inverse, **ce projet de loi de finances rectificative réduit de 0,01 point de TVA, ce qui correspond à 18 millions d'euros, le transfert de part de TVA prévu dans la loi de finances initiale pour 2021.** En effet, la loi de finances pour 2021 prévoyait 179,6 milliards d'euros de recettes nettes totales de TVA, tandis que la présente loi de finances rectificative estime ces recettes à 181,7 milliards d'euros. La fraction de TVA transférée pour compenser les chargées citées dans la loi de finances initiale pour 2021 aurait donc été plus élevée que prévue sans modification de ce taux.

Les 1 425 millions d'euros prévus par le présent projet de loi de finances rectificative s'ajoutent ainsi au 678 millions d'euros de compensation des dispositifs prévus en loi de finances initiale pour 2021, pour **un total de de 2 103 millions d'euros de TVA transférée en 2021.**

Décomposition de l'augmentation de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale en 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les annexes 6 au PLFSS 2021 et 2022

Avec ces compléments, le montant total de la TVA transféré à la sécurité sociale en 2021 atteindrait 52,5 milliards 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 : UNE MAJORATION QUI PERMET DE LIMITER L'AGGRAVATION DES COMPTES SOCIAUX ET QUI NÉCESSITERA UNE COORDINATION AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le montant de la TVA transférée dans ce projet de loi de finances, à savoir 1 425 millions d'euros, est plus que le double de celui prévu en loi de finances pour 2022, à savoir 625,9 millions d'euros, de même que celui prévu en loi de finances pour 2021, qui s'élevait à 678 millions d'euros.

Bien que ces montants représentent une faible part des recettes de la sécurité sociale, sachant que les prévisions de recettes pour 2021 du régime général et du FSV sont de 421,7 milliards d'euros¹, **ils ne sont pas négligeables pour autant.** Le déficit des comptes de la sécurité sociale prévu à la fin de l'exercice 2021 est de 34,6 milliards d'euros, **et 1,425 milliard d'euros non compensés l'aggraverait de 4,2 %.**

Les deux dispositifs compensés ne relèvent pas des exonérations spécifiques de cotisations sociales ou des baisses de prélèvements obligatoires, mais de manière plus générale **des transferts entre l'État et la sécurité sociale.**

En effet, les dons de vaccins se rapportent à l'aide publique au développement, **et se trouvent ainsi en dehors de la logique contributive de la sécurité sociale.** Quant aux investissements du Ségur de la santé concernés par la compensation, **ils s'inscrivent dans le cadre du plan de relance européen Next generation EU.**

Par ailleurs, des politiques « temporaires », comme des politiques d'investissement, qui ont été supportées par la sécurité sociale, ont été à plusieurs reprises compensées par des transferts de TVA. C'est le cas par exemple du plan d'investissement de 45 millions d'euros pour l'agence de santé de Wallis et Futuna, compensé dans le projet de loi de finances pour 2022. Il est possible dans ce cas de retrancher la part de TVA transférée dans un projet de loi de finances ultérieur.

Enfin, il convient de souligner qu'adopter cet article du projet de loi de finances rectificative supposera de modifier l'article 17 du projet de loi de finances pour 2022, qui porte sur les relations entre l'État et la sécurité sociale pour l'année prochaine. En effet, il prévoit que le taux de la fraction de la TVA passe de 27,89 % à 28,01 %, et que 22,83 points, en augmentation par rapport à 22,71 points en loi de finances initiale pour 2021, devraient être affectés à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général. Or les chiffres en référence pour 2021 seront modifiés par le présent article du projet de loi de finances rectificative.

¹ Prévisions actualisées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022.

En l'état actuel, l'article 17 du projet de loi de finances pour 2022 serait incompatible avec l'article 1^{er} du projet de loi de finances rectificative. Il faudrait en effet que l'article 17 parte des pourcentages donnés en loi de finances rectificative, c'est-à-dire non pas 27,89 % et 22,71 %, mais 28,66 % et 23,48 %, et calculer à partir de ceux-ci l'augmentation en pourcentage correspondant au transfert de TVA supplémentaire prévu en loi de finances de la sécurité sociale pour 2022.

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 (CAS)
« Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**

Le présent article affecte au compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » le produit des amendes forfaitaires des radars dans la limite de 650 millions d'euros (contre 809 millions d'euros prévus en LFI). Dans un contexte de baisse des recettes relatives aux radars, cette réduction par rapport à l'affectation initiale permet de compenser la perte de recettes qu'aurait subi l'AFITF, à hauteur de 150 millions d'euros.

**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 et du stationnement, **à l'exception de trois parts affectées** :

- à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;
- au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) ;
- et au budget général.

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 ».

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

La section 1 finance l'installation et l'entretien des radars ainsi que la gestion du système de permis à points tandis que la section 2 retrace les moyens alloués d'une part, au financement de la généralisation du procès-verbal électronique (PVé) et aux opérations visant à améliorer la sécurité routière, et, d'autre part, au désendettement de l'État.

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 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 » inclut :

- 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 PVé) ;

- 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 au titre des recettes non fiscales.

B. DES MODALITÉS COMPLEXES D'AFFECTATION DE RECETTES

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

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

- les autres amendes de la police de la route et de stationnement forfaitaires, dites « **AF hors radars** » ;

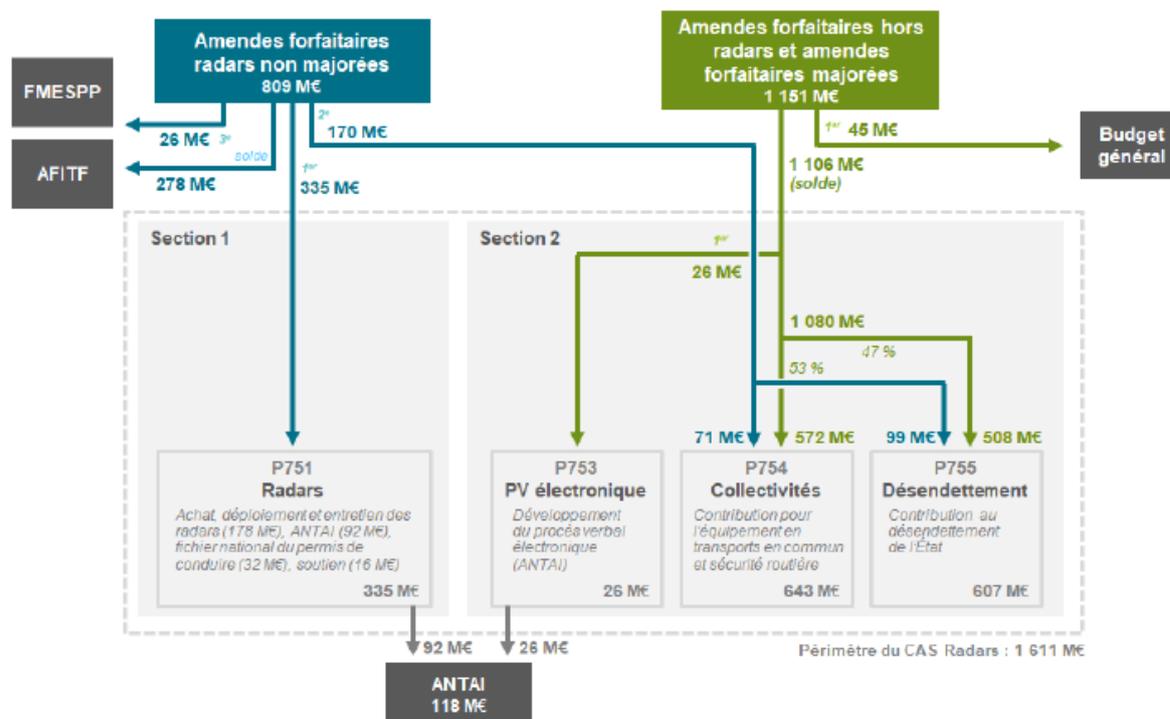
- les amendes forfaitaires majorées (en cas de retard de paiement), dites « **AFM** » (radars et hors radars).

L'affectation de ces trois recettes répond à une clef de répartition complexe entre les deux sections.

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

Schéma d'affectation du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers prévu par la loi de finances pour 2021

CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »
PLF 2021



Source : projet annuel de performances pour 2021

Pour les « AF radars » (729 millions d'euros) :

- une première fraction, dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances pour 2021 à 335 millions d'euros, vient abonder la section 1 « Contrôle automatisé » ;

- une seconde fraction, fixée également par la loi de finances, à 170 millions d'euros, bénéficie à la section 2 « Circulation et stationnement routiers ». Une première partie de cette fraction - 71 millions d'euros - 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 - 99 millions d'euros - est affectée au programme 755 « Désendettement de l'État » ;

- une troisième fraction n'est pas versée au CAS mais au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) à hauteur de 26 millions d'euros ;

- enfin, le solde, estimé à 278 millions d'euros en 2021 et variable selon les années, bénéficie à l'AFITF.

Pour les « **AF hors radars** » et les « **AFM** » (**1 151 millions d'euros**):

- **45 millions d'euros** sont affectés au **budget général** ;

- **le solde**, estimé à **1 106 millions d'euros** en 2021, 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** (« **PVé** »), soit **26 millions d'euros** pour l'année 2021 ;

- une seconde fraction, qui est ensuite répartie à raison de 53 % pour 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** »), soit **643 millions d'euros** en 2021, en sus des 71 millions d'euros perçus au titre des « **AF radars** », et 47 % pour le **programme 755** (« **Désendettement de l'État** »), soit **508 millions d'euros**, en sus des 99 millions d'euros perçus au titre des « **AF radars** ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PRÉSERVATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'AFITF

A. UNE LIMITATION À 355 MILLIONS D'EUROS DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES AFFECTÉES AU CAS, SANS REMETTRE EN CAUSE LES MOYENS ALLOUÉS AU DISPOSITIF DE CONTRÔLE AUTOMATISÉ

Le présent article **réduit de 150 millions d'euros le produit des amendes forfaitaires issues du contrôle automatisé affecté au CAS**¹. Il vise ainsi à **préserver les ressources de l'AFITF**.

En conséquence, le montant affecté au CAS passe de 505 millions d'euros à 355 millions d'euros et dans le même temps **le solde affecté à l'AFITF remonte de 150 millions d'euros**.

Les produits affectés au CAS seraient ainsi désormais de 316,32 millions d'euros (contre 335 millions d'euros en LFI) à la première section « **Contrôle automatisé** », et de 39,08 millions d'euros à la deuxième section « **Circulation et stationnement routiers** » (contre 170 millions d'euros en LFI).

Il convient de noter que **cette diminution du versement au CAS est d'abord supportée par la section 2 qui percevra 131 millions d'euros de moins. En effet, le versement à la section 1 « contrôle automatisé » ne diminue que de 19 millions d'euros** ce qui témoigne du maintien de la dynamique déjà constatée dans le PLF 2022 visant un parc de 4 700 radars, et

¹ À noter que l'état A prévoit une diminution du produit total des amendes (radars et hors radars) affecté aux deux sections du CAS de 117,5 millions d'euros.

notamment des capacités de remise en état des radars vandalisés et d'investissement dans de nouveaux dispositifs (radars tourelles et urbains).

B. SANS CETTE MODIFICATION, LA BAISSÉ DES RECETTES DES AMENDES FORFAITAIRES DES RADARS AURAIT ÉTÉ SUPPORTÉE EXCLUSIVEMENT PAR L'AFITF

Affectataire du solde de ces amendes après l'affectation au CAS (et au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé pour 26 millions d'euros), l'AFITF aurait connu une diminution de 150 millions d'euros. Or, celle-ci se serait ajoutée à une perte d'environ 230 millions d'euros des recettes de l'AFITF due à une diminution du rendement de la taxe de solidarité sur les billets d'avions. L'évaluation préalable indique à cet égard que *« le financement d'une partie des engagements de l'AFITF aurait ainsi été menacé, en contradiction avec l'ambition portée par le Gouvernement en matière d'infrastructures de transport »*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PRÉSERVATION DES RESSOURCES DE L'AFITF BIENVENUE, MAIS CETTE DIFFICULTÉ RÉCURRENTÉ DEVRAIT MENER À UNE RÉFLEXION PLUS GÉNÉRALE SUR LE FONCTIONNEMENT DU CAS

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 porte pas préjudice aux dépenses d'entretien et de modernisation du parc de radars.

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 les PLFR pour 2019 et 2020 (deuxième PLFR pour 2020), à la suite des 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.

L'évaluation préalable de l'article justifie la présente mesure, à nouveau, pour 2021, par une baisse conjoncturelle de ressources issues *« de la baisse du trafic consécutive aux mesures de confinement »*. Selon les données transmises à la commission des finances par la délégation à la sécurité routière, la prévision du volume d'avis de contravention est pourtant arrêtée à 13,5 millions, soit en progression par rapport aux niveaux constatés en 2020 (12,9 millions d'avis de contravention) et en 2019 (12,5 millions). Un tel volume d'avis de contravention aurait pour résultat une recette d'amendes forfaitaires qui devrait se situer entre 580 millions d'euros et 600 millions d'euros. Cette recette prévisionnelle issue des amendes forfaitaires radars serait supérieure à celle de 2020 (553 millions

d'euros) et à celle de 2019 (561 millions d'euros). Cette augmentation prévisionnelle des recettes radars pour 2021 s'explique par une amélioration du taux de disponibilité, lequel atteint en effet 87,83 % au premier semestre 2021, soit un niveau en progression de 17 % par rapport au 1^{er} semestre 2019. **La situation ne devrait plus connaître d'amélioration significative dans les années à venir.**

Ainsi, il 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.

L'évolution de ce mécanisme est d'autant plus souhaitable que **les conséquences du dispositif** prévu par le présent article sur le programme 754 « Collectivités » de la section 2 du CAS **entraînera une baisse des ressources des collectivités territoriales**. La baisse des crédits de ce programme va notamment amplifier la diminution des recettes affectées au bloc communal au titre des amendes, qui connaît une baisse structurelle depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation du stationnement payant, au 1^{er} janvier 2018.

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

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 non compris, s'établirait à un niveau de 181,3 milliards d'euros, en diminution de 16,1 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée de 197,4 milliards d'euros présentée dans le projet de loi de finances pour 2022, et de 9,9 milliards d'euros par rapport au déficit de 191,2 milliards d'euros prévu par la première loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

En incluant les prévisions de consommation des crédits reportés, le déficit exécuté prévisionnel est de 205,2 milliards d'euros, contre 220,1 milliards d'euros prévus en loi de finances rectificative du 19 juillet dernier.

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AMÉLIORATION DU DÉFICIT DE 14,9 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 19 JUILLET 2021

Le I du présent article présente la construction du **solde budgétaire de l'État**, qui résulte de trois éléments, tous présentés en écart par rapport aux montants figurant dans la précédente loi de finances rectificative du 19 juillet dernier :

- le solde du budget général s'améliore de 12,5 milliards d'euros, en raison de l'augmentation des recettes fiscales nettes (+ 18,6 milliards d'euros), malgré la diminution des recettes non fiscales (- 4,1 milliards d'euros), l'augmentation des dépenses nettes (+ 1,8 milliard d'euros) et la hausse des prélèvements sur recettes (+ 0,2 milliard d'euros) ;

- le solde des budgets annexes se dégrade de 0,1 milliard d'euros ;
- le solde des comptes spéciaux se dégrade également de 2,5 milliards 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 rectificative, atteindrait désormais **181,3 milliards d'euros**.

En incluant toutefois les prévisions de consommation sur les crédits non consommés en 2020 et reportés sur 2021, le **déficit exécuté** serait de **205,2 milliards d'euros**.

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 (205,2 milliards d'euros) et du montant de dette existante à moyen et long terme qui arrive à échéance cette année et doit être renouvelée (118,3 milliards d'euros). Le besoin total de financement est de **321,1 milliards d'euros**.

Le même tableau indique les **ressources** utilisées pour combler ce besoin, dont les principales sont :

- 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 ;
- l'augmentation de l'encours de titres d'État à court terme (+ 5,0 milliards d'euros) ;
- la variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État (+ 33,4 milliard d'euros).

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 **142,5 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 1 946 014 équivalents temps plein travaillés (ETPT), contre 1 945 129 en loi de finances initiale, soit une augmentation de 885 ETPT, dont les déterminants sont précisés dans l'article 7 du projet de loi de finances rectificative (voir *infra*).

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. 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 sans modification.

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2021 - CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 4

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

L'article 4 demande, au titre du budget général, l'ouverture de 14,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10,5 milliards d'euros en crédits de paiement, ainsi que l'annulation de 8,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,3 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.

La commission a adopté deux amendements annulant des crédits non consommés sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

La commission propose d'adopter l'article ainsi modifié.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETTES DE 3,2 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article ouvre des crédits de 14,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 10,5 milliards d'euros en crédits de paiement, tout en annulant 8,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les ouvertures de crédits, nettes des annulations, sont donc de 5,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

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

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION, TIRANT LES CONSÉQUENCES DES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION SUR LES CRÉDITS DES MISSIONS

Cet article tire les conséquences des votes effectués sur les missions et n'appelle pas d'autres observations que celles qui ont été formulées dans l'exposé général du présent rapport, au regard du texte transmis par l'Assemblée nationale.

Plus spécifiquement toutefois, le rapporteur général constate le niveau élevé des crédits non consommés sur les missions « Plan de relance » et « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » et que les perspectives de consommation restent faibles sur ces missions d'ici la fin de l'année. En conséquence, la commission a adopté, sur sa proposition :

- un **amendement FINC.1** qui **annule 1 milliard d'euros**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sur le **programme 364 « Cohésion »** de la mission « **Plan de relance** », au titre du dispositif de financement de l'activité partielle de longue durée qui, dotée de plus de 4 milliards d'euros, n'a été que très peu exécutée ;

- un **amendement FINC.2** qui **annule 2 milliards d'euros sur la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire »**, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, avec **l'annulation d'un milliard d'euros sur le programme 357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire »** de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », ainsi que **le même montant sur le programme 358 « Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire »**. Ces annulations préservent les crédits nécessaires pour payer des reliquats sur le fonds de solidarité et financer les projets d'investissement portés par l'Agence des participations de l'État (APE).

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 64,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 65,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre des budgets annexes pour l'exercice en cours. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit l'annulation de 64,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 65,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre des budgets annexes pour l'exercice en cours. Il ne prévoit aucune ouverture de crédits.

Les annulations de crédits concernent :

- d'une part le **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »**, à hauteur de 61,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,3 millions d'euros en crédits de paiement, en raison d'un réajustement du calcul des remboursements d'emprunts et des charges financières et de la moindre consommation de certains crédits ;

- d'autre part le **budget annexe « Publications officielles et information administrative »**, à hauteur de 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en raison de la moindre exécution des dépenses relatives à certains organismes extérieurs.

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
UN ARTICLE DE RÉCAPITULATION**

Cet article constitue un article de récapitulation.

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

ARTICLE 6

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

L'article 6 prévoit pour l'exercice en cours, au titre des comptes spéciaux, l'annulation nette de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,6 milliards d'euros en crédits de paiement.

La commission propose d'adopter l'article sans modification.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

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

- le **I** du présent article annule 224,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 236,6 millions d'euros en crédits de paiement ;

- le **II** ouvre 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

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

- le **III** annule 3 428,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 528,5 millions d'euros en crédits de paiement ;

- le **IV** ouvre 1 125,0 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Au total, les crédits des comptes spéciaux diminuent de 2,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,6 milliards 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.

*

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

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE DE RÉCAPITULATION

Les principaux mouvements de crédits relatifs aux comptes spéciaux ont été analysés par votre rapporteur général dans l'exposé général du présent rapport.

Cet article constitue un **article de récapitulation**.

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

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 885 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'autorisations d'emplois de l'État.

S'agissant de l'amendement de régularisation, la commission propose d'adopter l'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 93 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

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

(en ETPT)

Ministère	LFI 2021	PLFR-2 2021	Réévaluation
Budget général	1 934 021	1 934 906	+ 885
Agriculture et alimentation	29 565	29 781	+ 216
Armées	272 224	272 224	
Cohésion des territoires et relations avec les collectivités territoriales	291	291	
Culture	9 578	9 585	+ 7
Économie, finances et relance	130 539	130 539	
Éducation nationale, jeunesse et sports	1 024 350	1 024 350	
Enseignement supérieur, recherche et innovation	6 794	6 794	
Europe et affaires étrangères	13 563	13 583	+ 20
Intérieur	293 170	293 170	
Justice	89 882	89 878	- 4
Outre-mer	5 618	5 618	0
Services du Premier ministre	9 612	9 609	- 3
Solidarités et santé	4 819	5 080	+ 261
Transition écologique	36 212	36 203	- 9
Travail, emploi et insertion	7 804	8 201	+ 397
Budgets annexes	11 108	11 108	
Contrôle et exploitation aériens	10 544	10 544	
Publications officielles et information administrative	564	564	
Total général	1 945 129	1 946 014	+ 885

Source : commission des finances, à partir du 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 évolutions des plafonds d'emplois ont été présentées dans
l'exposé général du présent rapport.**

Cet article constitue un article de régularisation.

**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 226 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 2020, pour une **augmentation** au total de **226 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

Les évolutions sont les suivantes :

- un relèvement de 184 ETPT du plafond d'emplois des agences régionales de santé afin de prendre en compte les effets de la crise sanitaire qui s'est prolongée au cours de l'année 2021 sur leur plan de charges ;

- une augmentation de 24 ETPT du plafond d'emplois de la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) afin de renforcer les capacités opérationnelles de cet opérateur en vue des Jeux olympiques de 2024 ;

- un échange de 20 ETPT entre les plafonds d'emplois des programmes « Paysages, eau et biodiversité » et « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » afin de relever le plafond des Parcs nationaux, sans impact sur l'équilibre global ;

- au sein de la mission « Justice », une augmentation de 9 ETPT au bénéfice de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), afin de constituer deux antennes régionales pour renforcer localement la politique des saisies et confiscations des avoirs criminels rendu opérationnel en 2021, et de 4 ETPT au bénéfice de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) dans le cadre du plan

pénitentiaire dit « 15 000 » et de la finalisation des nouveaux palais de justice, avec un transfert depuis les programmes 107 « Administration pénitentiaire » et 166 « Justice judiciaire » ;

- une augmentation de 8 ETPT des capacités de traitement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), afin de répondre au fort succès de MaPrimeRénov', et de 4 ETPT en faveur de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;

- une diminution de 7 ETPT des plafonds d'emplois des programmes « Patrimoines » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture » afin de tirer les conséquences de mouvements intervenus en gestion entre ces programmes et le plafond d'emplois de l'État de la mission Culture.

*

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 9

Plafonds des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes

L'article 9 accroît de 9 équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond d'autorisations d'emplois de la Haute autorité de santé.

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

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AJUSTEMENT DES PLAFONDS D'UNE AUTORITÉ PUBLIQUE INDÉPENDANTE

Le présent article ajuste le **plafond d'autorisations d'emplois** de la **Haute autorité de santé** à **464 équivalents temps-plein travaillés (ETPT)**, contre 425 en loi de finances initiale, soit une augmentation de 9 ETPT.

Le Gouvernement justifie cette augmentation par les effets de la crise sanitaire sur le plan de charge de l'autorité, comme pour les agences régionales de santé (voir article 8, *supra*).

*

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 III

DISPOSITIONS PERMANENTES

ARTICLE 10

Renouvellement de l'habilitation à recodifier par ordonnance les impositions sur les biens et services

Le présent article prévoit de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021, à savoir pour un peu plus de deux mois, le délai de l'habilitation prévue à l'article 184 de la loi de finances initiale pour 2020. Cette habilitation permet au Gouvernement de prendre par ordonnance toutes les mesures relevant du domaine de la loi et visant à assurer, d'une part, le transfert du recouvrement et de la gestion de plusieurs taxes et impositions à la direction générale des finances publiques (DGFIP) et, d'autre part, la recodification des mesures ayant trait à ces produits au sein d'un nouveau code portant sur les impositions des biens et des services.

Ce délai d'habilitation courait initialement jusqu'au 28 juin 2021. Il avait été prolongé de quatre mois dans le cadre de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Or, le Gouvernement n'a toujours pas pu prendre cette ordonnance dans le délai imparti, soit avant le 28 octobre 2021, et demande donc une nouvelle prorogation de cette habilitation, jusqu'au 31 décembre 2021.

Le champ de l'habilitation octroyée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2020 était extrêmement large et il a permis au Gouvernement de procéder à une recodification de grande ampleur qui ne constituait pourtant pas le cœur de sa démarche initiale, présentée comme visant à permettre l'unification du recouvrement de certaines impositions indirectes.

Pour autant, la commission des finances propose d'accepter cette demande de prolongation de la durée de l'habilitation. Les travaux préalables à la présentation du projet d'ordonnance devant le Conseil d'État sont en effet bien avancés, le premier délai supplémentaire de quatre mois ayant par ailleurs permis de tenir compte de l'impact de la crise sanitaire sur les administrations concernées.

Ce nouveau décalage doit toutefois être le dernier, au risque sinon de compromettre les transferts d'impositions prévus au 1^{er} janvier 2022 et de placer la France en méconnaissance de ses obligations quant à la conformité de son droit à plusieurs directives européennes.

Par conséquent, et après avoir fait état de ses réserves, la commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU CODE DES IMPOSITIONS SUR LES BIENS ET SERVICES EN PARALLÈLE DE L'UNIFICATION DU RECOUVREMENT DES TAXES ET IMPOSITIONS

A. LE TRANSFERT DU RECOUVREMENT DE PLUSIEURS IMPOSITIONS À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES S'ACCOMPAGNE DE LA CONSTRUCTION D'UN CODE DES IMPOSITIONS SUR LES BIENS ET LES SERVICES

À la suite de la disparition d'une partie de son activité avec l'entrée en vigueur du marché intérieur en 1993, la Douane a reçu en compensation des missions en matière de fiscalité indirecte transférées de la direction générale des impôts (DGI). Elle a alors pris le nom de direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Aujourd'hui, un peu moins de 3 000 agents de la Douane sont chargés de ces missions fiscales, sur un effectif total d'un peu moins de 17 000 agents.

La DGDDI gère un ensemble de divers droits et taxes, portant principalement sur des marchandises (les accises sur les tabacs et les alcools, les produits pétroliers et l'énergie, les déchets et les substances polluantes) et sur des moyens de transport (les taxes sur les véhicules), dont le **produit total s'est élevé à 76,3 milliards d'euros en 2020, contre 85,1 milliards d'euros en 2019**¹. Cette nette diminution s'explique exclusivement par le contexte de crise sanitaire, qui a conduit à un très fort ralentissement des échanges de marchandises et de l'activité économique et, partant des recettes douanières, notamment les taxes sur l'énergie.

À la suite de plusieurs recommandations de la Cour des comptes à ce sujet, et après une mission confiée à Alexandre Gardette² pour la préparer, une **réforme du recouvrement des impositions a été amorcée** en 2018. Elle s'articule autour d'un axe principal : **le transfert à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du recouvrement et souvent de la gestion de la quasi-totalité des impositions jusqu'ici recouvrées par la DGDDI.**

1. Des premiers transferts prévus dans le cadre de la loi de finances pour 2019

Deux dispositions adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2019 ont organisé les premiers transferts d'impositions de la Douane vers la DGFIP.

¹ Selon les données inscrites dans le rapport annuel de la direction générale des douanes et des droits indirects pour l'année 2020.

² Alexandre Gardette a remis un rapport sur la « Réforme du recouvrement fiscal et social » le 1 juillet 2019 aux ministres des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, et de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin.

L'article 193 de la loi de finances pour 2019¹ a tout d'abord **transféré le recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)** de la DGDDI à la DGFIP (articles 266 *sexies* à 266 *duodecimes* du code douanes). Ce transfert est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, à l'exception de celui de la composante de la TGAP relative aux déchets, décalé au 1^{er} janvier 2021.

L'article 199 de la loi de finances pour 2019² a complété cette première disposition **en transférant à compter du 1^{er} janvier 2019 la gestion, le contrôle et le recouvrement des taxes sur les boissons non alcooliques** de la DGDDI à la DGFIP. Ces **droits d'accise** sur les boissons non alcooliques sont au nombre de quatre :

- la **contribution sur les boissons sucrées**, affectée à la branche maladie de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 1613 *ter* du code général des impôts (CGI)) ;

- la **contribution sur les boissons**, également affectée à la branche maladie de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 1613 *quater* du CGI) ;

- le **droit spécifique sur les boissons non alcoolisées**, affecté à la branche vieillesse de la protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles (article 520 A du CGI et article L. 731-3 du code rural et de la pêche maritime) ;

- la **surtaxe sur les eaux minérales**, affectée aux communes (article 1582 du CGI).

2. Une habilitation à légiférer par ordonnance octroyée au Gouvernement en loi de finances pour 2020, et complétée par la loi de finances pour 2021

a) Un calendrier de transferts établi jusqu'au 1^{er} janvier 2024

L'article 184 de la loi de finances pour 2020³ a poursuivi le transfert du recouvrement de certaines taxes et impositions de la DGDDI à la DGFIP, en prévoyant le calendrier suivant⁴ :

- à compter du 1^{er} janvier 2021, la **taxe spéciale sur les véhicules immatriculés en France circulant sur la voie publique** à l'exclusion de ceux spécialement conçus pour le transport des personnes et de ceux mentionnés

¹ [Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.](#)

² [Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.](#)

³ [Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.](#)

⁴ À noter que sont également transférées, mais en provenance du Centre national du cinéma et de l'image animée d'une part, la taxe sur les entrées en salles de cinéma, la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision et les cotisations professionnelles dues par les entreprises de production, de distribution, d'exportation d'œuvres cinématographiques et par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques et, en provenance de l'Agence nationale de sécurité sanitaire d'autre part, la taxe sur le chiffre d'affaires des produits phytopharmaceutiques.

à l'article 284 *bis* B du code des douanes¹ (article 284 *bis* du code des douanes) et la **taxe sur les véhicules immatriculés dans un État étranger et circulant sur le territoire français** lorsque les véhicules routiers immatriculés en France sont soumis dans cet État étranger à des taxes, impôts ou redevances perçus à raison de leur séjour ou passage en transit sur son territoire (article 284 *sexies* du code des douanes) ;

- à compter du 1^{er} janvier 2022, la **taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel** (TICGN) et ses équivalents lorsqu'ils sont utilisés comme combustible (article 266 *quinquies* du code des douanes), **sur les houilles, les lignites et les coques** destinées à être utilisés comme combustibles (article 266 *quinquies* B), ainsi que la **taxe sur la consommation finale d'électricité** (TICFE) (article 266 *quinquies* C). Sont également concernés le **droit de francisation et de navigation** et le **droit attaché à la délivrance d'un nouvel acte de francisation** ;

- à compter du 1^{er} janvier 2023, les **amendes autres que celles de nature fiscale** prévues par le code des douanes ou le code général des impôts ;

- à compter du 1^{er} janvier 2024, les **accises sur les alcools, les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés** (article 302 B du code général des impôts).

L'article 161 de la loi de finances initiale pour 2021² a complété l'article 184 de la loi de finances initiale pour 2020 en ajoutant aux impositions transférées à compter du 1^{er} janvier 2024 :

- la **taxe intérieure de consommation sur les produits énergétique** (TICPE) utilisés comme carburant ou combustible (article 265 du code des douanes) ;

- la **taxe spéciale de consommation sur les produits énergétiques** (TSC) **dans les départements d'outre-mer** de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion (article 266 *quater* du code des douanes) ;

- la **taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants** (TIRIB - article 266 *quindecies* du code des douanes), renommée en 2019 et correspondant au prélèvement supplémentaire de TGAP sur les carburants.

Toutefois, et contrairement aux dispositions adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2019, les transferts précités n'ont pas été inscrits « en dur » dans la loi. **Le Parlement a en effet habilité le Gouvernement à**

¹ Il s'agit des engins spéciaux, véhicules et matériels agricoles, des véhicules exclusivement affectés aux transports intérieurs dans les chantiers ou les entreprises, les véhicules destinés à la vente ou effectuant des essais, les véhicules de la défense nationale, de la protection civile, des services publics de lutte contre les incendies et des autres services publics de secours et des forces responsables du maintien de l'ordre.

² [Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.](#)

prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi et nécessaires à la refonte de l'ensemble des impositions, taxes et amendes transférées de la Douane à la DGFIP. Ces mesures doivent assurer le transfert du recouvrement de l'ensemble de ces droits à la DGFIP ; éventuellement en harmonisant les conditions dans lesquelles ces impositions sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées.

L'ordonnance devait initialement être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020, soit avant le 28 juin 2020. Un projet de loi de ratification devait quant à lui être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

b) *Un champ d'habilitation étendu, qui a permis au Gouvernement de créer un nouveau code des impositions sur les biens et les services*

Il convient ici de relever, à l'instar de ce qu'avait souligné la commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020¹, que **le champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement était extrêmement large**. C'est d'ailleurs ce qui avait conduit la commission des finances à proposer au Sénat de supprimer cet article, ce qu'il avait fait, avant que l'Assemblée nationale ne le rétablisse en nouvelle lecture.

Le champ de l'habilitation permettait non seulement au Gouvernement de recourir à une ordonnance pour assurer l'effectivité du transfert du recouvrement de certaines taxes, impositions et amendes de la Douane à la DGFIP, mais il lui permettait également :

- de prendre les mesures nécessaires à la refonte de toute autre imposition, autre que celles précitées, frappant certains produits, services ou transactions, ainsi que les mesures nécessaires à la refonte des autres régimes légaux ou administratifs relatifs à ces impositions, produits ou services ;

- d'améliorer la lisibilité des dispositions concernées ou dont la modification est rendue nécessaire par l'adoption du présent article ;

- d'assurer le respect de la hiérarchie des normes et de s'assurer de la conformité des dispositions en question au droit de l'Union européenne.

Les alertes de la commission des finances sur l'abandon de compétences très large concédé par le Parlement au Gouvernement se sont avérées fondées puisque le Gouvernement s'appuie sur cette habilitation pour **procéder à la recodification des dispositions ayant trait aux impositions « sectorielles » au sein d'un nouveau code, dédié aux impositions sur les biens et les services** (cf. *infra*).

¹ Se reporter au commentaire de l'article 61 dans le tome III du [Rapport général n° 140](#) (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER sur le projet de loi de finances pour 2020, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

B. UN DÉLAI D'HABILITATION DÉCALÉ UNE PREMIÈRE FOIS DU FAIT DE LA CRISE SANITAIRE

L'article 14 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19¹ a **prolongé de quatre mois les durées d'habilitation non expirées à sa date de publication**, ce qui a donc **reporté l'échéance de l'habilitation prévue à l'article 184 de la loi de finances pour 2020 du 28 juin 2021 au 28 octobre 2021**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : PROLONGER DE DEUX MOIS LA DURÉE DE L'HABILITATION PRÉVUE À L'ARTICLE 184 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2020

Le présent article **supprime le délai de 18 mois imposé au Gouvernement pour prendre l'ordonnance prévue à l'article 184 de la loi de finances pour 2020**, relative au transfert du recouvrement et de la gestion de plusieurs taxes et impositions à la DGFIP ainsi qu'à la refonte et à la recodification de ces dispositions au sein d'un nouveau code des impositions sur les biens et les services.

Aux termes du présent article, **le Gouvernement devra désormais présenter cette ordonnance avant le 31 décembre 2021**, soit deux mois plus tard que le nouveau délai prévu après la modification apportée par l'article 14 de la loi d'urgence du 23 mars 2020. La durée d'habilitation avait en effet déjà été portée à 22 mois, soit jusqu'au 28 octobre 2021.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN NOUVEAU DÉCALAGE QUI DOIT ÊTRE LE DERNIER, ALORS QUE LE GOUVERNEMENT AURA DÉPASSÉ DE SIX MOIS SON DÉLAI D'HABILITATION

Le champ de l'habilitation octroyée dans le cadre de l'article 184 de la loi de finances pour 2020 a permis au Gouvernement d'entamer une recodification de grande ampleur, au travers d'un nouveau code dédié aux impositions sur les biens et les services. Si cette méthode peut se justifier, eu égard à la complexité du code général des impôts pour les agents économiques, la démarche interroge : lors de l'examen de cette disposition, **le Gouvernement n'a jamais clarifié ses intentions en séance et n'a pas fait preuve de toute la sincérité qui pouvait être attendue sur un tel sujet**, alors même qu'il savait très bien quels étaient les buts poursuivis par cette habilitation. En témoigne la rapidité avec laquelle les travaux ont débuté et ont été programmés à l'ordre du jour de la commission supérieure de codification, dès le mois de mars 2020.

¹ [Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.](#)

Or, contrairement à l'esprit de l'habilitation, et au-delà des mesures propres à assurer le transfert des impositions à la DGFIP¹, **cette codification ne se fait pas exactement à droit constant** : l'administration et, au final, le Gouvernement pourraient devoir arbitrer sur la codification de certaines interprétations de la doctrine fiscale ou sur les corrections à apporter ou non aux dispositions pouvant méconnaître le droit de l'Union européenne.

L'habilitation permettant le transfert à la DGFIP du recouvrement de certaines impositions jusqu'ici recouvrées par la DGDDI a donc également servi de prétexte au lancement de cet important chantier de codification des impositions sectorielles, à rebours des intentions exprimées par le Gouvernement devant le Parlement. La démarche semble désormais pleinement assumée, le présent article étant proposé pour « *renouveler l'habilitation à recodifier par ordonnance les impositions sur les biens et les services* », tout comme l'article 33 du projet de loi de finances pour 2022, qui porte une nouvelle demande d'habilitation pour poursuivre cette démarche (cf. *infra*).

Ainsi, même si elle réitère ses **critiques** quant au **champ extrêmement large de l'habilitation** prévue à l'article 184 de la loi de finances pour 2020 et à la **démarche peu sincère du Gouvernement** lors de l'examen de cette disposition, **la commission des finances ne s'opposera pas à la demande du Gouvernement de voir son délai d'habilitation prolongé d'un peu plus de deux mois**.

Tout d'abord, le **contexte de crise sanitaire** peut raisonnablement expliquer que la durée des habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnance ait été prolongée de quatre mois. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi d'urgence au mois de mars 2020, la commission des lois du Sénat ne s'était pas opposée à cette disposition². Certes, il est probable que le législateur avait alors davantage à l'esprit des habilitations arrivant prochainement à échéance plutôt que celles octroyées pour un an et demi.

Ensuite, d'après les informations dont dispose le rapporteur général, les travaux liés à l'ordonnance prévue à l'article 184 de la loi de finances pour 2020 sont **en cours d'achèvement**. Ils ont notamment fait l'objet d'une attention soutenue de la part de la commission supérieure de codification et l'ordonnance devrait être très prochainement présentée au Conseil d'État. Le Gouvernement indique également, dans l'évaluation préalable du présent article, que ce délai supplémentaire vise à tenir compte des dernières

¹ Le champ de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance comprend en effet la possibilité d'harmoniser les conditions dans lesquelles les impositions et les amendes faisant l'objet du transfert sont liquidées, recouvrées, remboursées et contrôlées, et ce afin de s'assurer que le transfert de ces missions à la direction générale des finances publiques se fassent dans le contexte juridique le plus sécurisé possible, tout en garantissant son efficacité.

² [Rapport n° 381](#) (2019-2020) de M. Philippe BAS, sur les projets de loi ordinaire et organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mars 2020.

modifications apportées aux impositions transférées. Il en est ainsi par exemple du report de la hausse du tarif de TICPE sur le gazole non routier¹.

Par ailleurs, **l'article 33 du projet de loi de finances pour 2022**, qui modifie l'article 184 de la loi de finances pour 2020, porte une nouvelle demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de 24 mois, les mesures destinées à compléter cette première ordonnance, qui serait désormais présentée d'ici la fin de l'année 2021, et ce afin de **parachever le travail de recodification des impositions générales sur les biens et les services**. Cet article supprime les dispositions relatives aux transferts prévus pour le 1^{er} janvier 2022, **ce qui suppose donc nécessairement que l'ordonnance ait été publiée**. Ainsi, la nouvelle habilitation ne concernera que les impositions dont le transfert est prévu soit au 1^{er} janvier 2023, soit au 1^{er} janvier 2024.

Enfin, **ce report doit impérativement être le dernier**. Un nouveau retard reviendrait en effet à **compromettre la sécurité juridique des transferts de compétences** qui doivent avoir lieu au 1^{er} janvier 2022, alors même que les administrations et les acteurs économiques s'y préparent depuis longtemps. Il reviendrait également, de l'aveu même du Gouvernement, à **placer la France en méconnaissance de ses obligations quant à la conformité de son droit à plusieurs textes européens**².

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

¹ Article 7 de la [loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021](#).

² Selon l'évaluation préalable du présent article, figureraient en effet dans l'ordonnance plusieurs mesures destinées à placer la France en conformité avec son obligation d'avoir transposé certains textes européens au 1^{er} janvier 2022. Ce sont notamment les directives [2019/2235](#), [2020/262](#) et [2020/1151](#) relatives respectivement à la taxe sur la valeur ajoutée et au régime générale d'accise concernant l'effort de défense, au régime général d'accise, ainsi qu'aux droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques.

ARTICLE 10 bis

Correction d'une erreur de codification

Le présent article réintroduit, dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), l'exemption à la taxe sur les titres de séjour pour la première délivrance de la carte de résident aux membres de la famille de réfugiés.

Cette exemption a été supprimée par erreur par l'ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), qui n'avait pas pour objet de modifier le fond du droit, mais simplement de simplifier et d'améliorer la lisibilité de ce code.

La commission des finances ne s'oppose donc pas à la correction de cette erreur.

I. LE DROIT EXISTANT : LA SUPPRESSION PAR UNE ORDONNANCE DE CODIFICATION DE L'EXEMPTION DE LA TAXE SUR LES TITRES DE SÉJOUR CONCERNANT LA PREMIÈRE DEMANDE DE CARTE DE RÉSIDENT DES MEMBRES DE LA FAMILLE DE RÉFUGIÉS

L'ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile¹ a réécrit, à droit constant, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Avant l'entrée en vigueur de cette ordonnance, le 4^{ème} alinéa du A de l'article L. 311-13 du CESEDA fixait les catégories d'étrangers concernés par l'exemption de la taxe liée à la première délivrance d'une carte de séjour (anciens combattants, réfugiés, etc). Le cas spécifique des membres de familles de réfugiés était toutefois mentionné au 8^o de l'article L.314-11 du même code.

Ces dispositions ont été re-codifiées par l'ordonnance précitée, au sein d'un nouvel article L. 436-1 du CESEDA.

L'exemption à la taxe sur les titres de séjour qui concerne la première délivrance de la carte de résident délivrée aux membres de la famille de l'étranger titulaire d'une carte de résident délivrée en qualité de

¹ Ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

réfugié n'a toutefois pas été reprise. Elle ne figure donc plus dans le droit positif depuis le 1^{er} mai 2021, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE RÉTABLISSEMENT DE L'EXEMPTION

Le présent article, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de Stella Dupont et Marie-Christine Verdier-Jouclas, avec l'avis favorable du rapporteur général et du gouvernement, **réintroduit, au sein du nouvel article L. 436-1 du CESEDA, le cas d'exemption à la taxe sur les titres de séjour pour la première délivrance de la carte de résident aux membres de la famille de l'étranger lui-même déjà titulaire d'une carte de résident délivrée en qualité de réfugié.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE CORRECTION D'ERREUR DE CODIFICATION

Le présent article rétablit une exemption de taxe sur les titres de séjour **telle qu'elle existait dans le CESEDA avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 16 décembre 2020.**

Cette ordonnance de codification et de simplification avait pour seul but de rendre ce code plus lisible et accessible, sans en modifier le fond. La suppression de cette exemption a d'ailleurs été présentée lors de l'examen de l'amendement à l'Assemblée nationale comme une erreur de codification.

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

ARTICLE 11

**Mise en œuvre de la subvention exceptionnelle versée à
France compétences en 2021**

La loi de finances initiale pour 2021 avait prévu le versement à France compétences d'une subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros, conditionnée à la présentation par cet opérateur d'un budget à l'équilibre en 2022.

Partant du constat que France compétences ne serait pas en mesure de satisfaire cette condition en raison de l'impact de la crise sanitaire sur sa situation financière, le présent article propose de la supprimer de façon à assurer le versement de la subvention.

Si le rapporteur général partage le souci de garantir l'équilibre financier de cet opérateur, qui constitue la clé de voûte du système national de formation professionnelle, la méthode du Gouvernement, consistant à poser une condition qu'il ne comptait visiblement pas respecter, ne manque toutefois pas d'interroger. Cette mesure constitue un exemple de ce qui doit être proscrit dans l'action de l'État.

En conséquence, le versement de cette subvention ne doit pas dispenser d'une réflexion en profondeur dès 2022 sur les voies et moyens de garantir l'équilibre financier structurel de ce système.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE VERSEMENT D'UNE SUBVENTION
DE 750 MILLIONS D'EUROS À FRANCE COMPÉTENCES EN 2021,
CONDITIONNÉE À LA PRÉSENTATION D'UN BUDGET À
L'ÉQUILIBRE POUR 2022**

**A. FRANCE COMPÉTENCES : CLÉ DE VOÛTE DU SYSTÈME DE
FORMATION PROFESSIONNELLE ISSU DE LA RÉFORME DE 2018, QUI
REPRÉSENTE 8 MILLIARDS D'EUROS EN 2020**

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (dite loi « Avenir professionnel ») a induit une réforme en profondeur du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Parmi les principaux axes de cette réforme, peuvent être relevés :

- le retrait, à titre principal, de la compétence « apprentissage » des régions au profit des branches professionnelles à compter de 2020 ;

- une libéralisation, à compter de 2020, de l'offre d'apprentissage, avec la possibilité de création d'un centre de formation des apprentis (CFA) sur déclaration en préfecture (au lieu d'une autorisation du conseil régional), et un système de financement fondé sur une tarification au contrat conclu en fonction de coûts fixés par les branches professionnelles (au lieu d'une subvention d'équilibre négociée annuellement avec le conseil régional) ;

- la fusion de la taxe d'apprentissage et de la contribution à la formation professionnelle au sein de la nouvelle contribution unique à la formation professionnelle et à l'apprentissage (CUFPA) collectée transitoirement par les unions des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) et la mutualité sociale agricole (MSA), puis à compter de 2022 par les opérateurs de compétences (Opco). Ces derniers sont les « bras armés » des branches professionnelles pour la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle et de l'apprentissage ;

- une série de mesures visant à développer le recours au compte personnel de formation (CPF)¹ (amélioration de la portabilité des droits, simplification de l'accès aux formations, possibilité d'abondement complémentaire par l'employeur ou par le service public de l'emploi).

La même loi institue l'opérateur France compétences, clé de voûte du système à l'échelle nationale et financeur, en ce qu'il perçoit puis répartit le produit de la CUFPA (8 milliards d'euros en 2020²).

L'article L. 6123-5 du code du travail définit les missions de France compétences. En particulier, en tant que financeur, il est chargé :

- en application **du 1° de cet article**, d'assurer le **financement des contrats d'apprentissage, de professionnalisation et des reconversions ou promotion par alternance** dans une logique de péréquation financière (en abondant, selon les besoins financiers, les opérateurs de compétences) ;

- en application **du 2° de cet article**, de verser aux régions des fonds pour le financement des centres de formation d'apprentis (CFA) ;

- en application **du 3° de cet article**, de verser des fonds à la Caisse des dépôts et consignations pour le financement du compte personnel de formation (CPF), à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emplois et aux Opco pour le financement de l'alternance et de la formation professionnelle dans les entreprises de moins de 50 salariés ;

¹ Créé en 2015 et régi par les articles L. 6323-1 et suivants du code du travail, le compte personnel de formation recense les droits acquis par le salarié tout au long de sa vie active et jusqu'à son départ à la retraite et les formations dont peut bénéficier personnellement le salarié.

² Source : Rapport sur les voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2022, Tome I.

- en application **du 4° de cet article**, de financer le conseil en évolution professionnelle (CEP) selon des modalités fixées par décret ;

- en application **du 5° de cet article**, de verser des fonds aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR dites associations « ATpro ») pour le financement de projets de transition professionnelle selon des modalités fixées par décret.

B. LA LFI POUR 2021 A PRÉVU LE VERSEMENT D'UNE SUBVENTION DE 750 MILLIONS D'EUROS À FRANCE COMPÉTENCES EN 2021, CONDITIONNÉE À LA PRÉSENTATION D'UN BUDGET À L'ÉQUILIBRE POUR 2022

La loi de finances initiale (LFI) pour 2021¹ a prévu le versement d'une **subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros à France compétences** dans le cadre du programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance », visant à soutenir l'opérateur dans le contexte de la crise sanitaire.

Le A du I de l'article 239 de la même loi avait cependant **conditionné ce versement à la présentation par l'opérateur d'un budget pour 2022 en équilibre.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : SUPPRIMER LA CONDITION POSÉE AU VERSEMENT DE LA SUBVENTION EXCEPTIONNELLE À FRANCE COMPÉTENCES

Le présent article prévoit **d'abroger le A du I de l'article 239 de la loi de finances initiale pour 2021.**

La subvention exceptionnelle de 750 millions d'euros prévue par la mission « Plan de relance » serait ainsi versée à France compétences en 2021 **sans condition.**

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

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

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SI LA SUBVENTION DOIT ÊTRE VERSÉE, CELA NE DOIT PAS DISPENSER D'UNE RÉFLEXION EN PROFONDEUR SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE FORMATION PROFESSIONNELLE

A. UN SOUTIEN FINANCIER LÉGITIME AU VU DE LA SITUATION FINANCIÈRE TRÈS DÉGRADÉE DE FRANCE COMPÉTENCES...

France compétences fait face à une situation financière très dégradée, avec un résultat d'activité 2020 déficitaire de 4,6 milliards d'euros.

Ce déficit est explicable par plusieurs facteurs, pour partie conjoncturels :

- au préalable, il convient de rappeler **qu'en 2020, année de transition vers le nouveau système, l'opérateur a notamment dû prendre à sa charge le financement du stock de contrats d'apprentissage** signés avant le 1^{er} janvier 2019, pour un montant d'environ 4 milliards d'euros ;

- du point de vue des recettes, **la chute de l'activité économique de l'année 2020 a très fortement affecté le produit de la CUFPA**, qui est assise sur les salaires : celui-ci s'est établi à 8 milliards d'euros en exécution 2020, soit 1,2 milliards d'euros de moins que la prévision initiale (9,2 milliards d'euros) ;

- du côté des dépenses, il faut enfin relever le **niveau très soutenu des entrées en apprentissage en 2020**, avec 525 600 contrats signés (contre 368 968 en 2019)¹, sous l'effet de la montée en puissance de la réforme et de l'aide exceptionnelle aux employeurs d'apprentis votées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020².

La situation resterait dégradée en 2021 : le déficit prévisionnel, estimé à 1,1 milliard d'euros en début d'exercice, s'établirait finalement à 3 milliards d'euros selon les dernières estimations³.

Face à cette situation, une aide financière de l'État est indispensable pour que l'opérateur puisse continuer à assurer sa mission de financement de la politique de l'apprentissage, qui constitue un instrument essentiel de la politique de l'emploi.

L'effort demandé à ce titre par le présent projet de loi de finances rectificative est conséquent : outre le versement sans condition de la subvention de 750 millions d'euros sur les crédits ouverts en LFI, il est proposé à l'article 4 d'ouvrir 2 milliards d'euros supplémentaires sur les

¹ Source : Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (Dares), tableau de bord des politiques de l'emploi (POEM).

² Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

³ Source : Annexe « Formation professionnelle » au projet de loi de finances pour 2022.

crédits de la mission « Travail et emploi » pour soutenir France compétences. **Au total, 2,75 milliards d'euros seraient donc versés à l'opérateur en 2021.**

Il est cependant permis de s'interroger sur la raison pour laquelle le Gouvernement a pris l'initiative de poser, dans la loi de finances initiale pour 2021, une telle conditionnalité au versement de la subvention exceptionnelle alors qu'il ne comptait visiblement pas s'y tenir ou, en tout état de cause, qu'elle semblait irréalisable. La nécessité d'un financement complémentaire de 2 milliards d'euros semble en effet indiquer que cette condition procédait d'une **erreur manifeste dans l'appréciation de la situation financière de l'opérateur.**

B. ... QUI NE DOIT PAS DISPENSER D'UNE RÉFLEXION STRUCTURELLE SUR LES CONDITIONS DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Dès avant la crise, les projections financières attestent d'importants besoins annuels de financement, non couverts par les recettes prévisionnelles sur la période 2020-2023. Ainsi, le scénario central d'une récente mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances sur le sujet retient un **besoin de financement cumulé de l'ordre de 4,9 milliards d'euros sur 2020-2023¹.**

Ces déséquilibres, déjà identifiés, tenaient notamment aux dynamiques prévisionnelles des effectifs en apprentissage et des formations financées par le CPF, qui étaient d'ores et déjà supérieures à la dynamique prévisionnelle des recettes de la CUFPA.

Ces projections mettent en lumière l'imprévoyance du Gouvernement en la matière, qui n'a pas mis en place les instruments de pilotage indispensables à la maîtrise des conséquences financières pourtant prévisibles de la réforme de la formation professionnelle qu'il a initiée.

Aussi, l'octroi de ces subventions exceptionnelles de l'État à France compétences ne doit pas dispenser d'une **réflexion en profondeur dès 2022 sur les voies et moyens pour garantir à terme l'équilibre financier structurel de notre système de formation professionnelle.**

L'article 239 précité de la loi de finances initiale pour 2021, qui prévoyait que le « **jaune** » budgétaire relatif à la formation professionnelle **précise les mesures mises en œuvre pour contribuer à l'atteinte** par France compétences **de l'équilibre budgétaire,** n'a pas non plus été respecté sur ce point puisque ces informations sont absentes du rapport transmis au Parlement en octobre 2021.

¹ IGAS/IGF, *Conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle.*

Au-delà de la question de l'équilibre budgétaire du système, le rapporteur général considère que cette réflexion doit également interroger sur l'efficacité des dépenses en la matière. Il est en effet nécessaire de s'assurer que la multiplication des acteurs (État, régions, branches professionnelles) ne soit pas source de perte d'efficacité, et surtout que les formations financées soient bien en adéquation avec les besoins des entreprises et de l'économie.

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

ARTICLE 12

Instauration d'une indemnité inflation

Le présent article prévoit, dans le contexte d'une hausse des prix particulièrement marquée pour les produits pétroliers, d'instituer une indemnité inflation sous la forme d'une aide exceptionnelle de 100 euros versée à toute personne âgée de plus de seize ans et percevant moins de 2 000 euros nets par mois. Le dispositif bénéficierait à plus de 38 millions de personnes, représentant un coût pour l'État de 3,85 milliards d'euros, dont 3,6 milliards d'euros qui sont demandés dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative. Certains publics percevraient la prime dès la fin de l'année 2021, d'autres au début de l'année 2022. L'aide aurait la particularité d'être versée par les personnes habituellement débitrices à l'égard des bénéficiaires (employeurs, caisses de sécurité sociale *etc.*), qui seraient ensuite remboursées par l'État.

L'indemnité inflation, qui ne ressemble à aucun autre dispositif d'aide sociale ou de soutien au pouvoir d'achat existant, se caractérise par un ciblage insuffisant, des effets de seuil massifs et des risques d'effets d'aubaine préjudiciables à son efficacité au regard du coût important qu'elle représente pour les finances publiques.

Sa mise en œuvre concrète, qui repose pour une large part sur les entreprises privées dont ce n'est pas la vocation, pose encore question. Les dispositifs qui seraient mis en œuvre pour prévenir les risques de doublons ou de fraudes dans le versement de l'indemnité ne sont pas connus à ce jour.

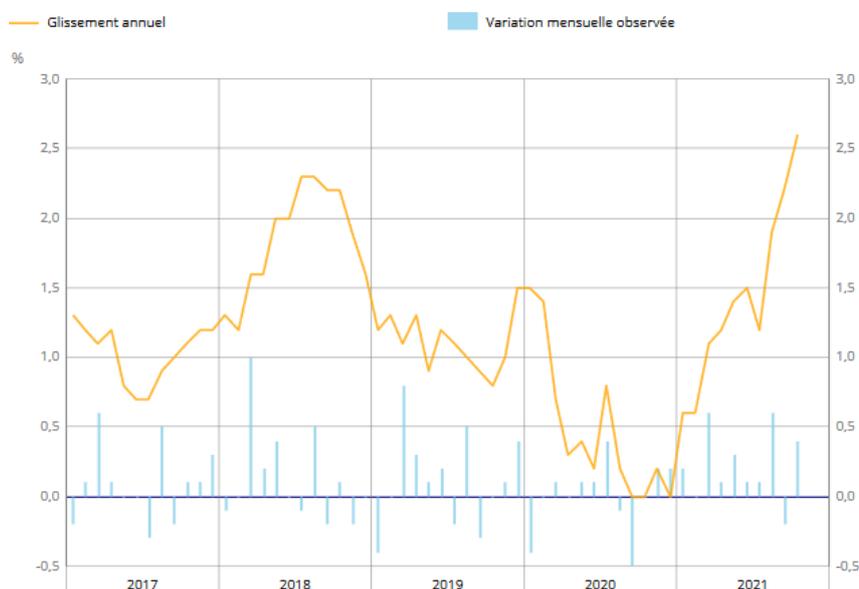
La commission des finances propose donc d'adopter son amendement FINC.3 de suppression de cet article.

I. LE CONTEXTE : UN RETOUR DE L'INFLATION, PARTICULIÈREMENT MARQUÉE CONCERNANT LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES

A. UN HAUSSE DE L'INFLATION DANS LE CONTEXTE DE LA REPRISE, QUI A DÉJÀ DONNÉ LIEU À DES MESURES DE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES

La période de reprise économique est marquée par une nette hausse de l'inflation¹. En septembre 2021, l'Insee estime à 2,2 % la hausse des prix sur un an², soit un niveau élevé par rapport à la tendance observée sur la période récente, notamment marquée par une atonie des prix liée notamment à la crise économique provoquée par la pandémie (celle-ci était nulle en décembre 2020).

Évolution de l'indice des prix à la consommation en glissement annuel et en variation mensuelle



Champ : France hors Mayotte.

Source : Insee

¹ L'inflation est définie par l'Insee comme « la perte du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par l'augmentation durable et généralisée des prix ». L'indice des prix à la consommation (IPC) est utilisé pour la mesurer.

² Insee, « En octobre 2021, les prix augmentent de 2,6 % sur un an », Informations rapides n° 283, 29 octobre 2021 (données provisoires).

Comme cela sera détaillé *infra*, cette hausse concerne principalement les prix de l'énergie, qui auraient progressé de 14,9 % sur un an en septembre 2021, et plus particulièrement les produits pétroliers (+ 19,6 %). Comme le montre d'ailleurs le graphique ci-dessus, l'évolution des prix en glissement annuel atteint un niveau comparable et même supérieur à celui constaté au troisième trimestre 2018, période qui avait également été marquée par une hausse du prix des énergies contribuant à déclencher le mouvement des « Gilets jaunes ».

Plusieurs mesures ont déjà été mises en place ou annoncées par le Gouvernement pour limiter en particulier l'impact de l'inflation des prix du gaz et de l'électricité sur les ménages qui y sont exposés, avec notamment la mise en place d'un « **bouclier tarifaire** » reposant sur deux volets :

- **une mesure de minoration de l'ensemble des tarifs de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)**, calculée de façon à ce que l'augmentation moyenne des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) pour les ménages relevant du réseau métropolitain continental n'excède pas 4 %. Prévues par l'article 8 *quinquies* du projet de loi de finances pour 2022, cette minoration doit s'appliquer sur la période allant de la prochaine révision des TRVE en février 2022 à la révision suivante en février 2023. À ce stade, le coût de cette mesure fiscale est estimé à 5,9 milliards d'euros par le Gouvernement mais cette estimation pourrait devoir être révisée à la hausse en fonction de l'évolution des prix de gros de l'électricité sur les derniers mois de l'année 2021 ;

- **une mesure de gel des tarifs réglementés du gaz** jusqu'au 30 juin 2022¹ et pouvant être prolongée sur l'ensemble de l'année 2022 (comme le prévoit l'article 42 *octies* du projet de loi de finances pour 2022), de façon à ce que le tarif réglementé du gaz ne dépasse pas le tarif d'octobre 2021. L'article 8 *quinquies* précité du projet de loi de finances pour 2022 prévoit d'ouvrir la possibilité pour le Gouvernement de minorer la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) sous certaines conditions afin de répondre aux difficultés financières que sont susceptibles de rencontrer Engie et les fournisseurs d'offres de marché indexées aux tarifs réglementés de vente (TRV) du fait de cette décision. La perte de recettes qui en résulterait pour l'État est estimée à 1,2 milliard d'euros par le Gouvernement ;

Un **renforcement de 100 euros du montant versé au titre de 2021 aux 5,8 millions de ménages bénéficiaires du chèque énergie** est également prévu pour un montant de **600 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances rectificative.

¹ Décret n° 2021-1380 du 23 octobre 2021 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel fournis par Engie.

Les prix agricoles à la production sont également concernés, ces derniers ayant par exemple connu une forte inflation (+ 10,4 % sur un an en septembre 2021), particulièrement marquée pour le blé tendre (+ 14,7 %).

L'une des principales questions en suspens concerne le caractère durable ou non de cette poussée inflationniste. Dans un récent discours¹, Isabel Schnabel, membre du directoire de la Banque centrale européenne, tendait à considérer qu'il s'agissait davantage d'un « *éternuement* » conjoncturel lié à la reprise que le début d'une véritable « *pneumonie* », tout en soulignant qu'un jugement définitif sur ce point reste prématuré à ce stade et identifie quelques facteurs de risque d'une inflation persistante².

Pour davantage de développements sur ce sujet, le lecteur est invité à se reporter à la présentation du contexte économique et financier du projet de loi de finances pour 2022 par le rapporteur général³.

B. UNE HAUSSE DES PRIX PARTICULIÈREMENT MARQUÉE DES CARBURANTS ET PESANT FORTEMENT SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES UTILISANT QUOTIDIENNEMENT LEUR VOITURE

1. Une augmentation des prix à la consommation des carburants qui reflète les évolutions des cours de pétrole

La France dépend à 99 % des importations pour sa consommation de pétrole. Or, depuis le début de l'année 2021, la cotation du baril du Brent a augmenté de 20 dollars, comme l'illustre le graphique suivant.

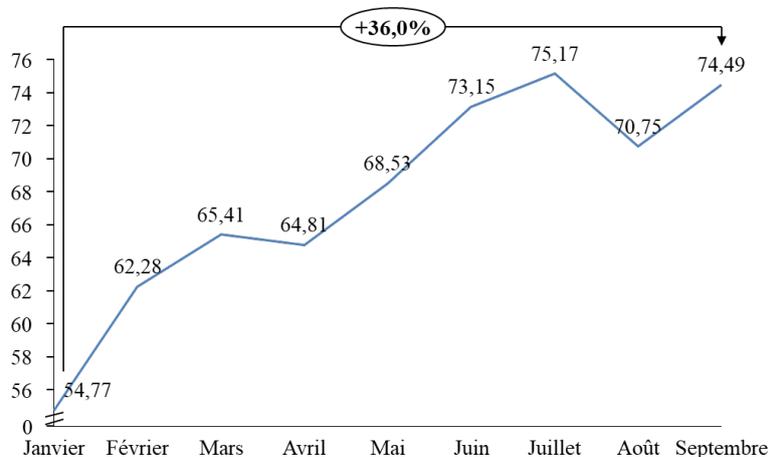
¹ « Prospects for inflation: sneezes and breeze », Discours d'Isabel Schnabel à la Federal Reserve Bank of Cleveland, 9 octobre 2021.

² Les facteurs de risque évoqués sont de possibles évolutions à la hausse des anticipations d'inflation des agents et une possible diminution de la rigidité des prix fixés par les entreprises du fait de la pandémie.

³ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20211101/finc.html#toc11> et http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/finances/Communication_du_RG/Prese ntation_PLF_2022.pdf.

Cotation du baril du Brent en 2021¹

(en dollar par baril)

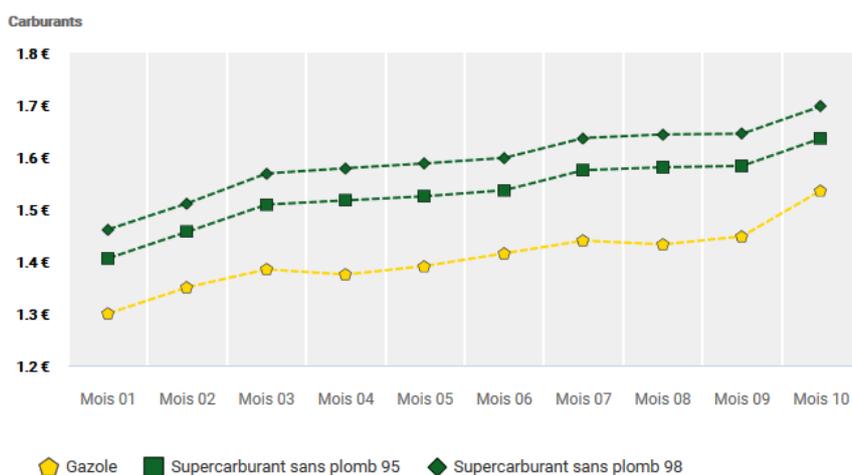


Source : commission des finances d'après Reuters/DGEC

Cette évolution se traduit ainsi dans les prix à la consommation des produits pétroliers, qui reflètent le cours du pétrole brut, mais également les marges de raffinage et de transport-distribution² (qui évoluent également à la hausse) et la fiscalité.

Évolution des prix des carburants à la pompe (TTC) de janvier 2021 à octobre 2021

(en euros)



Source : commission des finances d'après la base de données des prix des carburants et combustibles en France

¹ Les moyennes mensuelles sont les moyennes des cotations quotidiennes du Brent daté en clôture à Londres.

² La marge brute de transport-distribution reflète les coûts de logistique et de distribution à partir du point de mise à disposition du produit (import ou raffinerie) jusqu'à la station-service : elle couvre les coûts d'acheminement et les frais de stockage dans le dépôt, puis les coûts de distribution.

Ainsi, au 22 octobre 2021, le prix à la pompe TTC s'élevait à 1,55 euro pour le gazole, 1,65 euro pour le supercarburant SP-95 et 1,71 euro pour le supercarburant SP-98.

Les prix à la pompe ont donc dépassé le niveau atteint au deuxième semestre 2018, prélude du mouvement social de l'automne ayant donné lieu au gel de la trajectoire de la « composante carbone » de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), à l'initiative du Sénat.

Au 26 octobre 2018, la moyenne hebdomadaire des prix à la pompe TTC s'élevait à 1,51 euro pour le gazole, 1,54 euro pour le supercarburant SP-95 et 1,61 euro pour le supercarburant SP-98.

Évolution des prix des carburants à la pompe (TTC) d'octobre 2018 à octobre 2021
(en euros)



Source : commission des finances d'après la base de données des prix des carburants et combustibles en France

2. Un impact important sur le budget des ménages, particulièrement en zones rurales et péri-urbaines

Les ménages les plus exposés à la hausse des prix des produits pétroliers sont naturellement ceux qui sont contraints d'utiliser leur voiture quotidiennement, pour travailler, faire leurs courses ou encore emmener leurs enfants dans leur établissement scolaire.

Cette situation concerne notamment les ménages situés en zone rurale ou péri-urbaine. Dans une étude récente, l'Insee¹ a en effet montré que les dépenses liées aux carburants grèvent plus particulièrement le

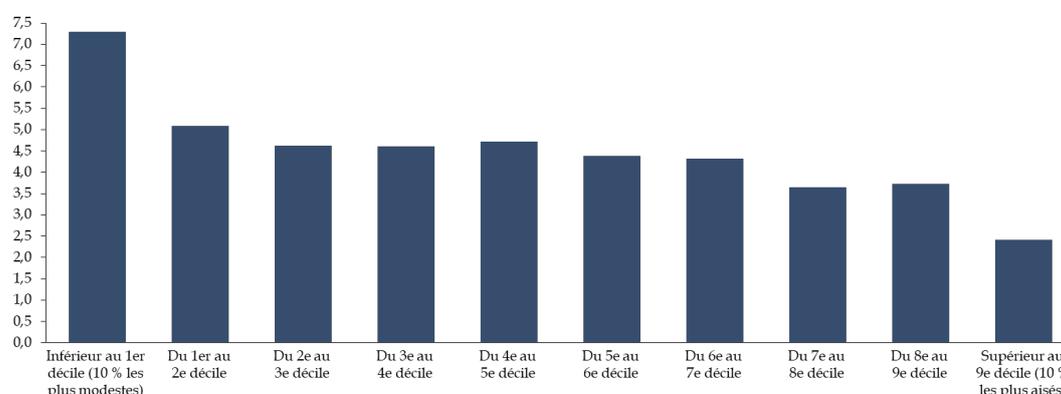
¹ Insee, « En 2017, les ménages consacrent 11 % de leur revenu disponible à la voiture », Insee Première n° 1855, avril 2021.

budget des ménages en périphérie des villes : en 2017, celles-ci représentaient en moyenne à elles seules 3,9 % du budget des ménages résidant en périphérie des pôles urbains et 4,4 % de ceux résidant hors des zones d'attraction des villes, contre 2,4 % pour ceux résidant à l'intérieur des pôles urbains. Il n'est donc pas surprenant de constater, comme l'a fait l'Insee en septembre 2021¹, que l'inflation ressentie² avait davantage progressé dans les zones rurales.

On constate que la part des dépenses de carburants (et de lubrifiants) dans le budget des ménages décroît sensiblement avec le revenu disponible des ménages (7,3 % pour les ménages du premier décile de niveau de vie contre 2,4 % pour ceux du dernier décile en 2017). Ainsi, la hausse actuelle des prix de ces produits affecte bien plus fortement les personnes les plus modestes. Sur le graphique ci-dessous, une très légère rupture de tendance peut être constatée au milieu de la distribution (du 4^{ème} au 5^{ème} décile), attestant du poids très important de ces dépenses pour les ménages de classe moyenne.

Part des dépenses de carburants et de lubrifiants dans le revenu disponible des ménages selon leur niveau de vie en 2017

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Insee

En termes de catégorie socio-professionnelle, les personnes les plus exposées à une hausse des prix des carburants sont les actifs des classes moyennes et populaires. La part des dépenses de carburants et de lubrifiants dans le revenu disponible des ménages était bien plus élevée en 2017 dans ménages à dominante ouvrière (4,7 %), « indépendant » (4,5 %)

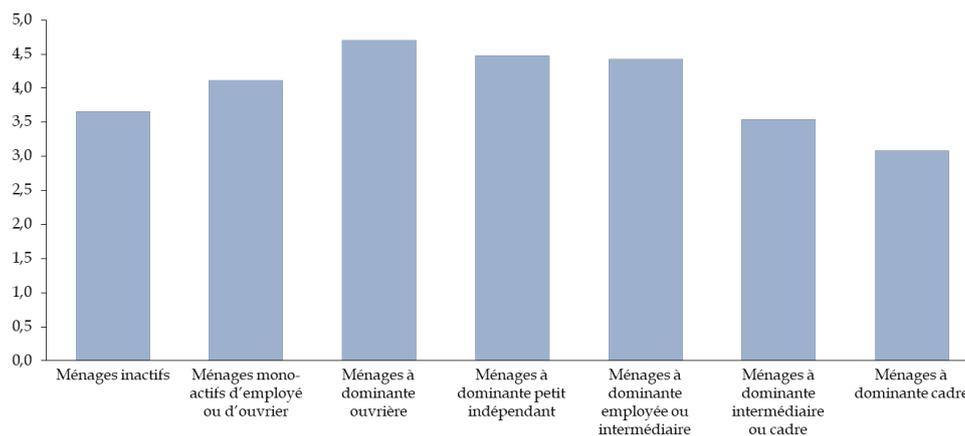
¹ Insee, « Après l'épreuve, une reprise rapidemais déjà sous tensions », Note de conjoncture, 6 octobre 2021.

² La question posée aux ménages interrogés est la suivante : « Trouvez-vous que, au cours des douze derniers mois, les prix ont... fortement augmenté/ modérément augmenté/ un peu augmenté / stagné / diminué? ».

ou employé/intermédiaire (4,4 %) que dans les ménages inactifs (3,7 %) ou à dominante cadre (3,1 %).

Part des dépenses de carburants et de lubrifiants dans le revenu disponible des ménages selon la catégorie socio-professionnelle en 2017

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'Insee

S'agissant de la situation actuelle, plusieurs cas types ont été fournis par la direction générale du Trésor au rapporteur général. Ainsi, en se basant sur une hausse de prix à la pompe (essence comme diesel) de 9 centimes (soit les prix observés début octobre par rapport aux prix moyens de 2018-2019) :

- pour une distance parcourue moyenne d'environ 14 000 kilomètres (km) sur l'année par véhicule, avec un véhicule consommant 6,4 litres aux 100 km, le surcoût annuel de dépense de carburants atteindrait environ 80 euros ;

- pour un indépendant « gros rouleur » qui travaille 5 jours sur 7 avec un véhicule diesel consommant 4,2 litres aux 100 km (Clio III 2012) et effectue 21 500 km à l'année, le surcoût annuel sera d'environ 81 euros ;

- pour une famille monoparentale possédant un monospace diesel consommant 7,4 litres aux 100 km et effectuant 6 000 km par an, le surcoût serait d'environ 40 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INSTAURATION D'UNE INDEMNITÉ INFLATION DE 100 EUROS, REPRÉSENTANT UN COÛT POUR L'ÉTAT ESTIMÉ À 3,8 MILLIARDS D'EUROS

A. L'INDEMNITÉ INFLATION PRENDRAIT LA FORME D'UNE AIDE FORFAITAIRE PONCTUELLE DE 100 EUROS SOUS CONDITIONS DE RESSOURCES

L'article 12 du présent projet de loi de finances rectificative prévoit, dans le contexte de hausse des prix évoqué *supra*, d'instaurer **une aide exceptionnelle dite « indemnité inflation » en faveur de toute personne âgée d'au moins seize ans résidant régulièrement en France** et remplissant certaines conditions de ressources. Le critère posé par le présent article est celui d'une vulnérabilité particulière à la hausse du coût de la vie prévue pour le dernier trimestre 2021.

Cette aide, d'un **montant de 100 euros** ne serait **versée qu'une fois**.

Si l'indemnité inflation est bien à la charge de l'État, son versement serait opéré par les personnes habituellement débitrices à leur égard : employeurs pour les salariés, caisses d'allocations familiales (CAF) ou de mutualité sociale agricole (MSA) pour les bénéficiaires de prestations sociales, caisses de retraites pour les pensionnés, Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocation familiales (Urssaf) pour les indépendants *etc.*

Le présent article précise en outre que **l'aide n'est soumise ni à l'impôt sur le revenu ni aux cotisations sociales, et n'est pas non plus prise en compte pour le calcul des revenus et des ressources ouvrant droit aux allocations et aux prestations sociales.**

B. UN DISPOSITIF DONT LES CONTOURS PRÉCIS DEVRAIENT ÊTRE FIXÉS PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

Les modalités d'application du présent article sont renvoyées à un décret qui doit notamment préciser :

- les conditions de ressources requises ;
- les conditions de versement de l'aide ;
- les règles de priorité entre débiteurs en cas de pluralité de payeurs potentiels ;
- les modalités de remboursement par l'État des aides versées par les organismes de sécurité sociale, par dérogation au régime fixé par l'article L. 139-2 du code de la sécurité sociale.

D'après les informations communiquées à ce stade¹, les paramètres du dispositif varieraient selon les publics. **S'agissant notamment de la condition de ressource pour bénéficier de l'aide, un seuil de 2 000 euros nets par mois a été prévu**, avec des modalités de calcul qui diffèrent en fonction des types de revenus perçus. **Le dispositif bénéficierait ainsi à 38 millions de personnes.**

Les catégories suivantes seraient ainsi distinguées :

- pour les **salariés de droit privé**, les ressources prises en compte sont le revenu net par mois avant impôt sur le revenu moyen sur la période allant de janvier à octobre 2021. L'aide serait versée en décembre 2021 ou janvier 2022 par les entreprises, lesquelles seraient ensuite remboursées par l'organisme chargé de recouvrer leurs cotisations (Urssaf ou caisses de MSA) qui déduiront l'aide du montant dû, avant qu'elles-mêmes soient compensées par une dotation budgétaire de l'État;

- pour les **travailleurs non-salariés, professions libérales et exploitants agricoles**, les ressources prises en compte sont le revenu d'activité déclaré aux organismes de sécurité sociale dont ils relèvent (Urssaf ou caisses de MSA) inférieur à 2 000 euros au titre de l'année 2020. S'agissant en particulier des micro-entrepreneurs, une condition de revenu minimum de 900 euros au total entre janvier et octobre 2021 serait posée². La condition de ressource serait considérée comme satisfaite en cas de création de l'activité entre janvier et octobre 2020. L'aide serait versée par ces organismes au mois de décembre 2021 ou de janvier 2022 selon les mêmes modalités que pour les salariés du privé ;

- pour les **agents publics de l'État et de ses opérateurs**, l'aide serait versée directement par l'État en janvier 2022. L'État financerait directement l'aide sur crédits budgétaires ;

- pour les **agents publics territoriaux et hospitaliers**, l'aide serait versée « *le plus rapidement possible d'ici janvier 2022* », et les collectivités territoriales et les établissements de santé mettraient en œuvre le dispositif dans les mêmes conditions que les entreprises privées ;

- pour les **demandeurs d'emploi**, l'aide serait versée respectivement par Pôle emploi³ en janvier 2022 ;

¹ Dossier de presse du Gouvernement sur l'indemnité inflation, 3 novembre 2021.

² Pour les micro-entrepreneurs, il est indiqué que le revenu moyen de 2000 euros nets par mois sur la période correspond, compte-tenu des abattements fiscaux existants, à un chiffre d'affaires moyen mensuel de 4 000 euros pour les artisans, 6 897 euros pour les commerçants et 3 030 euros pour les professions libérales.

³ Les demandeurs d'emploi concernés sont ceux répertoriés par Pôle emploi en catégorie A et D (personnes sans emploi). Les personnes inscrites à Pôle emploi en catégories B, C et E, qui ont un emploi, se verraient verser l'aide par leur employeur.

- pour **les bénéficiaires de prestations sociales et invalides**¹, l'aide serait versée par l'organisme chargé du service de la prestation (selon les cas, cela peut être la caisse primaire d'assurance maladie, la caisse de MSA, la CAF ou la caisse d'assurance retraite et de la santé au travail - CARSAT) en janvier 2022 ;

- pour **les retraités**, l'aide serait versée aux personnes bénéficiaires du minimum vieillesse ou dont la pension était inférieure à 2 000 euros nets en octobre 2021. Le versement de l'aide serait assuré en février 2022 par les CARSAT pour les retraités du régime général ou par la caisse de retraite dont le bénéficiaire relève s'il ne perçoit aucune pension du régime général ;

- pour **les jeunes en parcours d'insertion**², l'éligibilité serait appréciée à l'aune des ressources du jeune en octobre 2021. L'aide serait versée par la structure qui les accompagne en janvier 2022 ;

- pour **les étudiants boursiers**, l'aide serait versée en décembre 2021 par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ou par leur école si celle-ci verse directement la bourse ;

- pour **les étudiants non boursiers**, l'aide serait versée en janvier 2022 par les CAF ou caisses de MSA dès lors qu'ils bénéficient d'une aide au logement et sont sans activité professionnelle.

¹ Les prestations sociales concernées sont : l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le revenu de solidarité active (RSA) et revenu de solidarité Outre-mer (RSO), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), la prestation partagée d'éducation de l'enfant PreParE), l'aide financière à l'insertion sociale (AFIS) et l'aide financière à la vie familiale et sociale (AVFS).

² Il s'agit des jeunes suivis par les missions locales dans le cadre d'un parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), inscrits en établissement public pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) ou en service civique.

Tableau récapitulatif sur les modalités de versement de l'indemnité inflation selon les publics

Catégories	Nombre de bénéficiaires (en millions, arrondis)	Versement	Date de versement
Salariés de droit privé	14	Employeurs (URSSAF pour les salariés de particuliers employeurs)	Dès décembre 2021
Travailleurs non-salariés professions libérales, exploitants agricoles	1,5	URSSAF (non agricoles)	Dès décembre 2021
	0,5	MSA (agricoles)	
Agents de l'État et des opérateurs de l'État	1	Employeurs	Au plus tard Janvier 2022
Agents des collectivités territoriales	1	Employeurs	Au plus tard Janvier 2022
Agents hospitaliers	0,5	Employeurs	Au plus tard Janvier 2022
Demandeurs d'emplois, bénéficiaires du PACEA	3	Pôle Emploi	Janvier 2022
		ASP et mission locales	
Bénéficiaires de minima sociaux et autres prestations sociales	3	CAF / MSA	Janvier 2022
Invalides	0,5	CNAM	Janvier 2022
Retraités	12	CARSAT / autres caisses de retraite	Février 2022
Étudiants	1,5	CROUS pour les boursiers	Décembre 2021
		CAF / MSA pour les non-boursiers bénéficiaires d'allocation logement	Janvier 2022
Total	38 millions de bénéficiaires		

Source : dossier de presse relatif à l'indemnité inflation, 3 novembre 2021

C. UN DISPOSITIF REPRÉSENTANT UN COÛT POUR L'ÉTAT ESTIMÉ À 3,85 MILLIARDS D'EUROS, JUSTIFIANT DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN PLFR POUR 2021 ET EN PLF POUR 2022

Le coût pour l'État du dispositif d'indemnité inflation de 100 euros versée à environ 38 millions de bénéficiaires estimés serait de **3,85 milliards d'euros**. Le dispositif serait intégralement financé sur crédits budgétaires, servant selon les cas à verser directement l'aide, à rembourser la personne l'ayant versée ou à compenser les organismes de sécurité sociale ayant remboursé les employeurs qui ont versé l'aide.

Tableau récapitulatif des modalités de remboursement du versement de l'indemnité inflation

Organisme verseur	Modalités de remboursement	Compensation par l'État
Employeurs privés et publics de la fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière	Aide au paiement de cotisations sociales puis compensation budgétaire de l'Urssaf	Dotation budgétaire
Caisse de sécurité sociale	Compensation budgétaire de l'Urssaf	Dotation budgétaire
CROUS (étudiants boursiers)	Dotation budgétaire	-
Pôle emploi	Dotation budgétaire	-
Mission locales pour l'insertion des jeunes (via l'agence des services et de paiement)	Dotation budgétaire	-
État et opérateurs de l'État	Dotation budgétaire	-
Régimes spéciaux de retraite	Dotation budgétaire	-

Source : réponse au questionnaire du rapporteur général

Son financement serait à titre principal assuré par un **programme ad hoc 371 « Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation »**, et relevant de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** ».

Ce programme, pour lequel des ouvertures de crédits sont demandées à hauteur de **3,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)** par le présent projet de loi de finances rectificative, permettrait de financer les **compensations versées aux organismes de sécurité sociale et caisses de retraites** chargées du remboursement de l'indemnité aux employeurs ou du versement direct de l'aide aux bénéficiaires de prestations sociales et pensions de retraite.

Sont également concernés par le présent projet de loi de finances rectificative :

- le **programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** de la mission « **Travail et emploi** » au titre de la compensation de Pôle emploi et des structures d'insertion pour les jeunes (319 millions d'euros, financés dans le cadre du schéma de fin de gestion par une minoration des annulations nettes de crédits) ;

- le **programme 231 « Vie étudiante »** au titre de la compensation aux CROUS et écoles versant les bourses aux étudiants boursiers (79,2 millions d'euros, financés dans le cadre du schéma de fin de gestion, qui se traduit par une ouverture nette de crédits de 31,5 millions d'euros en AE et 32,3 millions d'euros en CP).

Ainsi, le total des ouvertures demandées au titre de l'indemnité inflation dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative s'élève à 3,6 milliards d'euros.

En première lecture du projet de loi de finances pour 2022, l'Assemblée nationale a adopté des amendements du Gouvernement visant à majorer les ouvertures de crédits demandés au titre de l'indemnité inflation, pour un **montant total de 252,1 millions d'euros en AE et en CP**. Sont concernés les missions suivantes :

- **« Crédits non répartis » (100 millions d'euros)** au titre du financement des aides versées aux agents de l'État ;

- **Compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » (107,8 millions d'euros)** au titre du financement des aides versées aux retraités de la fonction publique ;

- **« Régimes spéciaux de retraite » (44,3 millions d'euros)** au titre du financement des aides versées aux retraités pensionnés par ces régimes (transports terrestres dont SNCF et RATP, mines *etc.*)

**Tableau récapitulatif des ouvertures de crédits demandées
au titre de l'indemnité inflation**

Mission budgétaire	Crédits demandés AE=CP (en millions d'euros)	Véhicule législatif	Public concerné
Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »	3 200	PLFR-2 pour 2021	Compensation à la sécurité sociale pour : - Salariés ; - Indépendants ; - Bénéficiaires de prestations sociales dont minima sociaux ; - Invalides ; - Retraités du privé / FPT / FPH hors régimes spéciaux.
Mission « Travail et emploi »	319		Demandeurs d'emploi et jeunes en insertion
Mission « Recherche et enseignement supérieur »	79,2		Étudiants boursiers
Mission « Crédits non répartis »	100	PLF 2022	Agents de l'État et des opérateurs de l'État
CAS « Pensions »	107,8		Retraités civils et militaires de l'État et retraités anciens ouvriers des établissements industriels de l'État
Mission « Régimes spéciaux de retraite »	44,3		Retraités des régimes spéciaux
Total			3 850, 3

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur général

*

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF BAROQUE ET INSUFFISAMMENT CIBLÉ, ENVOYANT UN SIGNAL INAPPROPRIÉ FACE À LA HAUSSE DES CARBURANTS

A. *L'INDEMNITÉ INFLATION NE RESSEMBLE À AUCUN DISPOSITIF CONNU D'AIDE SOCIALE OU DE SOUTIEN AU POUVOIR D'ACHAT*

En premier lieu, **le dispositif ne saurait être assimilé à une prestation sociale au sens usuel du terme.**

D'une part, **son montant est forfaitaire et non différentiel**, comme par exemple le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou encore la prime d'activité, pour le calcul desquels le montant à verser est égal à la différence entre un montant de référence et les ressources personnelles.

D'autre part, les ressources prises en compte pour déterminer l'éligibilité au dispositif sont celles de la personne et non du ménage, comme c'est habituellement le cas dans le système social français, en partant du principe qu'il s'agit de l'échelon pertinent pour évaluer le niveau de vie réel d'une personne. Ainsi en est-il notamment pour le revenu de solidarité active (RSA) pour les aides personnelles au logement (APL).

En outre, il convient de noter son **caractère ponctuel (versement une fois)** avec une mesure qui se veut exceptionnelle.

En second lieu, **l'indemnité inflation ne saurait non plus être assimilée aux dispositifs de soutien aux dépenses énergétiques**, telles que le « chèque énergie », dans la mesure où le montant versé dans ce cadre n'est fléché vers aucune dépense particulière.

B. *UN CIBLAGE INSUFFISANT, AU RISQUE D'EFFETS DE SEUIL MASSIFS ET D'EFFETS D'AUBAINE PRÉJUDICIALES À SON EFFICACITÉ*

En s'écartant des paramètres habituellement retenus pour la mise en œuvre de dispositifs à la finalité comparable, l'indemnité inflation se caractérise par un **défaut de ciblage**. Le dispositif, qui bénéficierait à **près de 57 % de la population française**, est ainsi susceptible d'entraîner des effets de seuil massifs ainsi que des effets d'aubaine, au détriment de son efficacité.

Les effets de seuils de l'indemnité inflation tiennent à son caractère purement forfaitaire qui, combiné à l'absence de prise en compte des revenus du foyer, lui confère un caractère fortement injuste. Schématiquement, un parent isolé ayant un ou plusieurs enfants à charge et percevant 2 100 euros nets par mois ne sera pas éligible à l'aide, à l'inverse d'une personne percevant 1 900 euros mais vivant en couple sans enfant avec un conjoint aux revenus bien supérieurs.

La justification précise du choix de ce seuil, qui correspond par ailleurs à peu près au salaire net médian des salariés du secteur privé en France en 2019 (1 940 euros)¹, fait entièrement défaut dans l'évaluation préalable du dispositif, alors qu'il s'agit pourtant d'un paramètre absolument essentiel.

Quant à l'effet d'aubaine, il tient au fait que le dispositif est susceptible de viser toute personne en remplissant les conditions de ressources, indépendamment de son exposition effective à la hausse des prix des carburants. Schématiquement, un urbain usager des transports en commun percevrait la même indemnité inflation qu'un rural utilisant sa voiture deux fois par jours, cinq jours sur sept, pour se rendre au travail. Le caractère fruste de la prise en compte des ressources déjà évoqué renforce ces potentiels effets d'aubaine, en touchant aussi des ménages n'ayant pas besoin d'une telle aide pour boucler leur budget.

Ces risques avérés d'effets d'aubaine doivent être mis en balance avec le coût très élevé du dispositif pour l'État (3,8 milliards d'euros) : si l'efficacité du dispositif n'est pas assurée pour bon nombre de bénéficiaires, l'impact massif sur les finances publiques est quant à lui certain.

Le Fonds monétaire international, dans la déclaration de fin de mission préliminaire à son rapport annuel sur la France, a notamment relevé que, « face à la flambée des prix de l'énergie (...) les autorités devraient toutefois éviter les transferts de nature générale et les mesures de contrôle des prix de longue durée, qui sont moins bien ciblées et plus coûteuses », soulignant en particulier qu' « il conviendrait de mieux cibler l'indemnité inflation »².

¹ Insee, « En 2019, le salaire net moyen dans le secteur privé a progressé de 1,2 % en euros constants », Insee Première n° 1863, juin 2021.

² [Déclaration des services du Fonds monétaire international à l'issue de leur mission 2021 menée en France au titre de l'article IV de ses statuts](#), 9 novembre 2021.

C. UN DISPOSITIF DONT LA MISE EN ŒUVRE REPOSE EN GRANDE PARTIE SUR LES ENTREPRISES, DONT CE N'EST PAS LA VOCATION

La principale difficulté de mise en œuvre identifiée concerne le **versement de l'aide directement par les entreprises** pour les 14 millions de salariés de droit privé qui devraient y être éligibles. Cela constitue une autre originalité du dispositif, **les entreprises n'ayant en principe pas vocation à avancer les dispositifs d'aide sociale versés aux salariés**. À titre de comparaison, la prime d'activité, qui bénéficie également aux salariés, est versée par les CAF ou les caisses de MSA. Un parallèle peut être établi avec la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) instaurée en 2019, à ceci près que celle-ci était bien à la charge des entreprises (quoique défiscalisée) et surtout facultative.

Ce choix procède du souci d'un versement de l'indemnité inflation qui soit le plus rapide possible. En effet, d'après les informations transmises par l'administration au rapporteur général, les indemnités n'auraient pu faire l'objet d'un versement que bien après la fin de l'année 2021 si elles avaient été directement versées par l'État, dans la mesure où aucune administration de l'État ne dispose des coordonnées bancaires de l'ensemble des 38 millions de bénéficiaires prévus et qu'aucun dispositif existant ne pouvait, sans développements informatiques majeurs, être utilisé afin de vérifier l'éligibilité des bénéficiaires sans formalités de leur part.

La mise en œuvre pratique de l'indemnité inflation est ainsi source d'inquiétude pour de nombreuses entreprises, et ce à plusieurs titres.

L'un des principaux sujets de préoccupation concerne l'adaptation des logiciels de paie au versement de l'indemnité, susceptible de générer des coûts d'adaptation pour certaines entreprises. Interrogée sur ce point par le rapporteur général, le ministère de l'économie et des finances a assuré que l'application de la mesure ne demandera que des développements limités du système de paie des entreprises et qu'il n'a pas été identifié à ce stade de cas dans lesquels une entreprise se trouverait dans l'impossibilité matérielle de verser l'indemnité inflation à un salarié, même si certaines situations minoritaires pourraient générer plus de complexité en gestion. **Cet enjeu constituerait néanmoins un point de vigilance prioritaire.**

Le rôle des entreprises pour ce qui concerne le versement à bon droit de l'indemnité est un second sujet d'inquiétude, les employeurs n'ayant en principe pas les moyens de contrôler si la personne n'a pas déjà perçu l'aide dans une autre entreprise, d'où il résulte de considérables risques de doublons voire de fraude. Intégralement renvoyés au pouvoir réglementaire, la définition des règles de priorité de versement en situation de pluralité de débiteurs ainsi que les dispositifs de contrôle envisagés pour éviter les risques de cumul d'indemnités par une même personne sont encore

inconnus à ce jour. **Aucun élément précis n'a pu être fourni au rapporteur général suite à ses demandes de précision sur ce point.**

Si la question des **difficultés de trésorerie** liées à la nécessité d'avancer l'aide pourrait également se poser pour certaines entreprises, le ministre de l'économie et des finances, interrogé sur ce point par le rapporteur général, a assuré que dans la très grande majorité des cas, **le délai entre le versement de l'indemnité inflation et son remboursement ne serait que de quelques jours.** Ainsi, les entreprises verseraient normalement l'indemnité en même temps que la paie de décembre, soit fin décembre, et elles se rembourseraient sur leur échéance de paiement des cotisations sociales suivante, soit le 5 ou le 15 janvier selon leur taille.

Plus généralement, l'urgence dans laquelle la mesure a été présentée et le renvoi général au pouvoir réglementaire qui est opéré donne peu de visibilité au Parlement sur les contours précis de mise œuvre du dispositif

D. UN SIGNAL POLITIQUE INAPPROPRIÉ FACE À UNE HAUSSE DES PRIX QUI POURRAIT SE PROLONGER, EN PARTICULIER S'AGISSANT DES ÉNERGIES

Outre les lacunes et défauts de conception de l'indemnité inflation qui ont pu être relevés, le rapporteur général tient à souligner le signal politique inquiétant que celle-ci renvoie.

L'indemnité inflation créée en effet un précédent dangereux pour la conduite de la politique budgétaire dans les mois et années à venir. La question, pour l'avenir, de la reconduction d'une telle indemnité resterait sans cesse posée en cas de persistance de l'inflation actuelle et de tensions futures sur les prix. **À certains égards, le dispositif semble ainsi témoigner d'une forme d'« accoutumance » au recours à la dépense publique « quoiqu'il en coûte », développée dans le contexte de la crise.**

À l'approche des élections présidentielles, il est enfin permis de s'interroger sur les motivations réelles du Gouvernement à mettre en place ce « revenu universel d'un jour » qu'est l'indemnité inflation.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances propose d'adopter un amendement **FINC.3 de suppression de cet article.** D'autres solutions, plus ciblées, auraient probablement été plus adaptées.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. OLIVIER DUSSOPT, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE, CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS (3 NOVEMBRE 2021)

M. Dominique de Legge, président. – Nous entendons cet après-midi le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, M. Olivier Dussopt, sur le deuxième et, sans doute, dernier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour l'année 2021.

Ce PLFR révisé légèrement le scénario macroéconomique pour l'année en cours, avec une croissance attendue désormais à 6,25 % du PIB au lieu des 6 % annoncés en septembre dernier. Le déficit public serait de 8,1 % du PIB en 2021, soit une légère amélioration par rapport à la prévision de septembre, les mesures nouvelles étant notamment compensées par les moindres charges de service public de l'énergie et par l'amélioration de la situation économique.

S'agissant du budget de l'État, en revanche, le déficit budgétaire serait aggravé de 7,8 milliards d'euros par rapport au montant annoncé en septembre, notamment en raison de la compensation à la sécurité sociale de la nouvelle indemnité inflation et d'autres mesures que le ministre pourra nous présenter plus en détail.

L'ampleur des révisions en cours de discussion du projet de loi de finances (PLF) est assez inédite et suscitera, je n'en doute pas, de nombreuses questions.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, quelques mots pour vous présenter ce projet de loi de finances rectificative, dont je souhaite moi aussi qu'il soit le dernier de l'exercice.

Nous sommes aujourd'hui dans un contexte différent, celui d'une sortie de crise – en tout cas, nous l'espérons – d'un point de vue tant sanitaire qu'économique, qui se caractérise par la fin de la période du « quoi qu'il en coûte » et de la réponse à la crise sous forme de mesures d'urgence. Au cours de ces dix-huit derniers mois, nous avons mis en œuvre des aides massives en engageant 37 milliards d'euros au titre du fonds de solidarité et 35 milliards d'euros au titre de l'activité partielle, prévu la possibilité pour l'État de prendre des participations au capital d'entreprises considérées comme stratégiques, répondu aux besoins des établissements de santé et accompagné les ménages les plus fragiles.

Je tiens à souligner l'engagement et le soutien que le Parlement a apporté à ces mesures : sur chacun des PLFR d'urgence, les deux chambres ont toujours répondu présent. Nous avons eu des discussions constructives. J'ai aussi pu mesurer la compréhension du Parlement lorsque j'ai eu à vous présenter, il y a quelques mois, un décret d'avance pour un montant important, qui a ensuite été régularisé lors du projet de loi de finances rectificative du mois de juillet dernier.

Si le contexte est différent, c'est aussi parce que le taux de croissance a été revu à la hausse et que le climat économique s'est largement amélioré. La preuve en est la diminution du taux de chômage à 7,6 %, taux le plus bas depuis plus de quatorze ans. Cela nous conduit à déposer un projet de loi de finances rectificative qui retrouve la nature des PLFR présentés depuis le début du quinquennat. Nous avons en effet toujours considéré ces textes comme des outils de fin de gestion, d'ajustement budgétaire, et nous ne souhaitons pas, par conviction et presque par doctrine, qu'ils soient l'occasion de réformes fiscales, encore moins avec effet rétroactif, car c'est là l'une des clés de la stabilité et de la lisibilité fiscale pour l'ensemble des ménages. C'est la raison pour laquelle ce PLFR se concentre très majoritairement sur des ajustements budgétaires. Il nous permet de vous proposer une révision de la trajectoire macroéconomique, qui se traduit également par l'actualisation de l'article liminaire du projet de loi de finances – une révision que je proposerai à la fin de la première lecture à l'Assemblée nationale ou dans le cadre des tableaux d'équilibre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Le PLFR poursuit trois objectifs principaux.

Le premier concerne la gestion des crédits consacrés au financement des mesures d'urgence.

Nous avons, avec votre concours, ouvert plusieurs milliards d'euros de crédits dans la loi de finances initiale pour 2021, mais aussi dans la loi de finances rectificative pour 2021. Grâce à une reprise économique plus forte que ce que nous envisageons, environ 8,1 milliards d'euros de ces crédits d'urgence ne seront pas consommés au 31 décembre prochain. Sur ce montant, 4 milliards d'euros correspondent à ce que l'on pourrait qualifier de reste à payer pour le fonds de solidarité et le remboursement de l'activité partielle, puisque les entreprises ont plusieurs mois après la mise en œuvre de ces mesures pour faire leur demande de remboursement, pour les modalités propres au compte d'affectation spéciale permettant des prises de participation, et pour le financement du dispositif de prise en charge des coûts fixes qui accompagne la fin du fonds de solidarité ainsi que du dispositif spécifique dit « des fermetures ». Nous mettrons à profit la possibilité de report sur l'exercice 2022 pour mobiliser ces fonds et payer ce que nous devons au titre des mesures d'urgence.

Nous proposons ensuite de réserver 2 milliards d'euros à titre prudentiel. Nous espérons ne pas avoir à mobiliser ces crédits : s'ils ne sont pas engagés à la fin du premier trimestre, ils seront annulés comme le prévoit la procédure. Ce montant vise à faire face à un éventuel ressaut épidémique ou à une difficulté particulière : dans la période qui couvre les quatre premiers mois de l'année, il peut être utile, y compris en termes de calendrier parlementaire, de prévoir cette possibilité, plutôt que d'escompter une disponibilité pour l'examen d'un PLFR d'urgence.

Enfin, nous souhaiterions annuler 2,1 milliards d'euros de mesures d'urgence qu'il ne nous paraît plus utile de conserver. Pour être plus précis, il s'agit d'annuler de manière comptable 2,6 milliards d'euros, mais d'ouvrir 500 millions d'euros au titre de la compensation des exonérations.

Le deuxième objectif du PLFR concerne non pas les mesures d'urgence, mais la mission « Plan de relance ». Elle obéit au principe que nous avons fixé lorsque cette dernière vous a été présentée il y a un peu plus d'un an : celui d'un redéploiement entre les mesures les plus efficaces et celles qui sous-consomment les crédits prévus. De manière globale, à la fin de l'année 2021, de redéploiements concerneront 8 milliards sur les 100 milliards d'euros du plan de relance. En effet, 600 millions d'euros ont fait l'objet de redéploiements lors de l'examen de la loi de finances rectificative de juillet dernier, 1,2 milliard dans le cadre de la loi de finances pour 2022 et 2,3 milliards d'euros dans le PLFR que je vous présente aujourd'hui, soit un total légèrement supérieur à 4 milliards d'euros. Les autres 4 milliards d'euros ne nécessitent pas de mesures législatives puisque le principe de fongibilité nous permet de procéder à ces redéploiements par voie réglementaire.

Quelles sont les mesures du plan de relance qui font l'objet d'une sous-consommation ou d'annulations de crédits ? Elles sont souvent liées à des cycles économiques : je pense notamment à la prime de conversion qui, au titre de l'année 2021, aura été sous-consommée à hauteur de 70 millions d'euros. Nous vous proposons également d'annuler 750 millions d'euros au titre des appels de garantie dans le cadre des prêts garantis par l'État (PGE) pour l'année 2021, car le nombre de défaillances a été infinitésimal.

Quelles seront les mesures abondées de nouveau ? Certaines ont été annoncées, comme Territoires d'industrie ou la prolongation des aides au recrutement d'apprentis ou d'alternants. Des dispositifs seront reconduits, comme le fonds Friches avec des décaissements de 350 millions d'euros en 2022 – le second appel à projets est en cours, l'instruction des dossiers commencera autour du 15 novembre pour des décisions prises entre la fin de l'année 2021 et le début de l'année 2022. Je pense à l'appel à manifestation d'intérêt auprès des autorités organisatrices de mobilité pour les investissements en matière de transports en site propre pour 400 millions d'euros, au plan Vélo pour 150 millions d'euros ou encore à l'abondement des dispositifs en matière de soutien à l'agriculture.

Enfin, le PLFR a un troisième objet, qui correspond à sa nature même : il permet l'ajustement des crédits en fin de gestion. Les montants sont importants, puisque, hors remboursements et dégrèvements, nous proposons l'ouverture de 12,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 9,1 milliards d'euros en crédits de paiement et l'annulation de 8,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Les schémas que nous avons retenus pour les annulations comme pour les ouvertures sont simples.

Les annulations concernent : des sous-consommations constatées qui font consensus entre mes équipes et celles des ministères concernés ; des crédits placés en réserve de précaution de manière très classique ; et des dispositifs sous-mobilisés du fait du regain économique. Conformément à nos engagements, nous vous proposons d'annuler la provision de 1,5 milliard d'euros pour les dépenses accidentelles et imprévues. Aucune des annulations que nous proposons n'entraîne de remise en cause de programmes, projets ou équipements.

Les ouvertures de crédits les plus importantes concernent le ministère du travail et de l'emploi à hauteur de 2,54 milliards d'euros. Nous voulons financer une partie du plan d'investissement dans les compétences (PIC) des personnes les plus éloignées de l'emploi, comme l'a annoncé le Premier ministre, à hauteur de 1,4 milliard d'euros. À ce titre, nous vous proposons d'ouvrir, dans le cadre du PLFR, 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 480 millions de crédits de paiement et, dans celui du PLF, 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 780 millions en crédits de paiement. Nous proposons d'attribuer à France compétences une compensation à hauteur de 2 milliards d'euros, un montant qui nous paraît correspondre à la part du déficit de 2021 de France compétences liée à l'attrition des recettes du fait de la pression de la masse salariale servant de base au calcul de la taxe d'apprentissage, mais aussi des dépenses supplémentaires entraînées par le coup de *booster* mis sur l'apprentissage.

Une autre ouverture importante concerne le ministère de la transition écologique et solidaire, avec la volonté de doter l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) de 100 millions d'euros de compensation pour des pertes de recettes constatées, et de financer le chèque énergie à hauteur de 600 millions d'euros, dont 253 millions d'euros de crédits de paiement. Je précise qu'il existe parfois une différence entre le montant total des ouvertures et le montant total des projets financés, dans la mesure où les ministères peuvent aussi faire l'objet d'annulations et de redéploiements en interne, ce qui explique quelques différences à la marge.

Nous proposons d'ouvrir 500 millions d'euros en crédits de paiement au ministère de l'agriculture pour compléter les dispositions prévues pour indemniser les conséquences de l'épisode de gel. Le Premier ministre s'était engagé à hauteur de 1 milliard d'euros : ce montant sera atteint.

Nous souhaitons aussi ouvrir 277 millions d'euros de crédits pour compenser des pertes de recettes des opérateurs culturels et des acteurs culturels.

En matière de relations avec les collectivités territoriales, nous prévoyons près de 200 millions d'euros pour le fonds de stabilisation départemental, mais aussi pour financer quelques éléments de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), ainsi que poursuivre, au titre de l'année 2021, le paiement par l'État de l'aide à l'achat des masques par les collectivités.

Au titre des solidarités, nous proposons une ouverture de crédits de plus de 320 millions d'euros avec notamment 130 millions d'euros pour faire face à un surcoût de la prime d'activité au cours de l'année 2021 par rapport à nos prévisions, et 90 millions d'euros pour faire face à un coût plus élevé que prévu de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En matière d'aide publique au développement, nous proposons des ouvertures à hauteur de 194 millions d'euros. Cela concerne, pour 125 millions d'euros, le programme ACT-A (*Access to COVID-19 Tools Accelerator*), sur lequel le Président de la République s'est engagé, et, pour un peu moins de 90 millions d'euros, des programmes d'aide humanitaire, notamment pour l'accueil des Afghans sur le sol français après les rapatriements et l'aide à la société civile.

Deux points nécessitent peut-être une attention particulière. En ce qui concerne les armées, nous sommes passés entre 2017 et 2021 de 450 millions à 1,2 milliard d'euros de provisionnement du coût des opérations extérieures (OPEX). Malgré ce montant qui n'avait jamais été atteint, le surcoût des OPEX avoisine les 340 millions d'euros, auxquels il faut ajouter un surcoût lié au prix du carburant.

Nous avons pris la décision de dégeler des crédits de la réserve de précaution pour permettre au ministère des armées d'autofinancer une partie importante de ce surcoût OPEX, mais, à titre exceptionnel par rapport aux années précédentes, 150 millions d'euros de crédits supplémentaires serviront à accompagner le ministère notamment dans la prise en charge des coûts liés à la réorganisation du dispositif Barkhane et aux évacuations d'Afghanistan.

Enfin, la plus importante ouverture de crédits, à hauteur de 3,6 milliards d'euros, que nous vous proposons concerne le financement de l'indemnité inflation, dont le coût est de 3,8 milliards d'euros.

Si l'on examine le total des ouvertures et des annulations de crédits, il en ressort la conclusion suivante : hors indemnité inflation et hors compensations aux opérateurs - France compétences et les opérateurs culturels -, la norme de dépenses pilotables qui était établie à 290,5 milliards d'euros est tenue pour l'année 2021. La révision du scénario macroéconomique que nous avons soumise au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), lequel a rendu un avis qualifiant de plausible la révision de la prévision de croissance de 6 % à 6,25 %, engendre des recettes supplémentaires. En tenant compte de ces recettes, la prévision de déficit public, qui était de 8,4 % lors de la présentation au conseil des ministres du projet de loi de finances, serait ramenée à 8,1 %. Le déficit public de 2022 serait de 5 % et, dans le même temps, la dette publique, que nous attendions à 117,8 % du PIB en 2021, serait de 115,3 % et en 2022, au lieu de 116,3 %, elle passerait à 113,5 %. J'ajoute que le taux de prélèvements obligatoires en 2022 s'établirait à 43,4 %, ce qui est un dixième de point inférieur à notre prévision au moment de la présentation du PLF.

Depuis que nous avons transmis notre scénario de révision des hypothèses macroéconomiques au Haut Conseil des finances publiques, l'Insee a publié des chiffres extrêmement encourageants pour le troisième trimestre avec une croissance trimestrielle à 3 %, en indiquant que l'hypothèse de croissance à 6,25 % était non seulement plausible mais tout à fait réalisable, voire déjà réalisée et qu'il était possible que la croissance définitivement constatée soit supérieure à ce taux. Ce serait une bonne nouvelle ! Nous serons fixés en tout état de cause début 2022. Toutes les recettes supplémentaires générées par une croissance supérieure à 6,25 % permettront de diminuer le déficit public, qui s'établit aujourd'hui à 8,1 %, pour peut-être nous approcher de 8 % ou de 7,9 %.

Enfin, un mot qui sort du cadre de la loi de finances rectificative : conformément à ce que nous avons annoncé lors de notre audition sur le projet de loi de finances, le Gouvernement déposera devant l'Assemblée nationale un certain nombre d'amendements : l'un, à hauteur de 550 millions d'euros, pour le financement du contrat d'engagement jeune, et d'autres pour traduire les annonces faites par le Président de la République sur le plan d'investissement France 2030. Nous proposons, sur la mission « Investissements d'avenir », qui serait rebaptisée pour inclure la notion de France 2030, d'ouvrir 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement, avec 30 milliards d'euros de crédits et 4 milliards d'euros de mobilisation de fonds propres. Nous proposerons à l'Assemblée nationale d'inscrire dans le PLF pour 2022, 3,5 milliards d'euros au titre de France 2030, dont 2,8 milliards d'euros relèvent de crédits très directement mobilisables et 700 millions d'euros de concours en fonds propres pour les acteurs économiques.

M. Dominique de Legge, président. – Je vous remercie de votre intervention, monsieur le ministre. Je ferai deux observations rapides.

Vous évoquez la couverture, à titre exceptionnel, du surcoût OPEX. Je vous rappelle qu'elle est prévue dans la loi de programmation militaire, et que c'est donc de façon tout à fait exceptionnelle que vous appliquez la loi ! Néanmoins, vous ne l'appliquez pas parfaitement, puisque vous avouez vous-même que vous ne couvrirez que 150 millions sur les 340 millions d'euros.

Vous avez commencé votre propos en disant que le « quoi qu'il en coûte » était terminé. Je voudrais être certain que les économies ou les recettes supplémentaires qui pourraient découler d'une amélioration du contexte iront bien à la résorption de la dette et non à de nouvelles dépenses, comme celles que vous allez nous proposer dans le budget pour 2022.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Monsieur le ministre, je vous remercie pour la clarté de votre présentation, et pour avoir tenu un certain nombre d'engagements, comme le fait de ne pas augmenter la fiscalité. Néanmoins, d'autres engagements ne l'ont pas été, et je voudrais déplorer des dérapages répétitifs. Je veux parler du PLF pour 2022 qui était pour le moins incomplet lorsqu'il a été présenté par le Gouvernement, ce qui ne me paraît pas respectueux des institutions, pas plus d'ailleurs que de notre démocratie qui, pour bien vivre, nécessite que l'on ait un débat éclairé, en temps voulu, et non, comme nous le vivons ces derniers jours, des annonces dispersées visant à maintenir la politique du « quoi qu'il en coûte » jusqu'à Noël. Durant ce quinquennat, c'est la première fois – j'espère que ce n'est pas lié à l'élection d'avril prochain – que l'on constate de tels dépassements.

S'agissant du PLFR, je voudrais revenir sur deux éléments macroéconomiques. Vous reprenez une prévision de croissance de 6,25 % pour 2021, alors que, sans être grand clerc, on peut présager qu'elle sera finalement plus importante puisque l'acquis de croissance est de 6,6 %. Je n'ose pas croire que vous anticipiez une contraction de l'activité au quatrième trimestre car ce n'est pas dans vos habitudes. Pourquoi ne pas avoir intégré les dernières données conjoncturelles ?

Surtout pourquoi n'avez-vous pas revu les hypothèses d'inflation pour 2021, alors qu'elles sont dépassées depuis la fin du mois d'octobre, et que c'était déjà prévisible au moment de la saisine du Haut Conseil des finances publiques ? Pouvez-vous nous indiquer les raisons qui vous ont conduit à ne pas intégrer ces modifications dans le PLFR ?

J'aborderai enfin l'indemnité inflation, que j'appellerai « indemnité carburant-inflation », annoncée en réaction à l'envolée des prix des carburants. Il apparaît certes nécessaire d'être attentif au pouvoir d'achat des ménages modestes, souvent captifs de la flambée des prix, mais le dispositif concerne aussi bien les personnes contraintes d'utiliser leur véhicule tous les

jours que les ménages qui n'en ont pas ou l'utilisent peu, jusqu'à 2 000 euros de revenus mensuels. Pourquoi avoir choisi une cible si large ? Si le coût de la vie continue à croître au premier semestre 2022, y aura-t-il une nouvelle indemnité inflation ? Confirmez-vous que son montant est identique que le bénéficiaire touche le revenu de solidarité active (RSA) ou qu'il ait un revenu de 1 990 euros par mois ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. - J'ai indiqué dès sa présentation que le PLF serait complété par des amendements et me suis engagé à ce qu'ils soient déposés dès la première lecture à l'Assemblée nationale. Nous nous trouvons sur une ligne de crête entre la réponse aux besoins et la maîtrise des dépenses publiques. Pour autant, hors indemnité inflation et compensation aux opérateurs, la norme de dépenses est respectée.

Nous avons saisi le HCFP le 22 octobre dernier, date à laquelle nous n'avions pas connaissance des chiffres rendus publics par l'Insee le 30 octobre. Nous n'aurions pu anticiper un taux de croissance si élevé.

Il existe un débat sur le niveau d'inflation en 2022. Nous espérons qu'elle ne dure pas. L'indemnité inflation vise à répondre à la problématique de l'augmentation des prix du carburant et de l'énergie. L'augmentation de l'électricité sera « capée » à 4 % et un chèque de 100 euros sera versé aux ménages les plus modestes. Les contraintes techniques sont considérables s'agissant du ciblage. Aussi, nous avons choisi des critères de simplicité et de rapidité. La prime concerne les Français dont le revenu individuel est inférieur à 2 000 euros - le revenu médian s'établit à 1 940 euros - soit 70 % de nos concitoyens. La priorité est donnée à l'employeur principal, lequel versera la prime avant d'en être remboursé. Les travailleurs indépendants et les salariés à domicile de plusieurs employeurs la recevront de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf). La prime sera versée en décembre 2021 à la majorité des salariés et des indépendants, en janvier 2022 pour les personnes inscrites à Pôle Emploi et aux bénéficiaires des prestations des caisses d'allocations familiales (CAF), en février au plus tard aux étudiants et aux agents publics. Le travail à réaliser pour éviter les doublons apparaît, en effet, considérable.

Afin de verser les crédits nécessaires aux caisses de sécurité sociale, à Pôle Emploi et au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), 3,6 milliards d'euros sont inscrits au PLFR. Le projet de loi de finances comprend, quant à lui, une enveloppe de 200 millions d'euros pour le paiement de la prime aux agents publics, ainsi qu'aux retraités de la fonction publique et de certains régimes spéciaux. Cette allocation, ponctuelle, bénéficiera à 38 millions de Français.

M. Charles Guené. - Je vous remercie pour la clarté de votre exposé. J'ai eu, en première intention, une réaction similaire à celle du rapporteur : il me semble dommage de ne pas intégrer aux prévisions les chiffres connus. Il

y a là une stratégie qui interroge... Disposez-vous d'informations sur l'évolution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ? Les collectivités territoriales en ont besoin pour établir leur budget.

M. Stéphane Sautarel. – Je vous remercie pour votre présentation synthétique. Les estimations du Gouvernement apparaissent prudentes s'agissant de l'inflation. Qu'anticipez-vous dans ce domaine, notamment sur d'éventuelles conséquences sur les taux d'intérêt ?

Le solde structurel demeure élevé en 2021 comme en 2022. Est-ce vraiment la fin du « quoi qu'il en coûte » ?

L'Afitf bénéficie de 100 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre du projet de loi de finances rectificative, alors que ses besoins sont estimés à 250 millions d'euros. Cette dotation sera-t-elle suffisante ?

Enfin, vous avez évoqué des crédits complémentaires pour les collectivités territoriales. Cette manne concernera-t-elle les zones de montagne qui devaient faire l'objet d'un décret spécifique ?

M. Jérôme Bascher. – Avec quelle prévision de croissance respectez-vous la norme de dépenses ?

Vous transformez les recettes supplémentaires de 2021 en nouvelles dépenses pour faire face à la crise. Comment allez-vous concrètement les traduire, notamment le revenu d'engagement jeune, dans le projet de loi de finances pour 2022 ? S'ajouteront-elles aux 165 milliards d'euros de la dette covid ?

M. Patrice Joly. – Vous êtes revenus à une approche orthodoxe et antérieure à la crise de l'endettement, à laquelle il manque une mise en perspective sur les besoins en investissements écologiques, économiques et sociaux. Vous pilotez des ratios plus que des politiques...

Certaines mesures peuvent de prime abord sembler intéressantes, à l'instar de l'indemnité inflation, mais les Français attendent mieux qu'une charité ponctuelle : ils souhaitent une augmentation des salaires.

La justice fiscale, pilier de notre démocratie, est également absente du texte, tandis que l'allègement de la taxe d'habitation, la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, la réduction des impôts de production et l'évasion fiscale coûtent plusieurs milliards d'euros.

M. Rémi Féraud. – Ce projet de loi de finances rectificative présente des recettes et des dépenses supplémentaires. Avez-vous calculé le montant des non-recettes, soit ce que coûte la diminution de l'impôt sur les sociétés, des impôts de production et l'allègement d'une tranche supplémentaire de la taxe d'habitation ? Ces crédits, auxquels vous avez renoncé, auraient pu contribuer au désendettement ou permettre de conduire de nouvelles politiques.

Il existe un débat, s'agissant du pouvoir d'achat, sur la réalité des chiffres. Vous avez, ce jour, donné un entretien au journal *Les Échos*, dans lequel vous indiquez que le pouvoir d'achat des 10 % de ménages les plus modestes a augmenté deux fois et demie plus que celui des 10 % de ménages les plus aisés. Je suppose qu'il s'agit de pourcentages... Disposez-vous d'informations complémentaires ?

Mme Christine Lavarde. – S'agissant de l'Afitf, chat échaudé craint l'eau froide... Nous avons eu une mauvaise surprise l'an passé. Or, l'article 2 du projet de loi de finances rectificative opère un mouvement similaire à l'article 3 de la loi du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 en réaffectant les recettes des amendes au compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». L'étude d'impact ne dit rien des conséquences pour les collectivités territoriales. Disposez-vous de simulations ? Il ne faudrait pas que les communes se voient prélever des sommes dans quelques mois...

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Monsieur Guéné, notre prévision de croissance correspond à notre visibilité d'alors. Nous n'imaginions pas que l'Insee publierait des chiffres si élevés. Si nous la dépassons, les recettes fiscales et sociales connaîtront une augmentation dont nous constaterons le montant en février 2022. Mécaniquement, ce surplus contribuera à la réduction du déficit de 2021.

Les recettes fiscales des collectivités territoriales ont augmenté de 2,5 % en 2021, notamment grâce aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui, au 30 septembre, enregistraient une croissance de 30 % par rapport à 2019. En outre, celles qui bénéficient d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) profitent de son dynamisme, soit 5,8 % d'augmentation entre 2020 et 2021. À titre de comparaison, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) n'a crû que de 2,5 % en quinze ans. En revanche, la CVAE devrait reculer de 1,1 % en 2021 – nous nous y attendions – puis de 4,5 % à 5 % en 2022. Nous resterons vigilants s'agissant des effets sur les collectivités territoriales concernées.

Monsieur Sautarel, nous espérons que l'inflation se calme en 2022. S'agissant du solde structurel, de nombreux observateurs, dont le HCFP, estiment que la rapidité des évolutions économiques en rend la lecture complexe.

Nous sommes convaincus que les crédits supplémentaires permettront de couvrir les besoins de l'Afitf, mais il conviendra de travailler à une affectation plus efficiente des crédits. Sur ce point, madame Lavarde, les communes de la région parisienne se trouvent dans une situation particulière.

Enfin, le fonds Avenir montagnes sera doté de 170 millions d'euros redéployés par le projet de loi de finances rectificative.

Monsieur Bascher, l'évaluation de la norme de dépenses ne tient pas compte de l'inflation : il s'agit d'une évolution en euros. En volume, en considérant l'inflation et les nouvelles dépenses, la dépense publique croît de 1 % à 1,1 %. Il faudrait effectivement limiter son augmentation à 0,8 % pour atteindre un déficit à 3 % en application de la norme européenne.

Le contrat d'engagement jeune coûtera 550 millions d'euros par an ; un amendement sera déposé en ce sens à l'Assemblée nationale. Il ne grèvera pas le solde pour 2022, puisqu'il était déjà intégré à l'évolution des dépenses.

Monsieur Joly, j'assume d'avoir une vision orthodoxe de la dette. Elle a vocation à être remboursée. Trop élevée, elle obère les capacités d'action. Nous devons y être attentifs. En l'état des hypothèses macroéconomiques, le ratio de la dette publique sur le PIB diminue lorsque le déficit atteint 3 %, ce qui correspond au critère européen.

L'allègement de la fiscalité, notamment de la taxe d'habitation, a rendu du pouvoir d'achat aux ménages. J'assume également les 6 milliards d'euros consacrés au crédit d'impôt recherche (CIR), qui a montré son utilité. De même, les réductions opérées sur l'impôt sur les sociétés - la baisse de son taux représentant 6 milliards d'euros de recettes en moins en 2022 - et sur les impôts de production sont nécessaires à notre politique de l'offre.

Mes propos sur le pouvoir d'achat reprennent les chiffres de l'Insee, qui indiquent qu'entre 2007 et 2011, il a crû de 1,4 % par an en moyenne, puis de 0,3 % entre 2012 et 2017, avec des années d'évolution négative. Entre 2017 et 2022, le pouvoir d'achat a enregistré une croissance comprise entre 1,6 % et 1,7 %, avec une évolution plus favorable en pourcentage pour les premiers déciles du fait de la progressivité des prélèvements.

Mme Sylvie Vermeillet. - Comment la croissance a-t-elle influencé le niveau d'épargne des Français, qui aurait crû de 267 milliards d'euros selon la Banque de France ? Quelle est votre stratégie pour la mobiliser ?

M. Michel Canévet. - Il me semble normal d'examiner un projet de loi de finances rectificative en temps de crise. Je me réjouis d'y constater une augmentation des recettes fiscales, notamment un dynamisme de l'impôt sur les sociétés. Cela correspond-il à la vitalité économique ou au rattrapage rendu nécessaire par une sous-estimation ? Il apparaît également logique que la croissance de la consommation entraîne une augmentation des recettes de TVA. Nous pouvons toutefois regretter le déséquilibre entre les annulations de crédits et les nouvelles inscriptions.

L'indemnité inflation coûte cher et son versement pèsera sur les entreprises comme sur les collectivités territoriales. Elle créera également des situations d'iniquité, notamment au détriment des familles monoparentales, puisque seul le revenu individuel est considéré.

France compétences recevra deux milliards d'euros en plus des 750 millions d'euros prévus. Pourquoi une telle augmentation de crédits ? Avez-vous constaté des difficultés de gestion ?

S'agissant de la prime à la conversion, veillons à ne pas bouleverser un marché automobile atone. Il faut maintenir cette aide et revoir parallèlement le barème de l'indemnité kilométrique qui favorise les grosses cylindrées au détriment des véhicules électriques.

M. Pascal Savoldelli. – Je m'interroge sur la sincérité politique de ce texte. La France n'a pas obtenu le deuxième versement de 4,8 milliards d'euros du plan de relance européen. Nous n'avons reçu que 11 % des 40 milliards d'euros promis.

Nous allons prochainement examiner un projet de loi de finances dont les prévisions d'inflation viennent d'être retoquées. Nos concitoyens s'interrogent...

Quant au pouvoir d'achat, l'indice des prix à la consommation harmonisé, qui prend en compte l'énergie, fait état d'une augmentation de 2,4 % en août, de 2,7 % en septembre et de 3,2 % en octobre. Certes, vous proposez une rallonge de 100 euros sur le chèque énergie, mais cet effort s'autofinancera grâce à l'augmentation de la TVA sur les prix de l'énergie. Ce dispositif concerne 5,8 millions de Français dont le revenu fiscal est inférieur à 10 800 euros, pour lesquels l'augmentation du gaz devrait atteindre en moyenne 453 euros. Vous comprendrez donc ma question relative à la sincérité politique...

M. Vincent Delahaye. – Nous vous avons crédité de cette sincérité au début du quinquennat, mais je peine à y croire encore en regardant vos prévisions obscures de recettes.

En 2021, la TVA et l'impôt sur les sociétés ont été sous-évalués : voilà une bonne surprise pour les élections... En revanche, l'impôt sur le revenu augmente de 4 % en 2021 puis de 7 % en 2022, alors que des réductions ont été annoncées. Est-ce grâce à l'augmentation des revenus ou à la retenue à la source ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Je ne puis répondre à Mme Vermeillet, car les données relatives à l'épargne ne sont pas connues au-delà du deuxième trimestre. La reprise économique du troisième trimestre de 2021 est expliquée par l'Insee par un rebond de l'investissement et, surtout, de la consommation des ménages auquel la mobilisation de l'épargne a pu contribuer. Déjà, 22,4 milliards d'euros d'épargne ont été investis dans des produits de financement de France Relance.

Monsieur Delahaye, à chaque texte financier, nous avons intégré les prévisions connues de recettes fiscales. L'impôt sur les sociétés reposant plutôt sur l'exercice précédent, l'évolution constatée dans ce texte relève davantage de la TVA et des DMTO.

La réduction de la première et de la deuxième tranches de l'impôt sur le revenu a été prise en compte dès 2020 avec une perte de recettes de 5 milliards d'euros. Le prélèvement à la source a amélioré le recouvrement, déjà très satisfaisant, de 0,6 % à 0,7 %. De fait, la croissance prévue pour 2022 est essentiellement liée au dynamisme des revenus et de l'emploi : la France a déjà créé 435 000 emplois aux deux premiers trimestres de 2021.

Monsieur Canévet, l'indemnité inflation me semble nécessaire pour accompagner la reprise. Nous avons privilégié la simplicité du recours et la rapidité du décaissement. L'éligibilité sera calculée sur les dix premiers mois de 2021 et le mois d'octobre servira de référence. Nous avons travaillé avec des sociétés de logiciels pour éviter une procédure trop coûteuse. Nous avons également agi sur le chèque énergie : après un versement de 150 euros au printemps, les ménages recevront 100 euros supplémentaires en décembre.

Il faut effectivement mener une réflexion sur le fonctionnement de France compétences. Il est d'ores et déjà prévu que la structure reçoive sa dotation en un seul versement.

Enfin, la prime à la conversion, sous-consommée en 2021, sera reconduite en 2022.

Monsieur Savoldelli, le bouclier tarifaire va limiter à 4 % l'augmentation du prix de l'électricité et bloquer celui du gaz à son niveau d'octobre. Il s'agit d'un engagement important, évalué à 5,1 milliards d'euros pour la seule électricité. Les aides versées - 12 milliards d'euros - auront largement dépassé le gain de 4 milliards d'euros obtenu par l'État du fait de la hausse des prix de l'énergie.

La France a reçu 13 % des sommes promises dans le cadre du plan de relance européen. La Commission européenne ayant modifié les modalités de versement, nous percevrons en janvier 2022 un deuxième versement de 7,4 milliards d'euros.

L'Insee, enfin, a évalué l'évolution de la pauvreté : elle a légèrement reculé en France en 2021, tandis que le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités sociales, est resté stable durant les quinze dernières années. Ce constat prouve l'efficacité de notre système redistributif et des mesures prises pendant la crise.

M. Dominique de Legge, président. - Merci, monsieur le ministre, pour vos réponses.

II. EXAMEN DU RAPPORT (16 NOVEMBRE 2021)

Réunie le mardi 16 novembre 2021, 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 second projet de loi de finances rectificative pour 2021.

Elle a adopté trois amendements et proposé au Sénat l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 2021 tel que modifié par ses amendements.

Le compte rendu de la réunion peut être consulté sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-147.html>