

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2025

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2026,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1906, 1990, 1996, 2006, 2043, 2047, 2048, 2060, 2063 et T.A. 180

Sénat : 138 et 139 à 145 (2025-2026)

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
SECONDE PARTIE	
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	
TITRE PREMIER	
DISPOSITIONS POUR 2026	
I. – AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE	
A. – CRÉDITS DES MISSIONS	
• <i>ARTICLE 49 Crédits du budget général</i>	5
• <i>ARTICLE 50 Crédits des budgets annexes</i>	8
• <i>ARTICLE 51 Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers</i>	10
B. – DONNÉES DE LA PERFORMANCE	
• <i>ARTICLE 52 Objectifs et indicateurs de performance</i>	12
II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT	
• <i>ARTICLE 53 Autorisations de découvert</i>	17
III. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	
• <i>ARTICLE 54 Plafonds des autorisations d'emplois de l'État</i>	19
• <i>ARTICLE 55 Plafonds des emplois des opérateurs de l'État</i>	22
• <i>ARTICLE 56 Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière</i>	25
• <i>ARTICLE 57 Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes</i>	27
IV. – REPORTS DE CRÉDITS DE 2025 SUR 2026	
• <i>ARTICLE 58 Majoration des plafonds de report de crédits de paiement</i>	29
TITRE II	
DISPOSITIONS PERMANENTES	
I. – MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES	
• <i>ARTICLE 59 Garantie de l'État à l'Unédic</i>	35
• <i>ARTICLE 60 Garantie de l'État au bénéfice du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) des Alpes 2030</i>	42

• <i>ARTICLE 61 Garantie de l'État au bénéfice de l'Agence française de développement (AFD) pour l'initiative « Farm-secteur privé »</i>	51
• <i>ARTICLE 62 Sécurisation des prêts et dispositions relatives au financement de la collectivité de Nouvelle-Calédonie.....</i>	54
• <i>ARTICLE 63 Souscription et augmentation de la part de la France au capital autorisé du Mécanisme européen de stabilité (MES).....</i>	60
• <i>ARTICLE 64 Souscription à l'augmentation de capital de la Société interaméricaine d'investissement.....</i>	65
• <i>ARTICLE 65 Suppression de la prise en charge par l'État des cotisations salariales des apprentis dans le secteur public non industriel et commercial</i>	69
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 65 Ajustement relatif à l'affectation aux autorités organisatrices de la mobilité d'une fraction du produit des mises aux enchères de quotas carbone.....</i>	72
 EXAMEN EN COMMISSION.....	77
 LA LOI EN CONSTRUCTION	79

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER DISPOSITIONS POUR 2026

I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE

A. - Crédits des missions

ARTICLE 49

Crédits du budget général

Le présent article ouvre des crédits, au titre du budget général, pour un montant de 613,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 588,3 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont répartis par mission dans l'état B annexé au présent article.

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

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

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

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

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

Ces dispositions prennent la forme de l'état B annexé à un article de la seconde partie de la loi de finances. Cet article met en œuvre l'autorisation de l'ouverture des crédits, mais son dispositif ne comprend que le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur le budget général, tel qu'il résulte de l'état B et des éventuels amendements adoptés portant sur les crédits des missions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA LOI DE FINANCES OUVRE, AU TITRE DU BUDGET GÉNÉRAL, 613,0 MILLIARDS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 588,3 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article autorise l'ouverture de 613,0 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 588,3 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits sont répartis par mission et par programme, en titre 2 et hors titre 2, dans l'état B annexé au présent article. Ils font l'objet d'une présentation détaillée dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

*
* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

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

Le dispositif de cet article contient le montant total des ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur les crédits des missions sur le budget général, tel qu'il résulte de l'état B.

Il sera ajusté, le cas échéant, en fonction des amendements adoptés par le Sénat au cours de l'examen en séance publique du projet de loi de finances.

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

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

ARTICLE 50

Crédits des budgets annexes

Le présent article ouvre des crédits, au titre des budgets annexes, pour un montant de 2 691,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 573,0 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont répartis par mission dans l'état C annexé au présent article.

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

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

La loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit, dans le dernier alinéa de son article 43, que les crédits des budgets annexes sont votés par budget annexe.

Elle dispose en conséquence, au 3° du II de son article 34, que **la seconde partie de la loi de finances fixe, par budget annexe, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts.**

Ces dispositions prennent la forme de l'état C annexé à un article de la seconde partie de la loi de finances. Cet article met en œuvre l'autorisation de l'ouverture des crédits, mais son dispositif ne comprend que le montant total des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts sur les budgets annexes, tel qu'il résulte de l'état C et des éventuels amendements adoptés portant sur les crédits des budgets annexes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA LOI DE FINANCES OUVRE, AU TITRE DES BUDGETS ANNEXES, 2 691,2 MILLIONS D'EURS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 2 573,0 MILLIONS D'EURS EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Le présent article autorise l'ouverture de 2 691,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 573,0 millions d'euros en crédits de paiement.

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

Les crédits sont répartis par budget annexe et par programme, en titre 2 et hors titre 2, dans l'état C annexé au présent article. Ils font l'objet d'une présentation détaillée dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

Crédits par budget annexe

(en millions d'euros)

Budget annexe	Texte initial	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Contrôle et exploitation aériens	2 545,5	2 425,5
Publications officielles et information administrative	145,7	147,4
Total général	2 691,2	2 573,0

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

*

* *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

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

Le dispositif de cet article contient le montant total des ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur les crédits des budgets annexes, tel qu'il résulte de l'état C dans son texte transmis au Sénat. Il sera ajusté, le cas échéant, en fonction des amendements adoptés par le Sénat au cours de l'examen en séance publique du projet de loi de finances.

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

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

ARTICLE 51

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

Le présent article ouvre des crédits, d'une part, de 77,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 77,5 milliards d'euros en crédits de paiement au titre des comptes d'affectation spéciale et, d'autre part, de 149,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 150,1 milliards d'euros en crédits de paiement au titre des comptes de concours financiers. Ces crédits sont répartis par compte d'affectation spéciale et par compte de concours financiers dans l'état D annexé au présent article.

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

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

La loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit, dans le dernier alinéa de son article 43, que **les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par compte spécial**.

Elle distingue quatre catégories de comptes spéciaux dans son article 19. Le vote porte sur les crédits pour les comptes d'affectation spéciale et pour les comptes de concours financiers, mais sur les seuls découverts pour les comptes de commerce et pour les comptes d'opération monétaire.

La loi organique prévoit en conséquence, au 3° du II de son article 34, que **la seconde partie de la loi de finances fixe, pour chaque compte d'affectation spéciale et compte d'opération monétaire, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts**.

Ces crédits sont répartis par compte d'affectation spéciale ou par compte de concours financiers dans l'état D. Cet état est annexé à un article du projet de loi de finances qui ouvre de manière globale les crédits pour l'ensemble des comptes d'affectation spéciale, d'une part, et des comptes de concours financiers, d'autre part.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LA LOI DE FINANCES OUVRE LES CRÉDITS DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE ET DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Le présent article autorise l'ouverture, d'une part, de **77,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 77,5 milliards d'euros en crédits de paiement au titre des comptes d'affectation spéciale et, d'autre part, de 149,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 150,1 milliards d'euros en crédits de paiement au titre des comptes de concours financiers.**

Les crédits sont répartis par compte et par programme, en titre 2 et hors titre 2, dans l'état D annexé au présent article. Ils font l'objet d'une présentation détaillée dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

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

Le dispositif de cet article contient le montant total des ouvertures d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, tels qu'il résulte de l'état D dans son texte transmis au Sénat. Il sera ajusté, le cas échéant, en fonction des amendements adoptés par le Sénat au cours de l'examen en séance publique du projet de loi de finances.

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

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

B. – Données de la performance

ARTICLE 52

Objectifs et indicateurs de performance

Le présent article prévoit l'adoption de l'état G annexé au projet de loi de finances pour 2026.

Cette annexe recense, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, l'ensemble des objectifs et indicateurs de performance associés qui favorisent le suivi de l'efficacité de l'action budgétaire.

Cet article, qui existe depuis la loi de finances initiale pour 2023, permet le dépôt d'amendements modifiant les objectifs et indicateurs associés à l'occasion de l'examen du projet de loi.

Néanmoins, il n'est pas possible d'amender les cibles chiffrées de ces indicateurs, qui ne sont pas inscrites dans la loi.

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

I. LE DROIT EXISTANT : L'ASSOCIATION DU PARLEMENT À LA DÉFINITION DES CRITÈRES DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DEPUIS 2023 N'ACCROÎT PAS SON EFFICACITÉ

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001¹ a eu pour objectif de renouveler le prisme d'analyse de l'efficacité de la dépense publique. En effet, **à la place d'une logique de moyens**, la « nouvelle gouvernance financière »² induite par le texte a cherché à mettre en œuvre une **logique de résultats**.

Cette **nouvelle gouvernance financière** a accordé plus d'autonomie aux ordonnateurs publics dans le but de **responsabiliser les gestionnaires publics**. Ceci est notamment matérialisé par la globalisation des crédits à l'intérieur des programmes³.

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

² A. Barilaro, M. Bouvier, 2010, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*.

³ Article 7 de la *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*.

Cependant, cette évolution a logiquement été accompagnée par un **renforcement des moyens de mesure de la capacité des gestionnaires à atteindre leurs objectifs** au regard des moyens qui leur sont alloués. Cette logique d'efficience de la dépense publique et de responsabilisation des ordonnateurs constitue le corollaire de leur plus grande liberté dans l'utilisation des crédits.

De façon très concrète, **le 4° bis de l'article 34 de la LOLF** dispose que, dans la seconde partie, la loi de finances de l'année « *définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs* ».

L'ensemble de ces objectifs et indicateurs associés sont recensés dans une annexe nommée l'état G, qui récapitule, pour chaque programme, les objectifs et indicateurs associés.

Chaque année, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, **ces indicateurs font l'objet d'un suivi**. A priori, les projets annuels de performance (PAP) fixent des cibles chiffrées pour chacun des indicateurs associés aux objectifs identifiés. Les PAP décrivent ainsi, pour chaque programme, les ambitions afférentes. A posteriori, chaque programme fait l'objet d'un rapport annuel de performance (RAP), annexé au projet de loi de règlement. Il y est alors recensé, pour chaque indicateur le niveau atteint par rapport à la cible fixée en loi de finances initiale.

Cette **logique de performance et de résultat qui correspond à l'esprit de la LOLF** a été ainsi mise en œuvre, mais **sans que le Parlement puisse être associé à sa définition**. En effet, **jusqu'à l'exercice 2023**, les objectifs de performance et indicateurs associés ne relevaient pas du domaine de la loi et ne pouvaient être ni débattus ni modifiés par le Parlement à l'occasion de l'examen des lois de finances.

La réforme de la LOLF portée par la loi organique du 28 décembre 2021¹ de modernisation de la gestion des finances publiques **a finalement fait entrer la fixation des objectifs de performance et indicateurs associés dans le domaine obligatoire des lois de finances**².

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

Les parlementaires, une fois cet état G créé et annexé à la loi de finances, **ont eu la possibilité de l'amender** lors de l'examen du texte. De même, le Gouvernement peut par ce biais faire évoluer la liste des objectifs ou des indicateurs en cours d'examen.

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

² 4° bis de l'article 34 de la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le Parlement s'est saisi de cette nouvelle possibilité dès sa mise en œuvre, sans pour autant que les modifications apportées par amendement ne bouleversent la dynamique du pilotage : les initiatives parlementaires ne font évoluer l'état G qu'à la marge.

En 2023, le Sénat a ainsi adopté en première lecture sept amendements modifiant l'état G mais un seul avait alors été retenu dans le texte adopté en lecture définitive. Il s'agissait alors d'un amendement du Gouvernement.

En 2024, un seul amendement avait été adopté par le Sénat, qui n'avait pas été retenu dans le texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

En 2025, trois amendements avaient été adoptés par le Sénat, créant cinq nouveaux indicateurs. Seuls **deux de ces nouveaux indicateurs ont été retenus** dans le texte adopté en commission mixte paritaire et finalement promulgué.

Il convient donc de noter que l'ouverture de l'état G aux amendements des parlementaires n'a que peu d'incidence sur l'évolution de ce dernier.

Néanmoins, l'Assemblée nationale a déposé en première lecture sur le projet de loi de finances pour 2026 pas moins de 110 amendements visant à modifier l'état G, ce qui indique la **forte propension des parlementaires à se saisir du sujet de la performance de la dépense publique**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MISE À JOUR DE L'ÉTAT G QUI NE LAISSE PAS LA POSSIBILITÉ D'AMENDER LES CIBLES DES INDICATEURS

Le dispositif proposé pour l'état G annexé au projet de loi de finances pour 2025 suit la même méthode que celle utilisée pour les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement des missions du budget général, qui sont retracés dans l'état B, lui aussi annexé au texte.

Par conséquent, les **amendements qui induisent une évolution des objectifs de performance ou des indicateurs associés ne modifient pas l'article 45** en lui-même mais **portent des modifications directement sur l'état G annexé**.

En outre, et conformément à l'intention du législateur organique, **seuls les objectifs et indicateurs associés sont du domaine de la loi**. Il est par conséquent **impossible pour les parlementaires d'avoir une incidence sur les cibles annuelles chiffrées** pour chacun des indicateurs. En effet, leur détermination revient au Gouvernement qui pilote ainsi la gestion dans son aspect le plus concret. Ces cibles ne figurent pas dans l'état G annexé.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE PILOTAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE PAR LA PERFORMANCE DOIT GAGNER EN COHÉRENCE

La mise en œuvre de la logique de résultat, qui permet de promouvoir un pilotage par la performance de la dépense publique, constitue **l'un des aspects les moins aboutis de la réforme de la gestion des finances publiques** engagée par la LOLF. Plusieurs alertes ont à ce titre été émises et ont amené le législateur organique à faire entrer les objectifs de performance et indicateurs associés dans le domaine obligatoire des lois de finances.

Ainsi, **en 2011, la Cour des comptes** estimait que « *le dispositif de suivi de la performance mis en œuvre depuis 2006 n'a pas permis de concilier les orientations stratégiques politiques soumises au Parlement et les objectifs assignés aux responsables d'administration* »¹. De même, cette dernière insistait **en 2018** en constatant que « *la démarche de performance n'a pas atteint les résultats attendus* »².

La réforme de la LOLF portée en 2021 avait permis au Sénat, et en particulier au rapporteur général, de promouvoir une vision partagée entre le Gouvernement et le Parlement de la définition des objectifs de performance de la dépense publique. Le rapporteur général, alors rapporteur du projet de loi organique, avait soutenu cet élargissement du domaine des lois de finances dès lors qu'il permettait de revaloriser les objectifs de performance en permettant au Parlement d'en débattre³.

Le suivi de la performance demeure aujourd'hui insatisfaisant à de nombreux égards, et son évolution ne saurait faire l'économie d'un travail qui associe le Parlement.

¹ Cour des comptes, novembre 2011, [La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances \(LOLF\) : un bilan pour de nouvelles perspectives](#).

² Cour des comptes, mai 2018, [Le budget de l'État en 2017](#).

³ Sénat, commission des finances, 15 septembre 2021, n° 831 (2020-2021), [Rapport sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques](#), au rapport de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal.

D'une part, plusieurs sous indicateurs ne sont pas pertinents pour évaluer l'efficacité de la dépense dès lors qu'ils mesurent des résultats sans lien direct avec le montant des crédits votés.

D'autre part, le nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs tend à croître sans que les objectifs soient réellement maîtrisés. Ces derniers sont passés de 1 872 à 1 970 de 2021 à 2024, sans qu'une réflexion de fond sur leur raison d'être ou leur articulation soit engagée. Leur trop grand nombre et leur diversité tend plus à la dispersion de l'action publique qu'à son évaluation rationnelle.

Enfin, au niveau des sous-indicateurs, seuls 77 % en 2024 étaient dotés d'une cible quantitative, soit 1 513. Ainsi, près de 23 % des sous-indicateurs ne possédaient pas de cible chiffrée qui permette réellement d'évaluer la gestion. En outre, **182 indicateurs dotés d'une cible quantitative étaient inexploitables, du fait de l'indisponibilité des données.** Ainsi, près de 34,5 % des indicateurs étaient privés de portée en 2024, ce qui est très insatisfaisant.

Le rapporteur général appelle à ce **qu'un travail, en collaboration avec la direction du budget et avec la commission des finances de l'Assemblée nationale puisse être mis en œuvre afin d'évaluer la qualité du suivi de la performance et de l'améliorer concrètement.**

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

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

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 53

Autorisations de découvert

Le présent article fixe les autorisations de découvert accordées au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

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

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

La loi organique relative aux lois de finances¹ prévoit, dans le dernier alinéa de son article 43, que **les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par compte spécial**.

Elle distingue quatre catégories de comptes spéciaux dans son article 19. Le vote porte sur les crédits pour les comptes d'affectation spéciale et pour les comptes de concours financiers, mais sur les seuls découverts pour les comptes de commerce et pour les comptes d'opération monétaire.

Les évaluations de recettes et les prévisions de ces dépenses des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires ont en effet un caractère indicatif et seule leur prévision de découvert fait l'objet d'une autorisation parlementaire.

Ces autorisations de découvert sont réparties par compte de commerce et par compte d'opérations monétaires dans l'état E. Cet état est annexé à un article du projet de loi de finances qui ouvre de manière globale les crédits pour l'ensemble des comptes de commerce d'une part, des comptes d'opérations monétaires d'autre part.

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DE 21,9 MILLIARDS D'EUROS POUR LES COMPTES DE COMMERCE ET DE 175,0 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Le I fixe les autorisations de découvert accordées au titre des **comptes de commerce** à un montant de 21,9 milliards d'euros. La plus grande partie de ce découvert concerne, à hauteur de 21,2 milliards d'euros, le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », principalement au titre des opérations relatives à la dette primaire et la gestion de la trésorerie (19,5 milliards d'euros).

Le II fixe les autorisations de découvert au titre des **comptes d'opérations monétaires** à un niveau de 175,0 millions d'euros, correspondant intégralement à l'autorisation de découvert du compte « Pertes et bénéfices de change ».

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

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

Le dispositif de cet article contient le montant total des autorisations de découvert pour les comptes de commerce, d'une part, pour les comptes d'opérations monétaires, d'autre part, tels qu'ils résultent de l'état E. Il sera ajusté, le cas échéant, en fonction des amendements adoptés par le Sénat au cours de l'examen en séance publique du projet de loi de finances.

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

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

III. – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 54

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2026 à un niveau de 2 016 366 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

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

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

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances¹, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de **plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. Ces plafonds, qui sont limitatifs en application de l'article 9 de la même loi, sont inscrits dans deux articles différents de la loi de finances, en application du 6° du I et du 2° du II de l'article 34 de la même loi.

D'une part, l'article qui, à la fin de la première partie de la loi de finances, présente l'équilibre général des ressources et des charges, fixe également le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État.

D'autre part, **un article de la seconde partie répartit ce plafond par ministère et par budget annexe**.

En application de l'article 43 de la loi organique, les **plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique**, contrairement aux crédits du budget général qui donnent lieu à un vote par mission.

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

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

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LE PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EST FIXÉ À 2 016 366 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

Le présent article fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** pour 2026 à un niveau de **2 016 366 ETPT**.

L'augmentation, par rapport au plafond autorisé par la loi de finances initiale pour 2025, non modifiés par le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2025, est de + 8 167 ETPT, dus, selon l'exposé des motifs de l'article :

- à l'impact des schémas d'emplois 2026, à hauteur de + 2 868 ETPT ;
- à l'effet en année pleine sur 2026 des variations d'effectifs prévues en loi de finances initiale pour 2025, à hauteur de + 3 463 ETPT ;
- à des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de + 2 614 ETPT liées principalement au transfert sur le titre 2 des assistants d'éducation relevant de l'Éducation nationale ;
- à des corrections techniques nettes à hauteur de - 778 ETPT principalement en raison de la refonte du service national universel (SNU).

Le **solde global des créations et des suppressions d'emplois sur l'État** (schéma d'emplois) est positif à hauteur de **+ 8 459 équivalents temps plein** (ETP).

Cette augmentation repose à titre principal sur le principal employeur, à savoir le ministère de l'Éducation nationale (+ 5 400 ETP), au titre notamment de la réforme du recrutement et de la formation initiale des enseignants.

Les effectifs s'accroissent également pour les ministères régaliens, à savoir les ministères de la justice (+ 1 600 ETP), de l'intérieur (+ 1 550 ETP) et des armées et des anciens combattants (+ 800 ETP). Les autres ministères ont des effectifs stables ou en baisse, notamment le ministère de l'action et des comptes publics (- 565 ETP) et celui de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature (- 216 ETP).

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

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

L'évolution des emplois de l'État a été présentée dans l'exposé général du présent rapport. Elle est liée aux choix effectués sur les missions budgétaires en matière d'emploi.

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

ARTICLE 55

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2026 à un niveau de 401 310 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

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

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

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

Les autorisations d'emploi s'expriment en équivalents temps plein travaillés (ETPT) et sont réparties par mission budgétaire du budget général et des budgets annexes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LE PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EST FIXÉ À 401 310 EMPLOIS

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'État à 401 310 ETPT, qui sont répartis comme suit entre les missions budgétaires auxquels les opérateurs sont rattachés.

Répartition des emplois des opérateurs selon les missions budgétaires

(en équivalents temps plein travaillé - ETPT)

Mission	Plafond
Budget général	
Action extérieure de l'État	5 947
Administration générale et territoriale de l'État	478
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13 219
Cohésion des territoires	769
Culture	17 198
Défense	12 320
Direction de l'action du Gouvernement	898
Écologie, développement et mobilité durables	19 474
Économie	2 655
Enseignement scolaire	2 707
Immigration, asile et intégration	2 308
Justice	796
Médias, livre et industries culturelles	3 109
Monde combattant, mémoire et liens avec la Nation	1 205
Outre-mer	134
Recherche et enseignement supérieur	251 884
Régimes sociaux et de retraite	283
Santé	132
Sécurités	313
Sport, jeunesse et vie associative	679
Transformation et fonction publiques	749
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	63 210
Budgets annexes	
Contrôle et exploitation aériens	782
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	61
Total	401 310

Source : projet de loi de finances

Les opérateurs de la mission « Recherche et enseignement supérieurs » représentent 62,8 % des emplois des opérateurs de l'État.

Le plafond global est **en diminution de 1 179 ETPT** par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale pour 2025 à 402 489 ETPT. Cette évolution est due, selon l'exposé des motifs de l'article :

- à l'impact du schéma d'emplois 2026 sur les plafonds d'emplois, pour - 1 474 ETPT ;

- à l'effet en année pleine du schéma d'emplois de l'année 2025, pour - 375 ETPT ;

- à des mesures de périmètre, pour + 204 ETPT, ce qui comprend l'intégration au périmètre des opérateurs de la SAS Pass'Culture et de la Solidéo Alpes 2030, partiellement compensée par la sortie de ce périmètre de la Solidéo (Jeux olympiques et paralympiques de 2024) et du Centre Inffo ;

- à des mesures de transfert entre effectifs de l'État et des opérateurs, ainsi que des corrections et abattements techniques, pour + 466 ETPT.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

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

L'évolution des emplois de l'État et de ses opérateurs a été présentée dans l'exposé général du présent rapport.

La commission n'a pas adopté d'amendement sur le niveau des plafonds d'emplois des opérateurs par ministère. En conséquence, elle propose d'adopter cet article sans modification.

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

ARTICLE 56

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

Le présent article détermine, pour 2026, le plafond des autorisations d'emploi des établissements à autonomie financière, qui font partie du réseau d'action culturelle de la France à l'étranger, à un niveau de 3 411 équivalents temps plein, soit un niveau identique à celui fixé par la loi de finances pour 2025.

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

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

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

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

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, l'ensemble des crédits alloués aux établissements à autonomie financière sont regroupés au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ». Seuls les agents expatriés affectés dans ces établissements sont comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des Affaires étrangères. Les agents de droit local en sont exclus. Ces établissements ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs de l'État car ils n'ont pas la personnalité morale.

C'est pourquoi le présent article prévoit un plafonnement spécifique pour les autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière. Ce plafond est exprimé en équivalents temps plein (ETP) et non en équivalents temps plein travaillés (ETPT) comme les autres plafonds d'autorisations d'emploi. Il s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

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

Le projet de loi de finances fixe un plafond de 3 411 ETP, identique au niveau fixé par chaque loi de finances initiale depuis la loi de finances pour 2022.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

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

ARTICLE 57

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

Le présent article fixe, pour 2026, le plafond des autorisations d'emploi de diverses autorités publiques indépendantes à un niveau de 1 786 emplois.

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

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

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un **plafond global de 1 786 équivalents temps plein travaillés** (ETPT), contre 1 780 en loi de finances initiale pour 2025, soit une augmentation de + 6 ETPT.

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

Nom	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	50	50	-
Autorité de régulation des transports (ART)	102	102	-
Autorité des marchés financiers (AMF)	545	545	-
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)	379	378	- 1
Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)	128	128	-
Haute autorité de l'audit (H2A)	78	78	-
Haute Autorité de santé (HAS)	452	459	+ 7
Médiateur national de l'énergie (MNE)	46	46	-
Total	1 780	1786	+ 6

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

L'exposé des motifs explique la diminution du plafond d'emplois de l'ARCOM par la prise en compte, en année pleine, de l'effet des variations d'effectifs prévue en loi de finances pour 2025. En effet, un amendement adopté par le Sénat, sur la proposition du Gouvernement¹, lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2025, avait prévu une réduction de 2 équivalents temps plein (ETP) des effectifs de l'ARCOM, se traduisant par une diminution de 1 ETPT en 2025 et de 1 ETPT supplémentaire en 2026.

L'augmentation de 6 ETPT du plafond d'emplois de la Haute Autorité de santé n'est pas expliquée dans l'exposé des motifs du présent article. L'annexe budgétaire « Autorités administratives et publiques indépendantes » précise que cette augmentation porte prioritairement sur la mise en œuvre de la nouvelle mission relative au ratio soignant / soigné, sur la réponse aux demandes portant sur les politiques de dépistage et de vaccination, sur le déploiement du dispositif d'évaluation des établissements du secteur social et médico-social, sur la mise en place d'un accompagnement méthodologique renforcé sur les maladies rares, sur le renforcement de l'évaluation médico-économique et sur l'évaluation des actes innovants de biologie et d'anatomocytopathologie.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

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

¹ [Amendement II-2219](#), déposé par le Gouvernement, sur le projet de loi de finances pour 2025.

IV. – REPORTS DE CRÉDITS DE 2025 SUR 2026

ARTICLE 58

Majoration des plafonds de report de crédits de paiement

Le présent article supprime le plafonnement du report vers 2026 des crédits de paiements non consommés en 2025 pour huit programmes du budget général.

La commission a adopté un amendement de sincérisation II-1847 (FINC.1) qui précise le montant maximal des crédits pouvant être reportés, fixé au montant des crédits disponibles sur chacun des programmes concernés.

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

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

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

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

L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹ prévoit toutefois que les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

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

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

Les crédits de personnel ne peuvent faire l'objet d'aucun report, sauf s'ils proviennent du versement d'un tiers sur un fonds de concours. D'une manière générale, les crédits issus de fonds de concours sont exonérés de la limite de reports précitée.

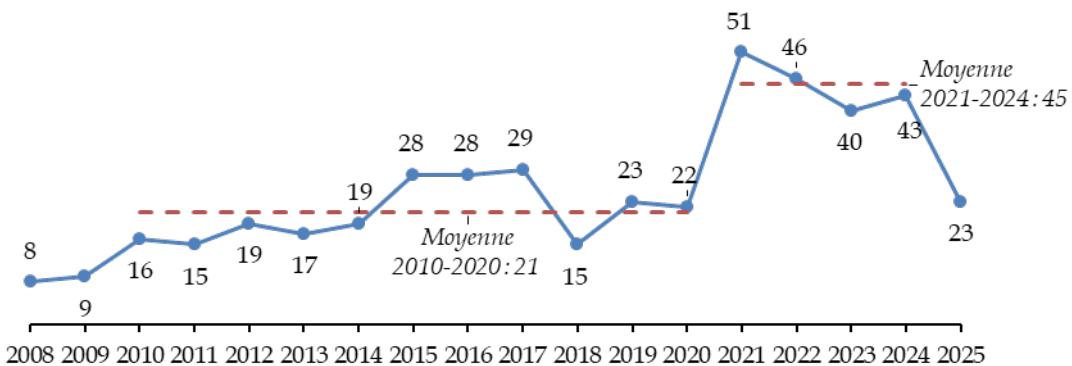
B. ... QUI EST SUPPRIMÉE CHAQUE ANNÉE POUR UN NOMBRE DE PROGRAMMES TRÈS VARIABLE

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

Dans chaque loi de finances, un article situé dans la seconde partie autorise ainsi une majoration du plafond, voire la suppression de tout plafond.

Alors qu'elle était utilisée de manière parcimonieuse avant 2010, cette dérogation a été étendue à un nombre de programmes compris entre 15 et 29 au cours des années 2010, puis de l'ordre de 45 de 2021 à 2024. L'année 2025 a marqué un quasi-retour à la pratique antérieure à 2020, avec une majoration de la limite des reports pour 23 programmes.

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



Source : commission des finances

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

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

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

La loi de finances pour 2024 a retenu une rédaction différente, permettant de reporter **l'ensemble des crédits disponibles**, ce qui semble inclure non seulement les crédits ouverts dans les lois de finances, minorés des crédits annulés en loi de finances rectificative ou de fin de gestion, mais aussi ceux résultant de mouvements de crédits, notamment des reports de crédits non consommés au cours de l'exercice précédent.

Les reports doivent par ailleurs respecter une **limite globale** introduite à l'article 15 de la loi organique, sur une initiative du Sénat, par la révision de la loi organique du 28 décembre 2021¹ : le montant total des crédits de paiement ainsi reportés ne peut excéder **5 % des crédits ouverts** par la loi de finances de l'année. Cette limite pourrait, elle aussi, être levée par la loi de finances, mais seulement en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

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

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale prévoit de faire bénéficier **8 programmes** de l'exception à la règle de limitation des reports, comme dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2025².

Le présent article prévoit que les crédits de paiement peuvent être reportés sur ces programmes en 2026, au-delà de la limite globale de 3 %, sans prévoir d'autre plafond que le montant des crédits disponibles sur ces programmes à la fin de l'année 2025. Il rappelle que le montant total des crédits de paiement reportés en 2026 ne peut excéder 5 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année 2025.

Sur le plan formel, on peut noter que **le tableau inclut les numéros de programmes**, en plus de leur intitulé et de celui de la mission de rattachement, **ce qui doit être approuvé** en ce que cela en améliore la lisibilité.

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

² Le nombre avait ensuite été augmenté par voie d'amendement à 23 programmes au cours des débats.

**Programmes faisant l'objet d'une majoration du seuil de reports
dans le projet de loi de finances pour 2026**

Numéro	Intitulé du programme	Mission de rattachement
122	Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
123	Conditions de vie outre-mer	Outre-mer
220	Statistiques et études économiques	Économie
232	Vie politique	Administration générale et territoriale de l'Etat
343	Plan France Très haut débit	Économie
362	Écologie – mise en extinction du plan de relance	Plan de relance (en 2025) Écologie, développement et mobilité durables (en 2026)
367	Financement des opérations patrimoniales en 2025 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (en 2025) Financement des opérations patrimoniales en 2026 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (en 2026)	Économie
370	Restitution des « biens mal acquis »	Aide publique au développement

Source : commission des finances, à partir du présent article

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER UNE DÉROGATION MAIS RESPECTER LES RÈGLES FIXÉES PAR LA LOI ORGANIQUE

Alors que la loi organique relative aux lois de finances prévoit que le plafond de report de 3 % des crédits initiaux peut faire l'objet d'une « majoration » par une disposition de la loi de finances, le présent article **supprime en fait tout plafond** puisqu'il autorise, sur les programmes qu'il cite, le report de la totalité des crédits disponibles.

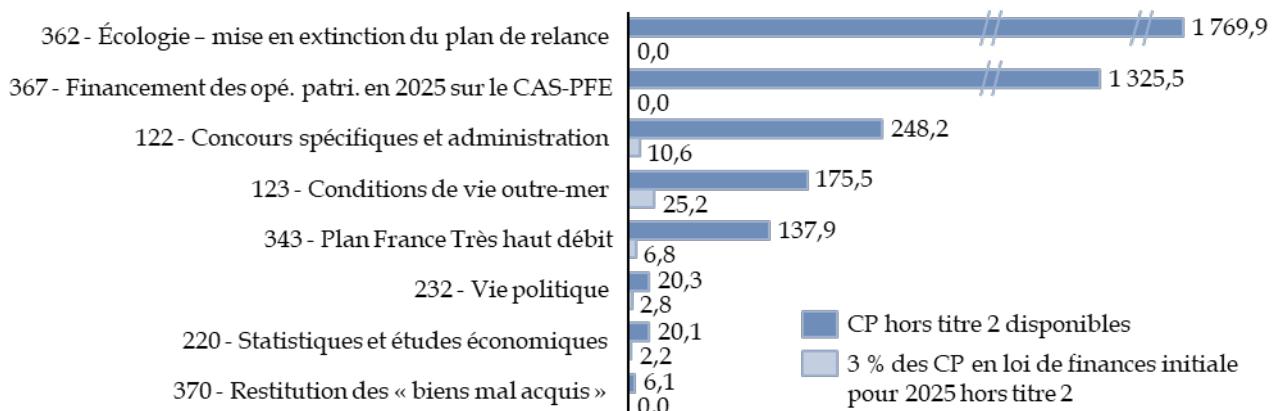
Cette formulation, déjà retenue par les lois de finances initiale pour 2024 et pour 2025, permet par exemple, depuis plusieurs années, de reporter un montant très élevé de crédits du programme 367, relatif au

financement d'opérations patrimoniales sur le compte d'affectation spéciales « Participations financières de l'État » (1,8 milliard de crédits entre 2024 et 2025), alors même qu'aucun crédit n'a été ouvert en loi de finances sur ce programme depuis 2022. Tous les crédits disponibles sur ce programme sont issus de crédits non consommés en 2022 et reportés de manière constante par la suite.

Le montant des reports, sur les huit programmes prévus par le présent article dans le texte transmis au Sénat, **ne serait donc limité que par le montant des crédits disponibles**, ainsi que par la règle selon laquelle le montant total des crédits de paiement ainsi reportés, tous programmes confondus, ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année¹.

Montant des crédits disponibles sur chaque programme au 2 décembre 2025, comparé au seuil de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2025

(en millions d'euros)



Lecture : sur le programme 122 « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le montant des crédits disponibles au 2 décembre 2025, hors titre 2, est de 248,2 millions d'euros, alors que la loi organique, en l'absence de la dérogation prévue par le présent article, n'autoriseraient le report des crédits qu'à un montant de 10,6 millions d'euros, soit 3 % des crédits ouverts, hors titre 2, par la loi de finances initiale.

Source : commission des finances, à partir des informations issues du système d'information Chorus

Au total, le rapporteur général remarque que, au lieu de majorer de manière limitée et raisonnée, lorsque cela apparaît nécessaire, le plafond de 3 % prévu par la loi organique, le présent article supprime tout plafond en soustrayant des montants non négligeables de crédits au principe d'autorisation annuelle des crédits, en violation de la loi organique.

¹ Cette limite de 5 % correspond, par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2024 sur le budget général, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, à un montant global de 40,7 milliards d'euros.

En conséquence, la commission a adopté, sur sa proposition, un amendement **II-1847** (FINC.1) de sincérisation et de mise en conformité avec la Lolf qui précise le montant maximal des crédits pouvant être reportés, fixé au montant des crédits disponibles sur chacun des programmes concernés à la date du 2 décembre 2025.

Sur le fond, le rapporteur général constate que, dans le texte transmis, le montant total des relèvements de plafonds reste très limité, et ne s'y opposera donc pas.

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

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 59

Garantie de l'État à l'Unédic

Le présent article fixe à 10 milliards d'euros le plafond de la garantie que l'État pourra accorder aux emprunts obligataires contractés par l'Unédic en 2026 au titre du financement de l'indemnisation du chômage. Il s'agit d'une augmentation importante du plafond de garantie de l'État, qui était de 4 milliards d'euros en 2025 et de seulement 1 milliard d'euros en 2023 et en 2024.

La minoration des recettes de l'Assurance chômage du fait des prélèvements de l'État implique en effet un recours accru de l'Unédic aux marchés financiers dans un contexte de taux d'intérêt élevés, alors que se présentent d'importantes échéances de remboursement de la « dette Covid ».

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

I. LE DROIT EXISTANT: POUR L'UNÉDIC, UN RE COURS À LA GARANTIE DE L'ÉTAT SYSTÉMATIQUE DEPUIS 2011

L'Unédic est une association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 et issue de la convention nationale du 31 décembre 1958, maintenue par les conventions du 24 février 1984 et du 22 mars 2001. Elle est à ce titre assujettie aux dispositions des articles L. 213-8 à L. 213-21 du code monétaire et financier relatifs aux obligations émises par les associations.

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

suivant celui au cours duquel la constatation des résultats déficitaires cumulés est intervenue, de **reconstituer ses fonds propres**.

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

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

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

C'est dans ce cadre que, chaque année depuis 2011, une loi de finances ou une loi de finances rectificative accorde la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic. Un arrêté du ministre en charge de l'économie définit le montant de la garantie effectivement accordée par l'État, dans la limite du plafond autorisé par la loi. En général, la garantie est accordée jusqu'au montant du plafond³.

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

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

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

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

³ Voir par exemple l'arrêté du 13 mars 2024 accordant la garantie de l'État aux émissions obligataires de l'Unédic pour 2024, qui a apporté une garantie fixée au niveau du plafond légal, soit 1 milliard d'euros en principal en 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PLAFOND DE GARANTIE DE L'ÉTAT PORTÉ À 10 MILLIARDS D'EUROS POUR 2026

Le présent article a pour objet d'autoriser le ministre chargé de l'économie à octroyer, à titre gratuit, la **garantie de l'État à l'Unédic pour les emprunts obligataires** que l'association pourrait contracter au cours de l'année 2026 en cas d'apparition d'un besoin de financement pour assurer la continuité de l'indemnisation du chômage en 2026.

Il autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à l'Unédic dans la limite de 10 milliards d'euros en principal pour l'année 2026.

Ce plafond est fixé de manière à pouvoir couvrir, si cela s'avérait nécessaire, le **remboursement de 6,25 milliards d'euros de dettes de moyen et long terme arrivant à échéance en 2026**, tout en **réduisant l'encours de dette à court terme** de l'Unédic.

Cette disposition est notamment rendue nécessaire par un prélèvement de l'État sur les recettes de l'Unédic, à hauteur de **4,1 milliards d'euros en 2026**, prévu par **l'article 40 du présent projet de loi de finances**.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : L'UNÉDIC, FRAGILISÉE PAR LES PRÉLÈVEMENTS DE L'ÉTAT, FAIT FACE AU REMBOURSEMENT DE LA « DETTE COVID » ET DOIT CONTINUER À BÉNÉFICIER D'UNE GARANTIE

A. UNE SORTIE DES DÉFICITS ENCORE FRAGILE EN RAISON NOTAMMENT DE LA POURSUITE DES PRÉLÈVEMENTS DÉCIDÉS PAR L'ÉTAT

1. En déficit du fait des prélèvements de l'État, l'Unédic verrait son endettement s'alourdir en 2026

Après une année 2025 proche de l'équilibre, **l'Assurance chômage connaîtrait en 2026 un déficit de 1,3 milliard d'euros**. Cette situation financière est due à une faible progression des recettes, du fait d'un **recul de l'emploi salarié** (- 60 000 emplois) en 2025 et d'une stagnation de cet agrégat

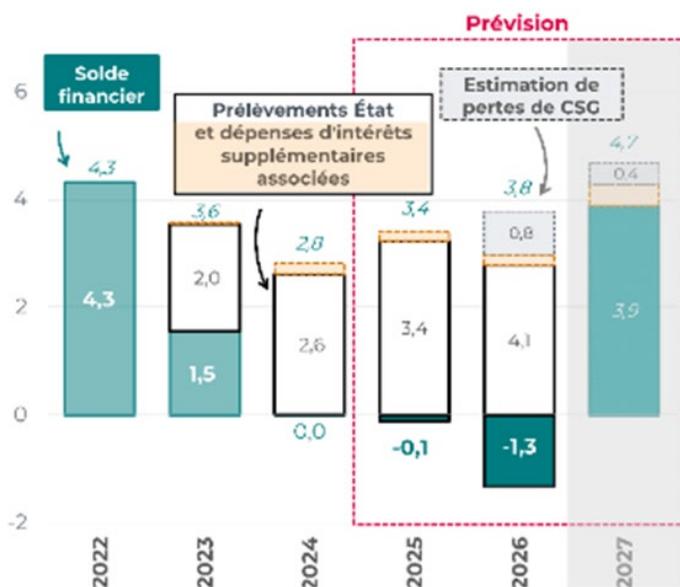
en 2026¹, ainsi que d'une **dégradation du marché du travail**, qui aurait un effet haussier sur les effectifs de demandeurs d'emploi indemnisés.

Dans ces circonstances, les **moindres compensations versées par l'État, qui s'apparentent à un prélèvement sur les recettes de l'Unédic, ont pour effet de compromettre l'équilibre financier du régime**. En effet, si le solde financier du régime s'est maintenu tout juste à l'équilibre en 2024, le prélèvement de l'État annule entièrement les excédents de l'Unédic, faisant passer son solde en territoire légèrement négatif en 2025 (- 0,1 milliard d'euros) et franchement déficitaire en 2026 (- 1,3 milliard d'euros).

Cet écart résulte de la **reprise par l'État d'une part de la TVA affectée à l'Unédic via l'Acoss**, aux fins de faire contribuer les excédents de l'Unédic à l'amélioration du solde de l'État².

**Prévision d'évolution du solde financier de l'Unédic,
avec et sans prélèvement de l'État entre 2022 et 2027**

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2025

En effet, l'excédent du régime d'assurance chômage aurait pu être de 3,4 milliards d'euros en 2025 – alors qu'il est déficitaire du fait du prélèvement. En 2026, le déficit attendu est de 1,3 milliard d'euros, alors qu'un excédent de 3 milliards d'euros aurait pu être dégagé en l'absence de prélèvement de l'État à hauteur de 4,1 milliards d'euros en vertu de l'article 40 du présent PLF.

¹ Unédic, Prévisions financières de l'Assurance chômage, octobre 2025.

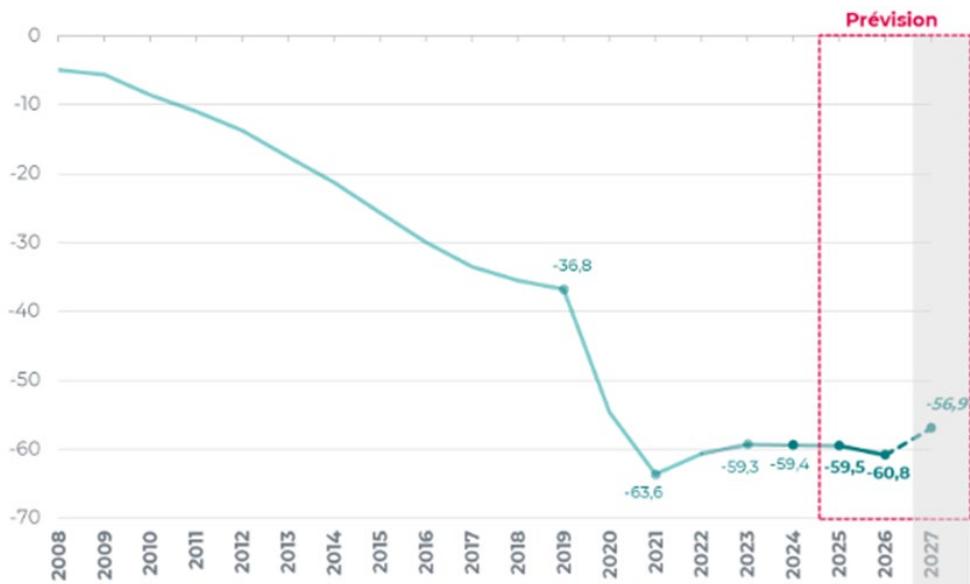
² Cf. infra.

Ce retour en territoire déficitaire provoque en conséquence une inversion de la courbe de désendettement de l'Unédic. Ainsi, alors que la dette de l'Assurance chômage était d'environ 59,5 milliards d'euros en 2025 sans prélèvement, elle s'établirait à 60,8 milliards d'euros à fin 2026.

Au lieu de se réduire, la dette de l'Unédic repartirait donc à la hausse en 2026, éloignant d'autant plus les perspectives d'apurement de 50 % de la dette de l'Assurance chômage à horizon 2026, **objectif qui apparaît désormais hors de portée**.

Prévision d'évolution de l'endettement du régime d'assurance chômage entre 2022 et 2027

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2025

L'exercice 2026 se traduira donc pas l'inversion de la trajectoire de **résorption de la dette de l'Unédic qui s'alourdira à 60,8 milliards d'euros à la fin de l'année** selon les dernières prévisions. Cette perspective devrait se prolonger en 2027, la diminution attendue dans les projections de l'Unédic étant fondée sur l'absence de prélèvement de l'État.

2. Un prélèvement conforme aux prévisions établies en 2023

Le principe d'une reprise par l'État des excédents de l'Unédic a été posé dans le document de cadrage par lequel la Première ministre d'alors avait fixé les conditions de la négociation de la convention de l'assurance chômage¹. Ainsi, entre 2023 et 2026, des **prélèvements sur la fraction de TVA affectée à**

¹ Document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage, juillet 2023.

l'Unédic devaient lui permettre de faire **contribuer le régime d'assurance chômage** « *au financement des politiques visant le plein emploi¹* ».

En 2023, le montant de cette reprise a été de 2 milliards d'euros ; il a ensuite été de 2,6 milliards d'euros en 2024 et de 3,35 milliards d'euros en 2025². Pour 2026, il serait de 4,1 milliards d'euros (+ 750 millions d'euros) en vertu de l'article 40 du présent PLF.

**Reprise d'excédents de l'Unédic
prévue et en cours de réalisation entre 2023 et 2026**

(en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026
Document de cadrage	2 000	2 500	3 000 < x < 3 200	3 500 < x < 4 100
Lois de finances et PLF 2025	2 000	2 600	3 350	4 100

Source : document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage et projet de loi de finances pour 2026

Cette trajectoire est globalement conforme à la prévision du document de cadrage. Elle lui est légèrement supérieure pour les années 2024 (+ 100 millions d'euros à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale) et 2025 (+ 150 millions d'euros). Elle est en revanche tout à fait conforme pour 2026, même si elle s'établit au **montant maximal envisagé**.

B. ALORS QUE SE RAPPROCHENT D'IMPORTANTES ÉCHÉANCES DE REMBOURSEMENT DE LA « DETTE COVID », UNE GARANTIE POUR L'UNÉDIC EST NÉCESSAIRE

Après deux années de forte sollicitation des marchés financiers en réponse aux besoins liés à la crise Covid-19 en 2020 et 2021, mais dans un contexte de taux bas, la dette de l'Unédic s'est stabilisée. Ainsi, le recours à l'émission de dette nouvelle de moyen et long terme a été limitée depuis 2022 avec **1 milliard d'euros de dette obligataire nouvelle au format « Social Bond »** chaque année en 2022, 2023 et 2024.

Cependant, le solde de l'Unédic en 2026 ne permettra pas de rembourser sa dette à moyen et long terme arrivant à échéance, dont l'**encours est d'environ 6,25 milliards d'euros**. De plus, l'émission de dette obligataire à moyen et long terme au-delà de ces besoins de financement permettra de diminuer l'encours de **dette de court terme qui est d'environ 12 milliards d'euros à fin mai 2025**, et qui représentera encore 18 % de l'endettement brut

¹ Évaluation préalable du présent article.

² Loi de finances de fin de gestion pour 2023 – article 2 ; loi de finances pour 2024 – article 163 ; loi de finances pour 2025 – article 131.

de l’Unédic fin 2025, après 20 % fin 2024 (*cf. infra*), encore proche du niveau atteint en 2020 lors de la crise sanitaire.

L’émission de dette à moyen et long terme pour un montant maximal de 10 milliards d’euros en 2026 permettra ainsi de **réduire de 3,35 milliards d’euros l’encours de dette de court terme, qui représenterait alors 13 % de l’encours total de dette brute en fin d’année 2026.**

Dans ce contexte, l’octroi d’une garantie de l’État, pour un **montant désormais porté à 10 milliards d’euros en 2026** – contre 4 milliards d’euros en 2025 et 1 milliard d’euros en 2024 – tel que prévu par l’article 59 du présent projet de loi, permet à l’Unédic de se refinancer à long terme et d’éviter ainsi une hausse excessive de la proportion de sa dette à court terme.

Décomposition de la dette nette de l’Unédic, avec la garantie de l’État

(en milliards d’euros et en pourcentage)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dette brute	+ 62,3	+ 67,7	+ 64,4	+ 63,0	+ 63,3	+ 63,5	+ 64,0
<i>dont court-terme</i>	11,8	7,9	7,7	9,0	12,4	11,6	8,3
<i>dont long-terme</i>	50,5	59,9	56,8	54,0	50,9	51,9	55,7
Trésorerie	+ 7,7	+ 4,1	+ 3,7	+ 3,7	+ 3,9	+ 3,9	+ 3,7
Dette nette	+ 54,6	+ 63,7	+ 60,7	+ 59,3	+ 59,4	+ 59,6	+ 60,3
<i>Proportion court-terme (% dette nette)</i>	19	12	12	14	20	18	13

Source : évaluation préalable

De plus, l’année 2026 marquera le début du **remboursement de la « dette Covid »**, contractée pendant la crise sanitaire et émise dans des conditions de taux très favorables – parfois à taux nul. **Cette dette devra être refinancée à des taux plus élevés.** Ainsi, l’octroi de la garantie de l’État, et le recours à des instruments de long-terme qu’elle permet, est d’autant plus indispensable dans le **contexte actuel de taux d’intérêt pèse également sur les finances de l’Unédic**, dans un contexte où il est plus cher d’émettre de la dette à court-terme, sans garantie de l’État, que de la dette à long-terme garantie par l’État.

Un recours excessif à l’endettement de court-terme placerait l’Unédic dans une situation de vulnérabilité pour sécuriser son refinancement et ses taux d’intérêt.

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

ARTICLE 60

Garantie de l'État au bénéfice du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) des Alpes 2030

Le présent article apporte premièrement des précisions à la garantie pour les droits audiovisuels pour les Jeux des Alpes 2030, en indiquant notamment que les cas d'appel de la garantie seront définis par une convention tripartite entre l'État, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (Cojop) et le Comité international olympique (CIO), qui doit encore être signée.

Surtout, le présent article introduit la garantie finale de l'État au CIO, qui vise à couvrir tout éventuel déficit du Cojop. Cette garantie est supportée pour moitié par l'État et pour moitié par les régions organisatrices (Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), dans la limite de 1,03 milliard d'euros.

L'octroi d'une garantie de l'Etat pour tout déficit éventuel du Cojop fait partie des engagements de la France auprès du Comité international olympiques, et il n'est pas question de la remettre en cause.

La question de la garantie des régions est en revanche plus polémique. Le Sénat l'avait supprimée en juin dernier, lors de l'examen du projet de loi relatif aux Jeux olympiques et paralympiques de 2030, au motif que ses contours n'étaient pas suffisamment définis, et avait renvoyé cette question à plus tard, sans toutefois exclure la possibilité d'une couverture commune.

La situation a cependant évolué au cours des derniers mois. Le 27 juin 2030, les régions AURA et PACA ont signé avec l'État un « pacte des financeurs », qui consacre l'existence d'une responsabilité partagée entre l'Etat et les régions. En outre, l'Etat a renforcé sa participation au financement du Cojop.

Les conditions sont ainsi désormais réunies pour que les régions puissent octroyer leur garantie. Toutefois, il convient de s'assurer que les modalités d'appel à cette garantie soient équilibrées entre l'ensemble des parties. Pour cette raison, le rapporteur général propose un amendement II-1848 (FINC.2) visant à préciser que l'octroi de la garantie des régions ne peut survenir qu'après la signature de la convention relative à cette garantie entre le Cojop, l'État et les deux régions.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN DISPOSITIF EN TROIS ÉTAGES POUR LA GARANTIE DE L'ÉTAT AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES D'HIVER

A. UN DISPOSITIF DE GARANTIE QUI REPRENDS LE MODÈLE DE CELUI DES JEUX DE PARIS 2024

L'octroi de la garantie de l'État au Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) est une **procédure exigée par le Comité international olympique (CIO) pour la signature du contrat de ville hôte**.

Pour les Jeux de Paris 2024, l'**octroi de la garantie de l'État a été permis par l'article 81 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, complété par l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022**. Cette garantie a été décomposée **en trois garanties distinctes** :

- la première couvre la **contribution du CIO au financement du Cojop** au titre des droits de diffusion audiovisuelle, pour un montant total de **800 millions d'euros**. Cette garantie a fait l'objet d'un accord tripartite entre l'État, le Cojop et le CIO, qui détaille les cas où elle peut être appelée ;

- la seconde consiste en une garantie sur les décalages temporaires de trésorerie du Cojop, pour un montant total de **93 millions d'euros** ;

- la troisième devait couvrir tout déficit éventuel du COJOP, dans la limite de trois milliards d'euros. Ce montant est proche des dépenses prévisionnelles du Cojop évaluées à l'hiver 2022 (**3,6 milliards d'euros**).

Après les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, il s'est avéré que le budget du Cojop est excédentaire de 75,7 millions d'euros : sur un budget, en recettes, de 4 494,2 millions d'euros, 4 418,5 millions d'euros ont finalement été dépensés. La Cour des comptes estime ainsi que le risque d'appel à la garantie de l'État est désormais entièrement écarté¹.

¹ Cour des comptes, « Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, rapport au Parlement », septembre 2025 page 34.

Les cas d'appel de la garantie de l'État au titre du remboursement des droits de diffusion audiovisuelle pour les Jeux de Paris 2024

L'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle, signé entre le Comité international Olympique et le COJO, liste les cas de remboursement par Paris 2024 des sommes versées par le CIO au titre des droits de diffusion audiovisuelle. En effet, les diffuseurs qui seraient amenés à renoncer à la diffusion des Jeux peuvent demander le remboursement de ces sommes au CIO, qui se retournera dans ce cas vers le COJO. Les cas ouvrant droit à remboursement total du diffuseur recouvrent :

- l'annulation de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- la non-participation de l'équipe du pays dont est originaire le diffuseur ;
- la violation des déclarations et garanties du contrat ;
- l'insolvabilité, la dissolution ou la liquidation du CIO ;
- une violation substantielle du contrat.

Les cas ouvrant droit à remboursement partiel, quant à eux, concernent :

- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le raccourcissement de la durée des Jeux ;
- la non-participation de certains pays médaillés lors de la précédente édition ;
- l'incapacité du CIO à fournir certains services ou infrastructures ;
- la relocalisation des Jeux en dehors de Paris ;
- l'annulation des épreuves de certains sports ou épreuves populaires ;
- l'organisation d'épreuves dans moins de 20 sports ;
- le changement de lieu des événements les plus populaires ;
- la non-participation d'une équipe olympique dans la cérémonie d'ouverture et de clôture ou à n'importe quel sport ;
- les changements significatifs dans l'ordre des épreuves ;
- la prohibition de la publicité pour la bière et le vin ;
- une violation substantielle du contrat.

Source : accord sur le remboursement de la contribution liée à la diffusion du contrat ville hôte de Paris 2024.

B. POUR LES JEUX D'HIVER, LE DISPOSITIF DE GARANTIE EN TROIS ÉTAGES EST REPRIS, ET IL EST COUPLÉ D'UNE GARANTIE PARTAGÉE AVEC LES RÉGIONS ORGANISATRICES

1. Les deux premiers étages de la garantie ont été adoptés dans la loi de finances initiale pour 2025

Tout comme pour Paris 2024, la garantie de l'État pour les Jeux de 2030 est prévue pour être octroyée en trois parties : une garantie pour le remboursement des avances versées par le CIO au titre des médias, une sur les emprunts de trésorerie, et enfin une troisième relative au déficit du COJOP.

Les deux premiers « étages » ont été adoptés par l'article 151 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Le I de cet article a autorisé le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État au remboursement de la contribution financière versée par le CIO, au titre des revenus découlant des accords de diffusion des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver.

La garantie s'exerce en cas d'annulation totale ou partielle des Jeux d'hiver de 2030, **dans la limite de 500 millions d'euros** et pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2030.

Le II du même article prévoit par ailleurs que le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder une autre garantie de l'État, cette fois au comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques, **au titre des emprunts bancaires qu'il contracte et qui sont affectés au financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses**.

Cette garantie est accordée en principal et en intérêts, à titre onéreux, dans la limite d'un **montant total de 70 millions d'euros en principal**, pour des emprunts d'une durée maximale de deux ans, de montants unitaires maximaux de 50 millions d'euros en principal et souscrits avant le 31 décembre 2030.

2. Un projet d'introduire une garantie partagée avec la région Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur supprimé par le Sénat

Dans sa version initiale, l'article 5 du projet de loi relatif à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 prévoyait de modifier l'article 151 de la loi de finances pour 2025 pour préciser que la région Auvergne-Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur peuvent accorder une garantie afin de compenser, le cas échéant, le solde déficitaire constaté lors de la liquidation du Cojop.

Un tel mécanisme de partage de la garantie avec les collectivités organisatrices n'était pas prévu pour les Jeux de Paris 2024.

La version initiale de l'article 5 précisait que cette garantie ne peut représenter au plus qu'un quart du solde déficitaire pour chacune des régions, et qu'elle doit se situer dans la limite d'un montant correspondant à un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget régional au titre de l'exercice budgétaire lors duquel la garantie est octroyée. En outre, la garantie ne peut être engagée que pour autant que la liquidation du Cojop intervienne avant le 31 décembre 2033.

Enfin, cet article prévoyait qu'une convention entre le Cojop, l'État et les deux régions devait définir les modalités de cette garantie et les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver l'équilibre budgétaire et financier de l'association. Cette convention doit être conclue avant que les régions octroient leur garantie.

Toutefois, en juin dernier, la commission des lois du Sénat a supprimé cet article par un amendement de M. Stéphane Sautarel, au motif que « le vote précoce d'une telle disposition par le législateur, consacrerait l'existence d'une solidarité financière entre l'État et les deux régions hôtes dont les contours ne sont pas définis à ce stade. Sans remettre en cause la possibilité d'une couverture commune d'un éventuel déficit, il apparaît donc que les conditions ne sont pas réunies à ce jour pour un débat éclairé sur la répartition de la charge entre l'État et les régions hôtes. »

Les sénateurs réunis en séance publique ont ensuite confirmé cette décision en votant contre l'amendement du Gouvernement rétablissant cet article. Le projet de loi, qui a été déposé en première lecture au Sénat, a ensuite été transmis à l'Assemblée nationale, où il n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour à la date de rédaction du présent rapport.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES PRÉCISIONS SUR LES DROITS DE DIFFUSION AUDIOVISUELLE ET LA MISE EN PLACE D'UNE GARANTIE POUR LE DÉFICIT DES JEUX PARTAGÉE AVEC LES RÉGIONS

A. DES PRÉCISIONS SONT APPORTÉES SUR LA GARANTIE POUR LES DROITS AUDIOVISUELS

Le 1° du présent article apporte tout d'abord plusieurs précisions à la garantie pour les droits audiovisuels :

- il indique que la garantie ne peut pas être engagée avant la dissolution du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (Cojop) ;

- il ajoute que la garantie s'exerce également dans le cas de la réalisation de l'un des événements définis dans l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle passé entre l'État, le Cojop et le CIO. Un tel accord tripartite avait été signé pour Paris 2024.

Enfin, cette disposition repousse d'un an la date limite pour que la garantie de l'État puisse s'exercer, celle-ci passant du 31 décembre 2030 au 31 décembre 2031.

Comparaison de la garantie pour les trois audiovisuelles dans la loi de finances initiale pour 2025 et le projet de loi de finances pour 2026

LFI pour 2025	PLF pour 2026
La garantie est accordée, à titre gratuit, dans la limite de 500 millions d'euros et pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2030. Elle s'exerce en cas l'annulation totale ou partielle de l'édition 2030 des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver.	Cette garantie est accordée, à titre gratuit, dans la limite de 500 millions d'euros. Elle ne peut être engagée que jusqu'à la dissolution du comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2031. Elle s'exerce en cas d'annulation totale ou partielle de l'édition 2030 des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver. Elle s'exerce également dans le cas de la réalisation de l'un des événements définis dans l'accord sur le remboursement des droits de diffusion télévisuelle entre l'État, le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques et le Comité international olympique.

Source : commission des finances, d'après l'article 151 de la LFI pour 2025 et le présent article

À la date de rédaction du présent rapport, l'accord entre l'État, le Cojop et le CIO sur le remboursement des droits de télévision audiovisuelle n'est pas encore signé.

B. L'INTRODUCTION D'UNE GARANTIE SOLIDAIRE ENTRE L'ÉTAT ET LES DEUX RÉGIONS ORGANISATRICES POUR LA COUVERTURE DE TOUT DÉFICIT DU COMITÉ D'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES

Le 2° du présent article prévoit que le ministre chargé de l'économie est autorisé à accorder la garantie de l'État, en dernier ressort après l'épuisement des autres sûretés, recours et provisions, au Cojop afin de compenser, le cas échéant, le solde déficitaire constaté lors de la liquidation du comité.

Cette garantie serait accordée, à titre onéreux, pour un montant maximal égal à **50 % du solde déficitaire, dans la limite de 515 millions d'euros**. Elle ne peut être engagée que pour autant que la liquidation du comité intervienne avant le 31 décembre 2031.

En outre, le 2° prévoit que **l'octroi de la garantie est conditionné à celui d'une garantie de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur au Cojop**, afin également de compenser l'éventuel solde déficitaire constaté lors de la liquidation du comité, **pour un montant total égal à 50 % de ce solde, dans la limite, à nouveau, de 515 millions d'euros**.

La limite totale de la garantie, en incluant l'État et les régions, serait donc de 1,03 milliard d'euros.

L'article indique également qu'une **convention conclue entre le Cojop, l'État, la région Auvergne-Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur** définit les modalités d'application de la garantie et les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver l'équilibre budgétaire et financier du comité. **Contrairement à la disposition de l'article 5 de la version initiale du projet de loi des JOP de 2030, rien n'indique que cette convention doit être conclue avant que les régions n'octroient leur garantie.**

Enfin, le 2° du présent article prévoit qu'avant le 1^{er} octobre de chaque année, **le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant la dernière prévision pluriannuelle du budget du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques des Alpes 2030, en recettes et en dépenses, et son évolution depuis l'exercice précédent**. Le rapport doit préciser l'encours en principal des emprunts contractés par le comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques et expose toutes les mesures mises en œuvre afin de limiter le risque d'appel en garantie.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE GARANTIE QUI DOIT ÊTRE PLUS SÉCURISANTE POUR LES RÉGIONS

Le 24 juillet 2024, le Comité international olympique (CIO) a officiellement attribué l'édition 2030 des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver aux Alpes françaises, sous condition de recevoir les garanties financières de l'État. Les Jeux seront ainsi organisés sur les territoires des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'organisation des Jeux est assurée par un « Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques », qui est une entité distincte du « Cojop » qui a organisé les Jeux de Paris 2024. Il a été mis en place le 18 février 2025, et son président est Edgar Gospiron.

L'octroi d'une garantie de l'Etat pour tout déficit éventuel du Cojop fait partie des engagements de la France auprès du Comité international olympiques, et il n'est pas question de la remettre en cause. L'exemple de Paris 2024 montre qu'une telle garantie n'est pas nécessairement activée si la livraison des ouvrages olympiques et l'organisation des Jeux sont effectuées de manière rigoureuse, avec un contrôle étroit de la puissance publique.

La question de la garantie des régions est en revanche plus polémique. Le Sénat l'avait supprimée en juin dernier au motif que ses contours n'étaient pas suffisamment définis, et avait renvoyé cette question à plus tard, sans toutefois exclure la possibilité d'une couverture commune. Le risque de déficit des Jeux des Alpes 2030 est en effet considéré comme plus important que celui de Paris 2024, en raison des difficultés logistiques qui découlent de l'organisation d'une telle compétition sportive dans un territoire de montagne, ainsi que du fait que les recettes de billetterie sont traditionnellement moins élevées pour les Jeux d'hiver.

La situation a cependant évolué au cours des derniers mois. Le 27 juin 2030, les régions AURA et PACA ont signé avec l'État un « pacte des financeurs », qui prévoit les financements requis pour que les JOP d'hiver atteignent leur équilibre financier, et qui consacre l'existence d'une responsabilité partagée entre l'Etat et les régions : « *en dernier recours et dans l'hypothèse la moins favorable, l'État et les deux Régions confirment leur accord de principe en vue de l'instauration d'un nouveau dispositif traduisant formellement leur engagement de responsabilité conjointe.* »¹

En outre, l'État s'est engagé à contribuer au financement du Cojop à hauteur de 362 millions d'euros sur l'ensemble de la séquence pluriannuelle 2025-2030. Les autorisations d'engagement correspondantes seront clôturées dès 2026, et la ventilation des CP au cours des années 2027 à 2030 est prévue pour être précisée à la fin de l'année en coordination avec le calendrier de versement des subventions des régions hôtes.

¹ Comité interministériel des Jeux olympiques et paralympiques, Présentation du pacte des financeurs, 27 juin 2025.

La contribution des deux régions hôtes était envisagée initialement à hauteur de 50 millions d'euros chacune, celles-ci ayant finalement accepté de doubler cet effort en contrepartie d'une réduction de leur subvention à la Société de livraison des ouvrages olympiques des Alpes 2030. **L'ensemble des concours publics en faveur du Cojop des Alpes 2030 s'élèverait donc à 562 millions d'euros, ce qui représente un montant deux fois et demi supérieur à celui qui a été attribué au Cojop de Paris 2024.**

Les conditions sont ainsi réunies pour que les régions puissent octroyer leur garantie. Toutefois, il convient de s'assurer que les modalités d'appel à cette garantie soient équilibrées entre l'ensemble des parties.

La version initiale du projet de loi relatif à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2030 prévoyait que la garantie des régions AURA et PACA ne puisse être octroyée que dès lors que la convention entre le Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques (Cojop) de 2030, l'État et les deux régions a été conclue.

Cette convention est reprise dans le projet de loi de finances pour 2026, mais **le présent article ne mentionne plus le fait que celle-ci doit être conclue avant que les régions n'octroient leur garantie.** Le rapporteur général a donc proposé l'amendement II-1848 (FINC.2) visant à réintroduire cette précision dans le texte, afin d'assurer que les régions n'octroient leur garantie que si elles ont accepté les règles du partage des responsabilités du déficit éventuel des Jeux des Alpes 2030 avec l'État.

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

ARTICLE 61

Garantie de l'État au bénéfice de l'Agence française de développement (AFD) pour l'initiative « Farm-secteur privé »

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à octroyer une garantie de l'État aux prêts consentis par l'Agence française de développement ou par sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique aux entreprises du secteur agricole et agroalimentaire en Afrique et aux institutions financières privées africaines intervenant dans ce secteur, dans la limite de dix millions d'euros et à compter du 1^{er} janvier 2026 et jusqu'au 31 décembre 2027.

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

I. LE DROIT EXISTANT : UN FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE L'INITIATIVE « FARM-SECTEUR PRIVÉ » INSCRIT SUR LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

Lancée par la France en 2022 pour répondre aux menaces pesant sur la sécurité alimentaire mondiale résultant de la pandémie de covid-19 et de l'agression russe contre l'Ukraine, l'initiative FARM (pour *Food and Agriculture Resilience Mission*) comprend un volet privé, « FARM-secteur privé », qui vise à soutenir les très petites et moyennes entreprises agricoles et entreprises agroalimentaires. Il repose :

- d'une part, sur des **prêts directs à des entreprises agroalimentaires** rencontrant des difficultés de financement ;
- d'autre part, sur des **prêts intermédiaires, au travers d'institutions microfinance et de banques locales**, à de très petites et moyennes entreprises (TPME) agricoles.

L'initiative est mise en œuvre par Proparco (pour promotion et de participation pour la coopération économique), filiale du groupe de l'Agence française de développement (AFD) chargée du soutien au secteur privé. Le domaine de la sécurité alimentaire présente, pour Proparco, davantage de risques par rapport à ses exigences prudentielles habituelles. Pour cette raison, un dispositif de partage/atténuation du risque (« *derisking* ») a été mis en place par voie de convention¹ entre l'État, l'Agence française de développement et Proparco.

¹ Signée le 20 décembre 2023.

Le mécanisme de partage des risques repose sur l'utilisation de crédits budgétaires, pour un montant maximal de cinq millions d'euros par opération, avec une prise en charge de l'État limitée à 80 % pour les opérations les plus risquées. Des crédits budgétaires sont versés à Proparco en anticipation de la réalisation du risque de défaut sur les projets financés. Ils sont toutefois remboursés à l'État lorsqu'ils n'ont pas été consommés à l'issue de l'achèvement des opérations (pour une durée moyenne par projet de sept à dix ans).

Ce dispositif mobilise des crédits budgétaires de la mission « Aide publique au développement », répartis entre :

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement » ;
- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

La loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 a prévu sur le programme 110 l'engagement de 15 millions d'euros en AE et de cinq millions d'euros en CP.

Au total, sur la période 2023-2025, 64 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés à Proparco en anticipation afin de couvrir le défaut des contreparties sur des projets. Toutefois, la sinistralité constatée sur le portefeuille de projets FARM géré par Proparco est moins élevée qu'anticipée, ce qui conduit à envisager de nouvelles modalités de couverture du risque. Comme l'indique l'exposé des motifs du présent article « *si ce mécanisme budgétaire était pertinent en raison du lancement d'une initiative nouvelle, il apparaît après quelques années de mise en œuvre que, malgré le caractère innovant et risqué des opérations concernées, aucun cas de sinistralité ne s'est encore matérialisé.* »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OCTROI D'UNE GARANTIE DE L'ÉTAT AU BÉNÉFICE DE L'AFD POUR L'INITIATIVE « FARM-SECTEUR PRIVÉ »

Le présent article prévoit d'autoriser l'**octroi d'une garantie de l'État par le ministre chargé de l'économie aux prêts consentis par l'Agence française de développement ou par sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique aux entreprises du secteur agricole et agroalimentaire en Afrique et aux institutions financières privées africaines intervenant dans ce secteur.**

La garantie de l'État est accordée dans la **limite d'un plafond global de 10 millions d'euros**, en principal et en intérêts. Elle est accordée à compter du 1^{er} janvier 2026 jusqu'au 31 décembre 2027.

L'octroi de cette garantie est enfin subordonné à la conclusion d'une convention entre l'État, l'AFD et Proparco.

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

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LA SUBSTITUTION D'UNE GARANTIE DE L'ÉTAT À UN DISPOSITIF BUDGÉTAIRE EST SANS INCIDENCE POUR NOTRE NIVEAU D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

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

L'impact de la garantie nouvellement octroyée sera d'autant plus réel que le risque de défaut demeure élevé sur des projets en matière de sécurité alimentaire.

Le recours à un dispositif de garantie, et non plus de mobilisation de crédits budgétaires, présente l'avantage de limiter les effets de trésorerie. Plutôt que de verser des crédits budgétaires qui seront immobilisés par Proparco durant toute la durée du projet et reversés à l'État si le risque ne se matérialise pas, un dispositif de garantie limite l'engagement de crédits budgétaires.

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

ARTICLE 62

Sécurisation des prêts et dispositions relatives au financement de la collectivité de Nouvelle-Calédonie

Le présent article prévoit une prolongation, en 2026, de la garantie accordée par l'État à l'Agence française de développement pour les prêts consacrés aux mesures de relance et de refinancement de la Nouvelle-Calédonie suite aux émeutes de 2024.

Celle-ci reste accordée dans la limite de 1 milliard d'euros, pour des prêts d'une durée inférieure à 25 ans et dont le remboursement ne peut être différé plus de 3 ans.

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

I. LE DROIT EXISTANT : EN 2025, L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT BÉNÉFICIE D'UNE GARANTIE DE L'ÉTAT POUR LES PRÊTS CONSACRÉS À LA RECONSTRUCTION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

A. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT ACCOMPAGNE LA RECONSTRUCTION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE PAR LE BIAIS DE PRÊTS GARANTIS

1. L'Agence française de développement mène une politique d'aide au développement au moyen de prêts

L'Agence française de développement (AFD) est l'opérateur pivot de la politique de coopération et de développement de la France. Il s'agit d'un organisme disposant à la fois du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)¹ et, depuis 2018, de celui de société de financement, soumis au cadre prudentiel applicable à cette catégorie de sociétés. Elle met en œuvre une part importante de la politique d'aide au développement de la France.

L'AFD intervient aussi bien sous la forme de subventions (aide-projet, mise en œuvre de l'aide budgétaire), que de prêts bonifiés et non bonifiés et de prises de participations et de garanties.

¹ Conformément à l'article R. 515-6 du code monétaire et financier.

L'AFD mène ainsi une politique de prêts bilatéraux, essentiellement en faveur du secteur public, pour le compte de l'État français. Elle a accordé 1,4 milliard d'euros de prêts en 2024.

L'Agence reçoit des crédits de l'État pour la mise en œuvre ou la rémunération des frais associés à la politique de développement, et non au titre de son fonctionnement.

En effet, les crédits budgétaires sont versés en autorisations d'engagement à l'AFD au titre de :

- la bonification des prêts concessionnels accordés par l'agence à des États ou des organisations internationales ;

- la mise en œuvre des interventions de la France en dons-projets, le financement des ONG et l'assistance technique dans le cadre de la coopération bilatérale ;

- la rémunération, par l'État, du service rendu par l'AFD.

2. Une garantie de l'État à l'AFD sur les prêts destinés à la Nouvelle-Calédonie octroyée en LFI pour 2025

En réponse à la crise institutionnelle de mai 2024 en Nouvelle-Calédonie, l'État a déployé un ensemble de dispositifs d'urgence afin de préserver les entreprises, soutenir la trésorerie des collectivités territoriales et éviter la faillite des services publics essentiels. Il a notamment octroyé 530 millions d'euros d'aides publiques en 2024 dont 340 millions d'euros d'avances remboursables et 190 millions d'euros de subventions.

Le soutien financier de l'État envers la collectivité de Nouvelle-Calédonie se poursuit en 2025, en privilégiant **la relance économique et le redressement des finances publiques du territoire**. En ce sens, l'article 150 de la loi de finances pour 2025¹ autorise l'État à apporter sa garantie à l'AFD au titre des prêts consentis à la Nouvelle-Calédonie et aux autres collectivités du territoire.

Le premier alinéa dudit article précise que la garantie de l'État ne peut être apportée à l'AFD que si les prêts octroyés par l'opérateur aux collectivités poursuivent l'un des objectifs suivants :

- ils permettent de refinancer les concours d'urgence accordés en 2024 par l'État et le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ;

- ils financent les déficits de la Société néo-calédonienne d'énergie, de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie ;

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

- ils soutiennent les mesures de relance de l'économie, selon un plan élaboré par l'État et les autorités calédoniennes.

Par ailleurs, les prêts accordés par l'AFD ne sont garantis par l'État que si les conditions suivantes, cumulatives, sont remplies :

- une convention, prévoyant des réformes structurelles conduisant au rétablissement d'une situation financière saine de la collectivité, doit avoir été signée entre l'État, l'AFD et la Nouvelle-Calédonie ou ses collectivités ;

- les prêts garantis ne dépassent pas 25 ans et leur remboursement ne peut être différé de plus de trois ans.

Limité à 500 millions d'euros dans le texte initial, le montant plafond de la garantie a finalement été porté à 1 milliard d'euros de capital lors de la discussion du texte.

B. NÉANMOINS, L'EXIGENCE DE CONTREPARTIES AUX PRÊTS GARANTIS A ENTRAÎNÉ UN RALENTISSEMENT DU CALENDRIER DE DÉCAISSEMENTS EN 2025

Un premier prêt de 560 millions d'euros a été décaissé au mois d'avril 2025. Celui-ci comportait une première tranche de refinancement de 397 millions d'euros, sans condition, pour les opérations de court terme entamées en 2024. Une deuxième tranche de liquidité dite « d'urgence », d'un montant de 163 millions d'euros, devait permettre de couvrir les besoins de trésorerie jusqu'à l'octroi d'un nouveau prêt.

Le décaissement des fonds prévus par cette dernière était notamment subordonné à l'adoption par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'un **plan de réforme crédible avant le 31 mai 2025**. En dépit du report de cette échéance à diverses reprises, le Congrès a finalement adopté le 14 août 2025 un « *plan détaillé des réformes budgétaires, sociales et fiscales visant à rétablir l'équilibre des comptes sociaux et à redresser les finances publiques de la Nouvelle-Calédonie* ».

Or, le plan présenté ne satisfaisait pas entièrement les conditions prévues par la convention de versement, signée le 29 mars 2025 par le ministre des outre-mer et le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, qui précise les conditions d'octroi du prêt et les conditionnalités préalables aux futurs décaissements. Avec une prévision de **déficit de l'ordre de 90 millions d'euros en 2028**, ce plan ne parviendrait pas à atteindre le rétablissement total des finances publiques à moyen terme.

Toutefois, compte tenu des efforts de redressement présentés, de l'engagement de l'exécutif de la collectivité, et du sérieux de la contrepartie, le Gouvernement a donné mandat à l'AFD d'instruire fin septembre 2025 un second prêt d'un montant minoré.

Une partie de ce nouveau prêt devrait être décaissée d'ici fin 2025, tandis qu'environ **200 millions d'euros pourraient faire l'objet d'une instruction en 2026**, en dépit des dispositions de la dernière loi de finances qui prévoient que la garantie de l'État ne puisse être accordée au-delà du 31 décembre 2025.

Par ailleurs, la reconstruction du territoire calédonien a été soutenue via deux autres dispositifs adoptés en LFI 2025 :

- une subvention, portée par la mission « Outre-mer » de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35 millions d'euros en crédits de paiement, pour financer les bâtiments publics détruits lors de la crise ;

- une réduction d'impôt, prévue à l'article 199 *undecies* B et à l'article 244 *quater* Y du code général des impôts, pour les entreprises investissant dans la reconstruction d'immeubles détruits entre le 13 mai et le 31 août 2024.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE PROLONGATION DE LA GARANTIE ACCORDÉE PAR L'ÉTAT À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT EN 2026

Le II du présent article prévoit, par conséquent, une **prolongation de douze mois de la disponibilité de la garantie de l'État**, en modifiant l'article 150 de la LFI pour 2025, pour soutenir les autorités néo-calédoniennes dans le financement et la mise en œuvre du plan de réforme et de relance de l'économie locale en 2025 et en 2026, comme précisé par le I du présent article, qui modifie également l'article 150 précité.

La prolongation de la garantie accordée par l'État ne modifie pas les conditions relatives à l'octroi de celle-ci.

En effet, la garantie reste accordée dans la limite d'un milliard d'euros, pour des prêts d'une durée inférieure à 25 ans et dont le remboursement ne peut être différé plus de 3 ans.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE MAINTIEN D'UN DISPOSITIF INDISPENSABLE POUR LA NOUVELLE-CALÉDONIE DANS UN CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE PRÉOCCUPANT

L'octroi de la garantie de l'État à l'Agence française de développement se trouvait être indispensable en 2025 au vu de l'importance des prêts et du niveau des risques associé aux contreparties, la situation financière des autorités locales calédoniennes étant très dégradée.

En raison de la crise institutionnelle, l'État avait annoncé en septembre 2024 un **appui direct de 310,8 millions d'euros à la collectivité de Nouvelle-Calédonie, dont 186,6 millions d'euros sous la forme d'avances remboursables** :

- une avance remboursable plafonnée à **100 millions d'euros** doit permettre de financer notamment le dispositif de chômage partiel (à hauteur de 50 millions d'euros) et la caisse locale de retraite (à hauteur de 5,3 millions d'euros) ;

- une avance remboursable de **48,4 millions d'euros** est prévue pour assurer les services publics essentiels, notamment le fonctionnement du régime d'assurance maladie (à hauteur de 41,9 millions d'euros) ;

- une avance remboursable de **38,2 millions d'euros** est annoncée pour le financement du dispositif de chômage partiel pour les mois de septembre et octobre porté par la CAFAT, l'organisme gestionnaire de la protection sociale en Nouvelle-Calédonie.

Depuis mai 2025, des travaux sont menés entre l'État, le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie et le Congrès afin d'aboutir à un plan de rééquilibrage des finances publiques sur le territoire. **Le déficit envisagé subirait une baisse conséquente entre 2026, où il est estimé à 250 millions d'euros, et 2028, où il serait réduit à 90 millions d'euros.**

Une mission interministérielle a également été constituée afin d'assurer le suivi des négociations et la mise en œuvre de l'accompagnement financier de l'État.

La situation financière du territoire demeure préoccupante. **Les recettes fiscales de la collectivité s'avèrent être en 2025 encore plus détériorées que prévu**, avec une baisse de l'ordre de 26 % par rapport à 2023, contre une prévision de diminution de 20 % lors de l'adoption du budget primitif. De plus, l'octroi de prêts garantis par l'État (PGE) à hauteur d'un milliard d'euros a fait augmenter le taux d'endettement de l'archipel à 360 %.

La situation financière de la Nouvelle-Calédonie ne devrait pas s'améliorer en 2026 compte tenu de la montée en charge des annuités des PGE, de la faible dynamique des recettes fiscales qui devraient rester en deçà du niveau de 2023, et du déficit des comptes sociaux.

Par ailleurs, le contexte politique, rythmé par les incertitudes autour de la tenue d'une consultation citoyenne anticipée, avant la révision constitutionnelle qui devait entériner la mise en œuvre de l'accord de Bougival signé en 12 juillet 2025 et demeure très incertaine, pourrait raviver un risque d'émeutes avec d'importantes conséquences économiques.

Par conséquent, cette situation exige le maintien de la garantie de l'État afin que la collectivité puisse obtenir de nouveaux financements indispensables à sa reconstruction.

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

ARTICLE 63

Souscription et augmentation de la part de la France au capital autorisé du Mécanisme européen de stabilité (MES)

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à une augmentation de la part de la France au sein du capital du Mécanisme européen de stabilité (MES) :

- d'une part, pour le capital appelé, à hauteur d'environ 37,5 millions d'euros ;
- d'autre part, pour le capital autorisé, à hauteur d'environ 327,8 millions d'euros (comptabilisé en engagement hors bilan au sein du compte général de l'État).

En conséquence, le montant de la part de la France au capital du MES est porté à environ 16,3 milliards d'euros pour le capital appelé et environ 142,6 milliards d'euros pour le capital autorisé.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la révision de la clé de capital du MES au 1^{er} janvier 2026, afin d'intégrer la pleine montée au capital de la Lettonie (qui bénéficiait jusqu'à présent d'une correction temporaire) et l'alignement de la clé de capital avec celle de la Banque centrale européenne, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

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

I. LE DROIT EXISTANT : LE MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ (MES) A VOCATION À FOURNIR UNE ASSISTANCE FINANCIÈRE AUX ÉTATS DE LA ZONE EURO CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

A. INSTITUÉ EN 2012, LE MES A POUR MISSION D'ASSURER UN RÔLE DE PRÊTEUR EN DERNIER RESSORT SELON UN PRINCIPE DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE LES ETATS MEMBRES

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une **institution financière internationale** créée en **octobre 2012** par un accord intergouvernemental (ci-après le « Traité MES »), signé le 2 février 2012¹, à laquelle sont parties tous les États membres de la zone euro².

¹ Traité instituant le mécanisme européen de stabilité, signé à Bruxelles le 2 février 2012.

² Chaque nouvel État membre adhérant à la zone euro devient également de façon obligatoire signataire du traité international fondant le MES. Le dernier État membre à avoir intégré le MES est la Croatie au 1^{er} janvier 2023, date de son entrée dans la zone euro.

Institué dans le contexte de la crise des dettes souveraines en zone euro, le MES a vocation à **fournir une assistance financière aux États de la zone qui connaîtraient des difficultés sur les marchés obligataires souverains**, en assurant une **mission de prêteur en dernier ressort selon un principe de solidarité entre les États membres**, dans l'objectif de **préserver la stabilité de la zone**.

Au 7 juillet 2025, le MES dispose d'un **capital autorisé d'environ 708,5 milliards d'euros**, dont environ **81,0 milliards d'euros de capital appelé** – autrement dit, libéré – **versé par ses États membres**.

Ainsi que le rappelle l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, « *ce capital en propre, associé à son statut d'institution financière indépendante, permet au MES de se refinancer sur les marchés à des conditions favorables qu'il peut ensuite répercuter dans l'assistance financière fournie aux États membres demandeurs* »¹.

La part de chaque État membre au capital du MES est définie selon une **proportion répliquant la clé de capital de la Banque centrale européenne (BCE)**.

Les critères de détermination de la clé de capital de la BCE

La clé de capital de la BCE est déterminée sur la base de deux variables pondérées de façon égale :

- **la part de l'État membre dans la population de l'Union européenne (UE) ;**
- **la part de l'État membre dans le produit intérieur brut (PIB) de l'UE.**

Source : commission des finances, d'après la BCE

La part de la France représentait ainsi **20,3859 % du capital du MES à sa création**², correspondant à une souscription d'environ **142,701 milliards d'euros pour le capital autorisé**³, auquel elle a contribué pour un montant d'environ **16,260 milliards d'euros en capital appelé, versé entre 2012 et 2014**.

Le **décret n° 2014-91 du 31 janvier 2014**⁴ a permis l'entrée en vigueur en droit français du Traité MES.

¹ *Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2026.*

² *Cette part est actuellement de 20,0809 %.*

³ *Comptabilisé en engagement hors bilan au sein du compte général de l'État.*

⁴ *Décret n° 2014-91 du 31 janvier 2014 portant publication du traité instituant le mécanisme européen de stabilité.*

B. DES ÉVOLUTIONS DE LA CLÉ DE CAPITAL DU MES DEPUIS 2014 RÉSULTANT DE LA FIN DES PÉRIODES DE TRANSITION DONT BÉNÉFICIAIENT CERTAINS ÉTATS MEMBRES

Depuis 2014, la clé de capital du MES a évolué du fait de la **fin des périodes dites « de transition »** dont bénéficiaient certains États membres¹. En vertu de ces périodes de transition, les **États concernés disposaient du droit de « sous-contribuer » au capital du MES à titre temporaire**.

L'arrivée à échéance de ces périodes a entraîné une **hausse de la part au capital du MES de ces États membres** afin de refléter leur part dans le capital de la BCE, induisant une **révision de la clé de capital du MES**. La **part de la France au capital appelé et appelé du MES a diminué** en conséquence entre 2014 et 2025 :

- d'une part, pour le **capital autorisé**, d'environ 142,701 milliards d'euros à **environ 142,272 milliards d'euros** ;
- d'autre part, pour le **capital appelé**, d'environ 16,309 milliards d'euros à **environ 16,260 milliards d'euros**².

Ces révisions de la clé de capital du MES n'ont pas donné lieu à de nouvelles dispositions en droit interne. En effet, les évolutions apportées ont simplement conduit à un **amendement aux annexes du Traité MES**³, lesquelles peuvent être modifiées par décision du conseil des gouverneurs⁴, sans modification du Traité MES lui-même (et donc sans modification correspondante du droit interne).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AUGMENTATION DE LA PART DE LA FRANCE AU CAPITAL APPELÉ ET AUTORISÉ DU MES DANS LE CADRE DE LA RÉVISION DE LA CLÉ DE CAPITAL DU MÉCANISME

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à une augmentation de la part de la France au sein du capital du MES :

- d'une part, pour le **capital appelé**, à hauteur d'environ **37,5 millions d'euros** ;
- d'autre part, pour le **capital autorisé**, à hauteur d'environ **327,8 millions d'euros**.

¹ La Slovénie, Malte, la Slovaquie et l'Estonie.

² Ce qui a conduit à des remboursements de la France par le MES à l'occasion de la fin de ces périodes de transition.

³ Listant les parts respectives de chaque État membre au capital appelé et au capital autorisé du MES.

⁴ Réunissant l'ensemble des ministres des finances de la zone euro.

En conséquence, le montant de la part de la France au capital du MES est porté à **environ 16,3 milliards d'euros pour le capital appelé et environ 142,6 milliards d'euros pour le capital autorisé**.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE ÉVOLUTION JUSTIFIÉE PAR LA CONTINUITÉ DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA FRANCE

Le dispositif proposé par le présent article s'inscrit dans le cadre de la **révision de la clé de capital du MES au 1^{er} janvier 2026**, afin d'intégrer :

- d'une part, **la pleine montée au capital de la Lettonie, qui bénéficiait jusqu'à présent d'une correction temporaire**. Celle-ci n'a en elle-même **pas d'impact budgétaire pour la France**, le capital versé par la Lettonie conduisant à une **augmentation du capital total du MES**, et non pas à une redistribution entre ses membres pour rester à capital constant¹ ;

- d'autre part, **l'alignement de la clé de capital avec la dernière révision de la clé de capital de la BCE, entrée en vigueur en 2024²**, afin de refléter les équilibres économiques en vigueur dans la zone euro. Cet alignement est d'autant plus important que la part des États membres au capital du MES constitue la **base de leurs droits de vote dans les instances de gouvernance de l'institution³**.

Ainsi, l'augmentation de la part de la France au capital du MES traduit **l'accroissement relatif de son poids dans le PIB et la population de l'UE sur la période 2009-2024**, comparativement à d'autres États membres. Cet accroissement de la part française doit dès lors s'accompagner d'un nouveau versement.

¹ *Contrairement aux périodes de transition antérieures.*

² *La clé de capital actuellement utilisée par le MES demeure fondée sur la clé BCE de 2009.*

³ *Conseil des gouverneurs et conseil d'administration.*

À l'occasion de l'entrée de la Croatie dans la zone euro, **le conseil des gouverneurs du MES avait pris, en décembre 2022, l'engagement de réviser la clé de capital au plus tard le 1^{er} janvier 2026.**

Ainsi, l'augmentation de la part de la France dans le capital du MES résulte de **l'application des stipulations du traité institutif du mécanisme**. Ce traité ayant valeur d'**accord international** auquel la France a adhéré, **la révision de la part française constitue donc un engagement international de notre pays.**

Par ailleurs, comme le souligne l'évaluation préalable, « *en apportant au capital du MES cette contribution supplémentaire, la France soutient l'action du [MES] et maintient son rang dans l'actionnariat de l'institution (l'accroissement de sa part au capital conduisant à une augmentation des droits de vote afférents)* »¹.

Ainsi, l'évolution portée par le présent article doit être approuvée en ce qu'elle découle de la continuité des **engagements internationaux de la France** et qu'elle permet de **consolider le mandat du MES**.

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

¹ *Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2026.*

ARTICLE 64

Souscription à l'augmentation de capital de la Société interaméricaine d'investissement

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la société interaméricaine d'investissement décidée par l'assemblée annuelle du Groupe de la Banque interaméricaine de développement, dans la limite de 3 160 nouvelles parts appelées, ce qui porterait la participation de la France à 6 323 parts appelées.

Ce maintien de la participation de la France à un niveau de parts constant correspondra, sur un plan budgétaire, à deux versements de 8 777 778 euros au cours de l'année 2026, pour un montant total de 17 555 557 euros.

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

I. LE DROIT EXISTANT: BID INVEST, BRANCHE DÉDIÉE AU FINANCEMENT PRIVÉ DU GROUPE DE LA BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

A. BID INVEST CONSTITUE LA BRANCHE DÉDIÉE AU FINANCEMENT PRIVÉ DU GROUPE DE LA BANQUE INTERAMÉRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Pour rappel, le groupe de la Banque interaméricaine de développement (BID) est composé de la Banque interaméricaine de développement, de BID Invest (appelée Société interaméricaine d'investissement ou SII jusqu'en 2015) et de BID Lab (fonds multilatéral administré par le BID).

Le groupe BID constitue la principale Banque de développement pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Elle fait ainsi partie des banques régionales de développement (BRD), qui jouent, à l'échelle de leur région, un rôle analogue à celui de la Banque mondiale, soit celui d'une institution

supranationale chargée de superviser les actions de développement dans les États¹.

Créé en 1984, BID Invest est la branche du groupe BID dédiée au financement privé du développement dans cette zone géographique. **Cette institution propose :**

- d'une part, **une assistance financière**, sous la forme de prêts, garanties et prises en participation ;

- d'autre part, **une assistance technique**, par des services de conseils techniques sur les thématiques prioritaires de développement, et une expertise.

Le capital de BID Invest est **détenu par 48 États, dont 26 membres régionaux et États emprunteurs qui détiennent la majorité du capital (54 %)**. Parmi les États actionnaires non régionaux et non emprunteurs (dont les États-Unis et le Canada), la France détient 1,90 % du capital et situe au 8^e rang de cette catégorie. Chaque État dispose de droits de vote proportionnels à leur participation dans le capital de cette branche.

Pour rappel, la dernière augmentation de la participation de la France au capital de BID Invest **est intervenue en 2015**, après autorisation de l'article 117 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, pour un montant de 11 millions d'euros.

B. UNE AUGMENTATION DU CAPITAL VISANT À SOUTENIR UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE DE BID INVEST

Lors de la réunion de l'Assemblée annuelle de la BID en mars 2024, les conseils des gouverneurs de la banque et de Bid Invest **ont approuvé plusieurs décisions pour augmenter l'impact et l'activité du groupe**. En particulier, il a été décidé **d'augmenter le capital de BID Invest de 3,5 milliards de dollars américains**.

Accompagnée d'un nouveau modèle commercial, cette augmentation de capital devrait conduire BID Invest à renforcer sa capacité à orienter des ressources financières vers la région. Elle devrait permettre de porter le capital total à 7,5 milliards de dollars et, à terme, **d'augmenter de 9 milliards de dollars à 19 milliards de dollars par an le volume d'activité de cette entité**. Le besoin de capital répond également à la volonté de BID Invest de s'engager vers des investissements plus risqués.

¹ *Parmi les banques régionales de développement, la France est actionnaire de la Banque africaine de développement (BAD), de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Banque asiatique de développement (BASD), de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), de la Banque européenne d'investissement (BEI), de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII), de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE), de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC) et de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: UNE SOUSCRIPTION DE LA FRANCE À L'AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA SOCIÉTÉ INTERAMÉRICAINE D'INVESTISSEMENT

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la société interaméricaine d'investissement décidée par l'assemblée annuelle du Groupe de la Banque interaméricaine de développement, dans la limite de 3 160 nouvelles parts appelées.

En application de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (Lolf), l'approbation des conventions financières, à laquelle est assimilée une telle autorisation de souscription, relève du domaine des lois de finances. Ces dispositions peuvent donc figurer dans la seconde partie de la loi de finances.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée nationale. En conséquence, le présent article est considéré comme ayant été rejeté.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES: UNE SOUSCRIPTION NÉCESSAIRE AU MAINTIEN DU NIVEAU DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU CAPITAL DE LA SOCIÉTÉ INTERAMÉRICAINE D'INVESTISSEMENT

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

La participation de la France répond à deux objectifs principaux.

D'une part, il s'agit de conserver un niveau de participation constant au capital de BID Invest. Une absence de participation conduirait mécaniquement à une dilution de l'actionnariat de la France, alors que la France y est certes un actionnaire très minoritaire mais historique.

Ce maintien de notre participation à un niveau de parts constant correspondra, sur un plan budgétaire, à deux versements 8 777 778 euros au cours de l'année 2026, pour un montant total de 17 555 557 euros.

D'autre part, comme le soulignent l'étude d'impact et l'exposé des motifs du présent article, **le renforcement de BID Invest correspondrait aux objectifs fixés à notre politique de développement par le conseil présidentiel des partenariats internationaux (CPPI)** d'avril 2025, notamment la mobilisation du secteur privé. Le rapporteur général tient cependant à souligner le caractère générique, imprécis et peu opérationnel des objectifs assignés à **notre politique de développement qui permet d'y faire entrer de très nombreuses opérations.**

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

ARTICLE 65

Suppression de la prise en charge par l'État des cotisations salariales des apprentis dans le secteur public non industriel et commercial

Le présent article prévoit la fin de la prise en charge par l'État des cotisations salariales des apprentis du secteur public administratif.

Malgré le faible impact de cette mesure sur les finances de l'État (17 millions d'euros en année pleine), il est proposé de l'adopter dans la mesure où elle met fin à une différence de traitement difficilement justifiable entre les apprentis du secteur public et ceux du secteur privé.

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

I. LE DROIT EXISTANT : SI TOUS LES APPRENTIS BÉNÉFICIENT DE DISPOSITIFS D'EXONÉRATIONS DE COTISATIONS, SEULS LES APPRENTIS DU SECTEUR PUBLIC VOIENT LEURS COTISATIONS SALARIALES PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT

A. LES APPRENTIS BÉNÉFICIENT D'UN ALLÈGEMENT DE COTISATIONS SALARIALES

L'article L. 6243-2 du code du travail prévoit, depuis avant la réforme de 2018, que « *l'apprenti est exonéré de la totalité des cotisations salariales d'origine légale et conventionnelle pour la part de sa rémunération inférieure ou égale à un plafond fixé par décret* ».

En 2024, ce plafond était fixé à 79 % du salaire minimum de croissance (SMIC) par l'article D. 6243-5 du code du travail.

B. LES COTISATIONS SALARIALES DES APPRENTIS DU SECTEUR PUBLIC ADMINISTRATIF SONT PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT

La première phrase de l'article L. 6227-9 du code du travail dispose que « *l'État prend en charge [...] les cotisations et contributions salariales d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi dues au titre des salaires versées aux apprentis* ». Cette prise en charge vaut également pour les cotisations d'assurance chômage si l'employeur a adhéré à ce régime au lieu d'opter pour l'auto-assurance, dans les cas prévus par l'article L. 5422-13 du code du travail.

La seconde phrase du même article prévoit que l'employeur public peut n'adhérer au régime d'assurance chômage que pour ses apprentis.

Il s'agit d'une **prise en charge dérogatoire**, les apprentis du secteur privé ou du secteur public industriel et commercial (SPIC) devant prendre eux-mêmes en charge le versement de leurs cotisations salariales.

C. EN 2025, LES COTISATIONS DONT DOIVENT S'ACQUITTER LES APPRENTIS ONT AUGMENTÉ

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025¹ a prévu, à son article 23, de diminuer le coût de l'apprentissage pour les finances publiques en abaissant le seuil d'assujettissement aux cotisations salariales de la rémunération des apprentis de 79 % du SMIC à **50 % du SMIC**.

Les économies qui étaient alors attendues de cette mesure s'établissaient à environ **300 millions d'euros par an** sur la compensation versée à la sécurité sociale par le budget de l'État.

Si cette mesure a permis de générer des économies pour la sécurité sociale – répercutée pour l'État en moindres compensations – elle a aussi eu pour effet d'accroître (légèrement) la prise en charge par l'État des cotisations salariales des apprentis du secteur public : en 2026, le coût en est estimé à **17 millions d'euros en année pleine**, dont 14 millions d'euros qui seraient imputables à l'effet de l'abaissement du seuil de 79 % à 50 % du SMIC.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ: LA SUPPRESSION DE LA PRISE EN CHARGE DES COTISATIONS SALARIALES DES APPRENTIS DU SECTEUR PUBLIC

Le présent article **réécrit l'article L. 6227-9 du code du travail** afin de supprimer les dispositions prévoyant la prise en charge par l'État des cotisations salariales des apprentis. Ne resteraient ainsi en vigueur que les dispositions relatives à la possibilité d'adhérer au régime d'assurance chômage.

*

* * *

En première lecture, l'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en application du troisième alinéa de l'article 119 du Règlement de l'Assemblée

¹ Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

nationale. En conséquence, **le présent article est considéré comme ayant été rejeté.**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE À L'IMPACT MODÉRÉ, MAIS QUI PERMET DE SUPPRIMER UNE DIFFÉRENCE DE TRAITEMENT INJUSTIFIÉE

L'impact de la mesure proposée sur les apprentis concernés et sur les finances publiques serait faible.

D'une part, comme il a été dit, son impact sur le budget de l'État ne serait que **17 millions d'euros**.

D'autre part, son impact sur les apprentis ne serait limité : selon l'évaluation préalable du présent article, **elle ne concernerait que 11 000 apprentis** et engendrerait pour eux une **perte moyenne d'environ 177 euros de rémunération nette mensuelle** – sur un salaire net mensuel avant réforme de l'ordre de 1 800 euros.

L'impact sur les apprentis pourrait toutefois être amorti par les possibilités offertes aux employeurs de la fonction publique de **déroger aux grilles de rémunération des apprentis par des bonifications** allant jusqu'à 20 % de SMIC (soit près de 360 euros mensuels).

Dès lors, la mesure proposée paraît opportune.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 65

Ajustement relatif à l'affectation aux autorités organisatrices de la mobilité d'une fraction du produit des mises aux enchères de quotas carbone

Proposé par l'amendement II-1849 (FINC.3) de la commission, le présent article additionnel prévoit d'ajuster les modalités de répartition entre les AOM locales des sommes qui leur sont affectées au titre de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre. Il est, pour ce faire, proposé de retenir des critères de revenu par habitant et de densité de population.

Cet article s'accompagne d'un article « miroir » en première partie du PLF qui ajuste le montant et la liste des AOM éligibles à cette fraction du produit des mises en enchères de quotas carbone.

La commission des finances propose d'adopter cet article.

I. LES MODALITÉS DE RÉPARTITION DU PRODUIT DES MISES AUX ENCHÈRES DE QUOTAS CARBONE ENTRE LES AOM LOCALES NE SONT PAS SATISFAISANTES

La mission d'information rapportée par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel au nom de la commission des finances¹ qui a rendu ses travaux en juillet 2023 avait notamment recommandé d'affecter une fraction du produit de ces mises aux enchères de quotas carbone aux AOM locales.

La commission des finances avait ainsi porté, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2024 et 2025, des amendements visant à affecter une fraction de 250 millions d'euros du produit des mises aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre aux AOM locales.

Rejeté en cours de navette dans le PLF pour 2024, ce dispositif a été finalement retenu dans la loi de finances pour 2025², la commission mixte paritaire ayant opté pour un montant réduit à seulement 50 millions d'euros.

¹ Rapport d'information n° 830 (2022-2023) fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel.

² Article 120 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Les circonstances ont, rapidement après l'adoption de la mesure proposée par le Sénat, laissé **craindre que le produit des quotas carbone ne donne lieu qu'à un « saupoudrage » sans effet utile pour les AOM concernées.**

En effet, le périmètre des AOM retenues et le montant de 50 millions d'euros finalement adopté –faible au regard de la proposition initiale du Sénat – impliquait un **montant moyen par AOM d'environ 43 400 euros.**

En outre, le projet de décret soumis le 22 juillet 2025 au comité des finances locales (CFL) a prévu une répartition de cette ressource entre les AOM locales en fonction de leur population DGF « logarithmée » et de leur revenu par habitant, **avantageant les AOM les plus peuplées alors que l'objectif initial de la mesure était de cibler les AOM rurales** pour lesquelles le versement mobilité ne constituait pas une solution viable de financement.

Aussi, la commission des finances a-t-elle proposé au Sénat, qui l'a adopté en première partie du présent projet de loi de finances, un amendement prévoyant de rehausser le montant de la fraction du produit des quotas carbone affectée aux AOM locales à **100 millions d'euros afin d'avoir un véritable effet utile pour les AOM concernées.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : LA FIXATION DE MODALITÉS DE RÉPARTITION FAVORABLE AUX AOM RURALES, QUI SONT DANS LES FAITS PRIVÉES DE MODES DE FINANCEMENT ALTERNATIFS

Le présent article, issu de l'amendement **II-1849** (FINC.3) de la commission des finances, vise à ajuster le périmètre des AOM locales éligibles au produit de la mise en enchères de quotas carbone et à préciser leurs modalités de répartition.

Le **1°** prévoit ainsi d'exclure certaines AOM locales du périmètre des AOM bénéficiaires, en particulier les régions.

En effet, l'affectation de quotas carbone constituait en effet, aux yeux de la commission, une **modalité de financement alternative au versement mobilité (VM)**, qui ne peut guère être levé dans les zones rurales dans la mesure où la mise en place d'un service régulier de transport public – qui est la condition de la levée du VM – « *est extrêmement rare en zone rurale* »¹. Elle permettait ainsi d'apporter une aide aux AOM qui, **soit ne pouvaient lever le VM en l'absence du service de transport requis, soit ne pouvaient lever que des montants insuffisants de VM** du fait de la faiblesse de l'assiette locale de cette imposition.

¹ *Rapport d'information n° 830 (2022-2023) fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel.*

Ainsi, dès lors que la loi de finances pour 2025¹ a prévu la **création d'un versement mobilité régional** qui permet le financement de la compétence des régions en tant qu'AOM régionales, mais dont une partie est reversées aux AOM locales - y compris, donc, les régions pour les communautés de communes sur le territoires desquelles elles exercent cette compétences, **il ne paraît pas illégitime de considérer que les régions pourraient être écartées du versement du produit de la mise aux enchères des quotas carbone.**

Le 2° du présent article prévoit quant à lui la **création d'un indice synthétique** composé :

- à 50 % du rapport entre, d'une part, le **revenu moyen par habitant** de l'ensemble des autorités affectataires et le revenu par habitant de l'affectataire ;

- à 50 % du rapport entre la **densité de la population** de l'ensemble des autorités affectataires et la densité de population de l'affectataire. Ce paramètre serait néanmoins plafonné afin de limiter la concentration des montants dans d'une poignée d'AOM dont la densité est très faible.

Cet indice vise les AOM dont la population est la plus pauvre et dont la densité de population sur le territoire est faible. Les AOM dont l'indice est supérieur à 60 % de l'indice moyen sont ainsi exclues du versement du produit de la mise aux enchères des quotas carbone afin de **concentrer ce produit vers les AOM rurales qui peinent à établir un service de transport régulier et à lever le versement mobilité.**

L'affectation de quotas carbone constituait en effet, aux yeux de la commission, une **modalité de financement alternative au versement mobilité (VM)**, qui ne peut guère être levé dans les zones rurales dans la mesure où la mise en place d'un service régulier de transport public - qui est la condition de la levée du VM - « *est extrêmement rare en zone rurale* »². Elle permettait ainsi d'apporter une aide aux AOM qui, soit ne pouvaient lever le VM en l'**absence du service de transport requis, soit ne pouvaient lever que des montants insuffisants de VM** du fait de la faiblesse de l'assiette locale de cette imposition.

Ainsi, des 1 151 AOM qui étaient éligibles au versement du produit des quotas carbone en 2025, **le présent article permettrait de concentrer le bénéfice de la fraction du produit de la mise aux enchères des quotas carbone sur environ 600 AOM locales**, majoritairement des communautés de communes (CC) et des communautés d'agglomération (CA) mais aussi des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et des syndicats mixtes (SM). **Ainsi, le montant moyen par AOM serait porté à environ 166 000 euros.**

¹ Article 118 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

² Rapport d'information n° 830 (2022-2023) fait au nom de la commission des finances sur les modes de financement des autorités organisatrices de la mobilité, par MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel.

Cet article prévoit enfin que le produit de la mise aux enchères des quotas carbone soit réparti entre les AOM éligibles en fonction de leur « population DGF », multipliée par leur indice synthétique, ce qui vise là encore à en **concentrer le bénéfice sur les AOM qui en ont le plus pressant besoin.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 5 décembre 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2026 non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 3 amendements.

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

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>