



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025**
(n° 324),

TOME III

EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

PAR M. CHARLES DE COURSON

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
COMMENTAIRES DES ARTICLES	7
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	7
TITRE PREMIER : – DISPOSITIONS POUR 2025	7
I – AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE	7
<i>A – Crédits des missions</i>	7
<i>Article 42 et état B</i> : Crédits du budget général.....	7
<i>Article 43 et état C</i> : Crédits des budgets annexes.....	25
<i>Article 44 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.....	26
<i>B – Données de la performance</i>	28
<i>Article 45 et état G</i> : Objectifs et indicateurs de performance.....	28
II – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT	33
<i>Article 46 et état E</i> : Autorisations de découvert.....	33
III – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	35
<i>Article 47</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	35
<i>Article 48</i> : Plafond des emplois des opérateurs de l'État.....	40
<i>Article 49</i> : Plafond des emplois des établissements à autonomie financière.....	45
<i>Article 50</i> : Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes.....	47
IV – REPORTS DE CRÉDITS DE 2024 SUR 2025	50
<i>Article 51</i> : Majoration des plafonds de report de crédits de paiement.....	50

TITRE II : – DISPOSITIONS PERMANENTES	54
I – MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES	54
<i>Article 52</i> : Octroi de la garantie de l'État à l'Unedic.....	54
<i>Article 53</i> : Sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie.....	59
<i>Article 54</i> : Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver Alpes 2030	65
<i>Article 55</i> : Octroi de la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement en soutien aux opérations financières de la Banque dans les pays à revenus intermédiaires pour répondre aux défis mondiaux	71
<i>Article 56</i> : Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement.....	75
<i>Article 57</i> : Augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international.....	78
<i>Article 58</i> : Adaptation du calendrier de mise en œuvre du financement à 50 % par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique de l'État.....	86
<i>Article 59</i> : Mise en œuvre d'un financement forfaitaire par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique outre-mer	92
TRAVAUX DE LA COMMISSION	99
EXAMEN DES ARTICLES	99
<i>Article 52</i> : Octroi de la garantie de l'État à l'Unedic.....	100
<i>Article 53</i> : Sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie.....	100
<i>Article 54</i> : Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver Alpes 2030	101
<i>Article 55</i> : Octroi de la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement en soutien aux opérations financières de la Banque dans les pays à revenus intermédiaires pour répondre aux défis mondiaux	101
<i>Article 56</i> : Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement.....	102
<i>Article 57</i> : Augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international	102
<i>Article 58</i> : Adaptation du calendrier de mise en œuvre du financement à 50 % par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique de l'État.....	103
<i>Article 59</i> : Mise en œuvre d'un financement forfaitaire par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique outre-mer	104
<i>Après l'article 59</i>	105
<i>Article 42 et état B</i> : Crédits du budget général.....	124
<i>Article 43 et état C</i> : Crédits des budgets annexes.....	124
<i>Article 44 et état D</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.....	124
<i>Article 45 et état G</i> : Objectifs et indicateurs de performance	124
<i>Article 46 et état E</i> : Autorisations de découvert	124

<i>Article 47</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	124
<i>Article 48</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	125
<i>Article 49</i> : Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière.....	126
<i>Article 50</i> : Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes	126
<i>Article 51</i> : Majoration des plafonds de report de crédits de paiement.....	126
ANNEXE : LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025	131

COMMENTAIRES DES ARTICLES

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS POUR 2025

I – AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE

A – Crédits des missions

Article 42 et état B **Crédits du budget général**

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 42 est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des missions et programmes du budget général de l'État au cours de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances (PLF).

Les crédits du budget général figurent à l'état B annexé au PLF et sont détaillés dans les annexes intitulées « projet annuel de performances » (PAP) relatives à chaque mission budgétaire, conformément au 5° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le montant des **crédits bruts** ouverts sur le budget général est fixé à **618,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **594 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, après 586,6 milliards d'euros en AE et 582 milliards d'euros en CP aux termes de la loi de finances initiale pour 2024 ⁽¹⁾. La hausse en valeur des crédits de paiement d'un exercice à l'autre est donc de **2,1 %**.

Les **crédits nets** du budget général, déduction faite des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à **471,5 milliards d'euros en AE** et **446,9 milliards**

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

d'euros en CP ⁽¹⁾, ceux-ci augmentant de **1,2 %** en valeur par rapport aux crédits ouverts en 2024.

COMPARAISON DES AE ET CP DEMANDÉS PAR LE PLF 2025 ET OUVERTS EN 2024

(en milliards d'euros)

	Crédits bruts (A)		Mission Remboursements et dégrèvements (B)	Crédits nets (A-B)	
	AE	CP		AE = CP	AE
LFI 2024	586,6	582,0	140,5	446,1	441,5
PLF 2025	618,6	594,0	147,1	471,5	446,9
Évolution	+ 5,5 %	+ 2,1 %	+ 4,7 %	+ 5,7 %	+ 1,2 %

Source : article 42 et état B du PLF pour 2025 et article 167 et état B de la LFI pour 2024.

L'évolution des crédits du budget général est commentée dans la fiche n° 3 du tome I du présent rapport général ainsi que, pour chacune des missions qui le composent, dans les rapports spéciaux annexés au rapport général.

II. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS EN COMMISSION

Après avoir rejeté les crédits de 6 missions, adopté sans modifications les crédits de 4 missions et adopté après modifications les crédits de 24 missions, la commission a rejeté l'article 42 et l'état B puis la seconde partie du projet de loi de finances.

A. LE REJET DES CRÉDITS DE 6 MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

En première lecture, **la commission a rejeté les crédits de 6 missions du budget général de l'État pour un total de 70,4 milliards d'euros en AE et de 81,8 milliards d'euros en CP.**

(1) Conformément à la réforme de la LOLF découlant de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, la présentation des crédits nets dans l'article d'équilibre a été modifiée à compter du projet de loi de finances pour 2023. Les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne minorant plus les dépenses de l'État, l'article d'équilibre présente un total de crédits nets de 451,3 milliards d'euros.

MISSIONS DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ REJETÉS PAR LA COMMISSION

(en millions d'euros)

Missions	Montants inscrits sur le PLF déposé		Montants modifiés en commission (à titre indicatif)	
	AE	CP	AE	CP
Audiovisuel public	4 029	4 029	33	33
Économie	3 650	3 885	589	589
Engagements financiers de l'État	56 004	61 338	0	0
Investir pour la France de 2030	0	5 800	0	0
Médias, livre et industries culturelles	728	724	24	24
Régimes sociaux et de retraite	5 995	5 995	0	0
Total	70 406	81 771	646	646

Note : arrondis au million d'euros le plus proche.

Avant le rejet des crédits de ces 6 missions, la commission avait adopté durant leur examen **30 amendements dont 19 distincts**, ayant pour conséquence de modifier la répartition des crédits en leur sein pour un montant total de 646 millions d'euros.

B. L'ADOPTION SANS MODIFICATION DES CRÉDITS DE 4 MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

La commission a adopté, sans modification du montant des crédits de chaque programme et de la mission dans son ensemble, les crédits de 4 des 34 missions du budget général de l'État, représentant **148,9 milliards d'euros en AE** et **148,2 milliards d'euros en CP**.

MISSIONS DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ ADOPTÉS CONFORMES PAR LA COMMISSION

(en millions d'euros)

Missions	AE	CP
Conseil et contrôle de l'État	817	900
Crédits non répartis	495	195
Plan de relance	0	169
Remboursements et dégrèvements	147 141	147 141
Total	148 948	148 236

Note : arrondis au million d'euros le plus proche.

C. L'ADOPTION DES CRÉDITS DE 24 MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL APRÈS MODIFICATION PAR AMENDEMENT

La commission des finances a adopté les crédits de 24 missions après y avoir apporté des propositions de modification par **582 amendements dont 493 distincts**. Ces amendements portent sur des montants totaux de **57 047 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **56 838 millions d'euros en crédits de paiement**.

L'effet net des amendements adoptés sur le total des crédits bruts ouverts sur le budget général est de – 528 millions d'euros en AE et en CP.

Cette différence entre les montants modifiés et les économies nettes sur le budget général résulte de l'application du premier alinéa de l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ qui dispose que « *la charge s'entend de la mission* ». Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que cette assimilation offre aux membres du Parlement la « *faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotation inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci* ».

Le tableau ci-dessous retrace les montants modifiés sur les missions dont les crédits ont été adoptés en commission : si les montants positifs ne peuvent juridiquement être qualifiés d'augmentations et si certains amendements adoptés assument de véritables transferts entre programmes, l'intention des auteurs des amendements est le plus souvent dépensière, comme le souligne la formule d'usage invitant le gouvernement à « lever le gage » ⁽²⁾, c'est-à-dire à compenser la réduction de crédits sur le programme minoré.

Le rapporteur général souligne l'ampleur des modifications apportées, avec cinq missions faisant l'objet de mouvements supérieurs à 5 milliards d'euros. Plusieurs programmes ont vu leurs crédits être intégralement transférés sur d'autres programmes de leur mission à la suite de cet examen, comme par exemple le programme 345 *Service public de l'énergie* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*.

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

(2) Comme le relève le rapport n° 5107 du 27 février 2022 sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et la recevabilité organique des amendements à l'Assemblée nationale, cette expression souvent utilisée est inexacte s'agissant des amendements de crédits : le « gage » n'est pas constitué « puisqu'aucune perte de recettes de recettes n'intervient et que le Gouvernement n'a pas la possibilité de « lever » cette baisse des crédits ». La ligne minorée pourra néanmoins être abondée par le Gouvernement par un amendement de crédits distinct à un stade ultérieur de la navette.

**MISSIONS DONT LES CRÉDITS ONT ÉTÉ ADOPTÉS
APRÈS MODIFICATION PAR LA COMMISSION**

(en millions d'euros)

Missions	Montants inscrits sur le PLF déposé		Montants modifiés en commission	
	AE	CP	AE	CP
Action extérieure de l'État	3 528	3 533	597	597
Administration générale et territoriale de l'État <i>modifications adoptées par la commission affectant le montant total des crédits</i>	4 709	4 961	221 - 8	221 - 8
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4 620	4 436	880	858
Aide publique au développement	5 674	5 154	1 493	1 525
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	1 902	1 906	42	42
Cohésion des territoires	23 485	23 781	12 045	12 026
Culture <i>modifications adoptées par la commission affectant le montant total des crédits</i>	3 934	3 919	103 - 4	82 - 4
Défense	93 580	60 004	197	197
Direction de l'action du Gouvernement	1 063	1 066	1	1
Écologie, développement et mobilité durables	21 809	20 504	15 682	15 548
Enseignement scolaire	88 828	88 817	7 369	7 369
Gestion des finances publiques	11 065	10 972	361	361
Immigration, asile et intégration	1 730	2 048	712	712
Justice	11 928	12 459	1 604	1 604
Outre-mer	2 783	2 555	1 479	1 487
Pouvoirs publics <i>modifications adoptées par la commission affectant le montant total des crédits</i>	1 157	1 157	65 - 16	65 - 16
Recherche et enseignement supérieur <i>modifications adoptées par la commission affectant le montant total des crédits</i>	31 704	31 286	659 - 24	659 - 24
Relations avec les collectivités territoriales	4 011	4 061	143	143
Santé	1 651	1 643	1 478	1 478
Sécurité	26 057	25 215	524	524
Solidarité, insertion et égalité des chances	30 377	30 374	5 660	5 660
Sport, jeunesse et vie associative	1 635	1 579	508	508
Transformation et fonction publiques	1 081	801	92	92
Travail et emploi <i>modifications adoptées par la commission affectant le montant total des crédits</i>	21 480	21 633	5 132 - 476	5 144 - 476
Total	399 791	363 864	57 047	56 838
<i>diminutions nettes de crédits</i>			- 528	- 528

Note : arrondis au million d'euros le plus proche.

Source : commission des finances.

AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE L'ÉTAT B ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Par souci de lisibilité, ce tableau ne retrace que les amendements adoptés modifiant des montants supérieurs ou égaux à 50 millions d'euros en AE ou en CP. Pour les missions dont tous les amendements adoptés sont inférieurs à ce seuil, seul l'amendement adopté avec le montant le plus élevé est indiqué. Les amendements portant réductions nettes de crédits sont tous représentés.

(en millions d'euros et en AE=CP, sauf mention contraire)

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
Action extérieure de l'État <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1668	M. Ben Cheikh, rapporteur spécial et plusieurs de ses collègues – EcoS	125,0	Augmentation de la subvention allouée à l'AEFE
	II-CF783	M. Taché et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	50,0	Création d'un programme : fonds d'urgence d'aide aux déplacés du Liban
	II-CF769	Mme Chikirou et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	220,0	Création d'un programme : aide d'urgence pour les territoires palestiniens
Administration générale et territoriale de l'État <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1196	Mme Martin et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	148,2	Augmentation des moyens pour l'accueil en préfecture
	II-CF850	M. Molac et plusieurs de ses collègues – LIOT	- 8,0	Fin de la vidéosurveillance algorithmique (VSA)
	II-CF1522	M. Amirshahi et plusieurs de ses collègues – EcoS		
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales <i>Crédits adoptés</i>	II-CF877	M. Biteau et plusieurs de ses collègues – EcoS	100,0	Renforcement du budget en faveur des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)
	II-CF1267	Mme Hignet et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	100,0	Rétablissement des crédits du « plan protéines »
	II-CF1871	M. Cazeneuve et plusieurs de ses collègues – EPR	50,0	Augmentation du montant de l'assurance-récolte
	II-CF648	M. Fugit, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques et plusieurs de ses collègues – EPR	60,0	Hausse des crédits de l'aide complémentaire jeune agriculteur (ACJA)

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF841	Mme Pochon et plusieurs de ses collègues – EcoS	<i>id.CF648</i>	<i>id.CF648</i>
	II-CF1667	Mme Meunier et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	<i>id.CF648</i>	<i>id.CF648</i>
	II-CF1995	M. Trébuchet, rapporteur spécial – UDR	150,0	Augmentation du budget alloué à la lutte contre les maladies animales
	II-CF2078	M. Trébuchet, rapporteur spécial – UDR	75,0	Abondement du fonds d'indemnisation pour les pertes directes et indirectes des éleveurs liées aux maladies animales
	II-CF1485	Mme Hignet et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	80,0	Abondement du budget consacré aux projets alimentaires territoriaux
	II-CF1480	Mme Hignet et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	100,0	Création d'un programme - Investissement en équipements et en formation dans la restauration collective
Aide publique au développement <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1365	M. Cadalen et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 048,8	Augmentation des crédits alloués au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »
	II-CF1362	M. Cadalen et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	80,0	Augmentation des crédits du fonds infrastructures civiles ukrainiennes
	II-CF1369	Mme Abomangoli et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	AE : 89,5 CP : 122,0	Rétablissement des contributions volontaires versées par la France aux Nations Unies par rapport à 2024
	II-CF1419	M. Ben Cheikh et plusieurs de ses collègues – EcoS	100,0	Augmentation de la contribution de la France au Haut-Commissariat aux réfugiés
	II-CF1418	M. Ben Cheikh et plusieurs de ses collègues – EcoS	100,0	Augmentation de la contribution à l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation <i>Crédits adoptés</i>	II-CF2900	M. Jacobelli, rapporteur pour avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées et plusieurs de ses collègues – RN	29,4	Création d'un programme : reconnaissance et indemnisation des orphelins des incorporés de force d'Alsace et de Moselle pendant la Seconde Guerre mondiale
	II-CF2274	M. Fernandes et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP		
Audiovisuel public <i>Crédits rejetés</i>	II-CF1860	Mme Le Grip – EPR	30,0	Transfert des crédits du programme de transformation sur les programmes respectifs des organismes de l'audiovisuel
	II-CF2889	M. Grégoire et plusieurs de ses collègues – SOC		
Cohésion des territoires <i>Crédits adoptés</i>	II-CF2802	Mme Simonnet et plusieurs de ses collègues – EcoS	994,0	Création d'un programme : garantie universelle des loyers
	II-CF2712	M. Piquemal et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	200,0	Création d'un programme : fonds national d'aide à la quittance
	II-CF2750	M. Piquemal et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	70,0	Création d'un programme : prévention des expulsions locatives
	II-CF2471	M. Peu et plusieurs de ses collègues – GDR	250,0	Mise en place d'un parc d'hébergement généraliste de 203 000 places
	II-CF2604	Mme Faucillon et M. Sansu – GDR		
	II-CF2337	Mme Sebaili et plusieurs de ses collègues – EcoS	100,0	Amélioration de la situation des hôtels sociaux afin d'impulser une politique de construction de centres d'hébergement pérennes
	II-CF2	M. Jolivet, rapporteur spécial – HOR	89,0	Financement des revalorisations en faveur des métiers relevant du secteur « Accueil, Hébergement, Insertion » (AHI)
	II-CF2678	M. Guiraud et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 300,0	Suppression de la RLS
	II-CF2759	Mme Simonnet et plusieurs de ses collègues – EcoS	2 000,0	Doublement du forfait charges des APL
	II-CF2754	Mme Simonnet et plusieurs de ses collègues – EcoS	396,0	Suppression de la baisse de 5 euros des APL

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF217 II-CF219	M. Falcon, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques et plusieurs de ses collègues – RN	50,0	Rétablissement de l'APL accession pour tout logement
	II-CF348	M. Echaniz et plusieurs de ses collègues – SOC		
	II-CF2775	M. Piquemal et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 708,0	Augmentation du budget consacré à MaPrimeRénov'
	II-CF2650	Mme Laernoes et plusieurs de ses collègues – EcoS	400,0	Rénovation du parc social
	II-CF2769	Mme Simonnet et plusieurs de ses collègues – EcoS	200,0	Suppression de la possibilité pour un bailleur de revaloriser le loyer suite à des travaux d'économie d'énergie
	II-CF2624	Mme Chatelain et plusieurs de ses collègues – EcoS	50,0	Financement de travaux de rénovation visant à améliorer le confort d'été dans le cadre du parcours par geste
	II-CF2777	M. Piquemal et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	2 000,0	Allocation à l'Anah pour le budget de MaPrimeRénov'
	II-CF351	M. Echaniz et plusieurs de ses collègues – SOC		
	II-CF2668	M. Piquemal et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 000,0	Financement de 150 000 logements sociaux dont 90 000 PLUS et 60 000 PLAI
	II-CF2801	Mme Simonnet et plusieurs de ses collègues – EcoS		
	II-CF350	M. Echaniz et plusieurs de ses collègues – SOC	175,0	Aide aux maires « bâtisseurs »
	II-CF2670	M. Guiraud et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	121,5	Production de 15 000 logements sociaux étudiants
	II-CF2740	M. Brun et plusieurs de ses collègues – SOC	100,0	Financement d'Action logement pour valoriser le patrimoine et transformer des immeubles inoccupés en logements sociaux
	II-CF2599	M. Guiraud et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	AE : 149,6 CP : 136,8	Stabilisation de la dotation du programme 112 par rapport à son niveau de 2024

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF2745	Mme Simonnet et plusieurs de ses collègues – EcoS	90,0	Stabilisation de la dotation du programme 147 par rapport à son niveau de 2024
	II-CF2741	M. Brun et plusieurs de ses collègues – SOC	100,0	Augmentation des crédits alloués à l'ANRU
	II-CF856	M. Girard et plusieurs de ses collègues – EcoS	80,0	Augmentation de la dotation de l'État au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
Culture <i>Crédits adoptés</i>	II-CF3035	M. Ray et Mme Louwagie – DR	- 3,6	Diminution des subventions pour charges de service public du Musée du Louvre
	II-CF2148	M. Arnault et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	50,0	Renforcement de la place des enseignements artistiques dans les lycées
Défense <i>Crédits adoptés</i>	II-CF2249	M. Saintoul et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	100,0	Augmentation des moyens pour le service de santé des armées
	II-CF2956	M. Cormier-Bouligeon, rapporteur pour avis au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées et plusieurs de ses collègues – EPR	70,0	Création d'un programme : nationalisation d'ATOS
	II-CF2248	M. Saintoul et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP		
Direction de l'action du Gouvernement <i>Crédits adoptés</i>	II-CF3000	M. Patrier-Letius et plusieurs de ses collègues – HOR	1,0	Augmentation de la subvention allouée par la DILCRAH au Mémorial de la Shoah
Écologie, développement et mobilité durables <i>Crédits adoptés</i>	II-CF417	M. Carrière et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	3 000,0	Plan de relance du transport ferroviaire
	II-CF1649	M. Dufau et plusieurs de ses collègues – SOC	150,0	Investissement dans un parc de matériel roulant de nuit
	II-CF1621	M. Dufau et plusieurs de ses collègues – SOC	230,0	Pérennisation des mesures sectorielles de soutien au fret ferroviaire
	II-CF1715	Mme Arrighi, rapporteure spéciale et plusieurs de ses collègues – EcoS	829,0	Abondement de la dotation à l'AFITF

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF1505	Mme Arrighi, rapporteure spéciale et plusieurs de ses collègues – EcoS	1 000,0	Création d'un programme : financement des projets de services express régionaux métropolitains
	II-CF1651	M. Eskenazi et plusieurs de ses collègues – SOC	200,0	Financement des voies navigables de France
	II-CF425	M. Carrière et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	100,0	Accessibilité des transports aux personnes en situation de handicap.
	II-CF416	M. Carrière et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	50,0	Développement des plateformes de mobilité
	II-CF1625	M. Benbrahim et plusieurs de ses collègues – SOC	125,0	Fonds de décarbonation du transport maritime
	II-CF2291	M. Lahais et Mme Sas, rapporteurs spéciaux – EcoS	475,0	Renforcement de la politique de l'eau
	II-CF1482	Mme Ozenne et plusieurs de ses collègues – EcoS	150,0	Déploiement des paiements pour services environnementaux (PSE) sur les aires d'alimentation et de captage
	II-CF665	Mme Pochon et plusieurs de ses collègues – EcoS	137,0	Augmentation des crédits pour la protection de la biodiversité
	II-CF1481	Mme Ozenne et plusieurs de ses collègues – EcoS	50,0	Création d'un Conservatoire des cours d'eau
	II-CF1657	M. Saulignac et plusieurs de ses collègues – SOC	100,0	Augmentation des crédits du fonds de prévention des risques naturels majeurs
	II-CF539	Mme Lejeune et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 030,0	Augmentation des crédits alloués à l'électrification des véhicules
	II-CF2408	M. Laisney, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques – LFI-NFP	AE : 405,0 CP : 277,0	Majoration de 25 % des crédits alloués au chèque énergie
	II-CF1637	M. Roussel et plusieurs de ses collègues – SOC	120,0	Financement du déploiement de bornes de recharge électrique
	II-CF548	M. Laisney et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	2 000,0	Création d'un nouveau programme : fonds de soutien au développement des énergies renouvelables

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF1823	M. Lahais et Mme Sas, rapporteurs spéciaux et plusieurs de leurs collègues – EcoS	1 500,0	Augmentation des crédits du fonds vert
	II-CF1629	M. Delautrette et plusieurs de ses collègues – SOC	450,0	Augmentation des crédits du fonds vert
	II-CF538	M. Laisney et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 708,0	Création d'un programme : plan de massification de la rénovation thermique
	II-CF555	M. Laisney et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 500,0	Plan d'investissement dans le patrimoine de production et le renouvellement des canalisations
	II-CF1653	M. Roussel et plusieurs de ses collègues – SOC	180,0	Financement d'un prêt à taux zéro mobilité durable
Économie <i>Crédits rejetés</i>	II-CF2071	M. Oberti, rapporteur spécial – SOC	300,0	Augmentation des subventions de La Poste pour sa mission d'aménagement du territoire
	II-CF2002	M. Oberti, rapporteur spécial – SOC	98,0	Financement de l'activité de garantie de prêts aux entreprises de Bpifrance
	II-CF2073	M. Oberti, rapporteur spécial – SOC	50,0	Financement du plan « France Très haut débit »
	II-2003	M. Oberti, rapporteur spécial – SOC	60,0	Financement de CCI France et de CMA France
Enseignement scolaire <i>Crédits adoptés</i>	II-CF519	M. Vannier et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	200,0	Création d'un nouveau programme : plan d'urgence de recrutement des 4 000 postes enseignants supprimés dans le PLF 2025
	II-CF453	M. Boumertit et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	702,0	Création d'un corps de fonctionnaires pour les AESH
	II-CF451	M. Vannier et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	6 200,0	Création d'un nouveau programme : gratuité des cantines, du transport scolaire, des sorties scolaires, des activités périscolaires, des manuels et des fournitures scolaires pour les élèves de l'école primaire au lycée
	II-CF1283	M. Raux et plusieurs de ses collègues – EcoS	57,0	Aide au passage du permis de conduire pour les lycéens en filière professionnelle

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
Gestion des finances publiques <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1834	M. Baumel et plusieurs de ses collègues – SOC	229,3	Recrutement de 4 000 ETP afin de lutter contre la fraude
	II-CF1207	M. Legavre, rapporteur spécial et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	87,6	Création d'un service d'expertise consacré à l'étude des schémas de fraude et d'optimisation agressive
Immigration, asile et intégration <i>Crédits adoptés</i>	II-CF194	Mme Thiébault-Martinez et plusieurs de ses collègues – SOC	71,2	Augmentation des crédits alloués à l'hébergement des demandeurs d'asile
	II-CF1807	Mme Balage El Mariky et plusieurs de ses collègues – EcoS	328,2	Augmentation du budget consacré à l'accueil des personnes déplacées d'Ukraine
	II-CF407	Mme Taurinya et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	76,4	Renforcement des moyens consacrés à l'intégration des étrangers
	II-CF410	Mme Taurinya et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	69,1	Création d'un programme : fonds de soutien à la garantie du droit d'asile, et suppression des crédits de fonctionnement des CRA
Justice <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1493	M. Amirshahi et plusieurs de ses collègues – EcoS	150,0	Recrutement de 1 000 magistrats supplémentaires
	II-CF1778	Mmes K/Bidi et Faucillon – GDR	80,0	Création d'un programme : lutte contre le narcotrafic en outre-mer
	II-CF1777	Mmes K/Bidi et Faucillon – GDR	60,0	Création d'un programme : plan justice outre-mer
	II-CF890	M. Coulomme et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	75,0	Recrutement de 1 500 greffiers
	II-CF1491	M. Amirshahi et plusieurs de ses collègues – EcoS	55,0	Extension du plan de requalification du personnel administratif faisant fonction de greffiers
	II-CF1443	Mme Cathala – LFI-NFP	425,0	Revalorisation de l'unité de valeur à 60 euros
	II-CF968	Mme Cathala et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	87,5	Création d'un programme : fonds d'expérimentation de la régulation carcérale
	II-CF997	M. Coulomme et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	400,0	Création d'un programme : missions de police judiciaire et concours à la justice

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
Médias, livre et industries culturelles <i>Crédits rejetés</i>	II-CF1870	M. Masségli, rapporteur spécial et plusieurs de ses collègues – EPR	12,0	Augmentation des crédits du Fonds de soutien à l'expression radiophonique (FSER)
	II-CF1955 II-CF1956 II-CF2050 II-CF1957	M. Ballard, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation et plusieurs de ses collègues – RN		
	II-CF100	M. Descœur et plusieurs de ses collègues – DR		
	II-CF2355	M. Caron et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP		
	II-CF2766	Mme Rossi et plusieurs de ses collègues – SOC		
	II-CF2361	Mme Amrani et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP		
	Outre-mer <i>Crédits adoptés</i>	II-CF2524		
II-CF1027		M. Ratenon et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	200,0	Financement de projets ferroviaires ultramarins
II-CF2915		M. Gillet, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois – RN	200,0	Doublement de la ligne budgétaire unique consacrée au logement dans les Outre-mer
II-CF1015		M. Ratenon et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP		
II-CF2877		M. Belay et plusieurs de ses collègues – SOC	109,0	Majoration du RSA de 240 euros en outre-mer
II-CF3056		M. Baptiste, rapporteur spécial – SOC	70,0	Lutte contre la précarité alimentaire en outre-mer

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF2806	M. Serva et plusieurs de ses collègues – LIOT	100,0	Aide au fret vers les outre-mer
	II-CF2372	Mme Rousseau et plusieurs de ses collègues – EcoS	50,0	Création d'un nouveau programme : plan d'urgence déchet outre-mer
Pouvoirs publics <i>Crédits adoptés</i>	II-CF3082	M. Duplessy, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois – EcoS	- 4,7	Réduction des crédits de la présidence de la République
	II-CF3075	Mme Maximi, rapporteure spéciale	- 1,2	Plafonnement des frais de réception de l'Élysée
	II-CF3083	M. Duplessy, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois – EcoS	- 10,3	Diminution de la dotation de l'Assemblée nationale
	II-CF64	Mme Pirès Beaune, Mme Klinkert et Mme Tabarot, questeures – SOC, EPR et DR		
	II-CF2214	Mme Cathala et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	28,5	Augmentation de la dotation de l'Assemblée nationale
Recherche et enseignement supérieur <i>Crédits adoptés</i>	II-CF858	M. Davi et plusieurs de ses collègues – EcoS	- 24,2	Suppression des subventions allouées au HCERES
	II-CF1469	M. Sitzstuhel, rapporteur spécial – EPR	180,0	Compensation du coût du relèvement de 4 points du taux du CAS <i>Pensions</i> pour les universités
	II-CF1596	Mme Keloua Hachi et plusieurs de ses collègues – SOC	90,0	Généralisation du repas à 1 euro pour tous les étudiants
	II-CF1112	MM. Bouloux (SOC) et Henriot (HOR), rapporteurs spéciaux	288,0	Mise en cohérence des crédits du programme 172 avec la trajectoire fixée par la loi de programmation de la recherche
Relations avec les collectivités territoriales <i>Crédits adoptés</i>	II-CF843	M. Castellani et plusieurs de ses collègues – LIOT	50,0	Dotation exceptionnelle de continuité territoriale à la collectivité de Corse
	II-CF719	M. Saulignac et plusieurs de ses collègues – SOC	60,0	Soutien aux collectivités territoriales victimes d'inondations

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
Santé <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1105	Mme Regol et plusieurs de ses collègues – EcoS	175,6	Remboursement des protections menstruelles
	II-CF2857	M. Peytavie et plusieurs de ses collègues – EcoS	50,0	Financement de la formation aux premiers secours en santé mentale
	II-CF2636	M. Lahmar et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	50,0	Augmentation de la prévention des addictions et de la prise en charge des personnes dépendantes
	II-CF2879	M. Peytavie et plusieurs de ses collègues – EcoS	50,0	Mise en place de dispositif d'équipes mobiles de diagnostic et de soin en santé environnementale
	II-CF2633	M. Lahmar et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	650,0	Compensation de l'inflation pour les EHPAD
	II-CF2631	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	90,0	Création d'un programme : revalorisation des professions de la santé, du social, du sanitaire et du médico-social à l'appui de la généralisation de la prime Ségur
	II-CF2687	Mme Santiago et plusieurs de ses collègues – SOC	183,0	Création d'un nouveau programme : santé des enfants protégés
	II-CF2666	M. Davi et plusieurs de ses collègues – EcoS	100,0	Dotation à l'Établissement français du sang
Sécurité <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1325	Mme Cathala et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	463,0	Création d'un programme : amélioration de l'accueil des femmes victimes de violences conjugales et de violences sexuelles
Solidarité, insertion et égalité des chances <i>Crédits adoptés</i>	II-CF2738	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	100,0	Amélioration de la prise en charge des MNA
	II-CF2855	M. Peytavie et plusieurs de ses collègues – EcoS	146,2	Pérennisation et généralisation du dispositif « Santé Protégée »
	II-CF2426	Mme Sas et plusieurs de ses collègues – EcoS	1 000,0	Renforcement de l'accompagnement des jeunes majeurs protégés
	II-CF2711	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP		
	II-CF2767	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 500,0	Fixation d'un taux d'encadrement pour les établissements accueillant des enfants en danger
	II-CF2752	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	100,0	Création d'un programme : plan d'urgence pouponnières

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
	II-CF2664	Mme Santiago et plusieurs de ses collègues – SOC	100,0	Création d'un programme : prise en charge des psycho-traumatismes chez les enfants
	II-CF2655	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	50,0	Financements complémentaires de l'aide alimentaire
	II-CF2644	M. Lahmar et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	2 300,0	Revalorisation de l'AAH au niveau du seuil de pauvreté
	II-CF2856	M. Peytavie et plusieurs de ses collègues – EcoS	150,0	Extension du bénéfice de la Prestation de compensation du handicap (PCH) après 60 ans
	II-CF2858	M. Peytavie et plusieurs de ses collègues – EcoS	100,0	Financement intégral des fauteuils roulants
Sport, jeunesse et vie associative <i>Crédits adoptés</i>	II-CF1557	M. Courbon et plusieurs de ses collègues – SOC	128,3	Suppression des crédits du SNU au profit du « pass sport »
	II-CF1572	M. Courbon et plusieurs de ses collègues – SOC	130,0	Création d'un fonds d'adaptation et de mise aux normes des structures de loisirs et de vacances collectives
	II-CF1908	M. Proença et plusieurs de ses collègues – SOC	150,0	Augmentation du soutien de l'ANS au financement d'équipements sportifs
Transformation et fonction publiques <i>Crédits adoptés</i>	II-CF752	Mme Sas et plusieurs de ses collègues – EcoS	50,0	Augmentation des crédits alloués à la rénovation des bâtiments de l'État

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs et groupe	Montants modifiés	Objet
Travail, emploi et administration des ministères sociaux <i>Crédits adoptés</i>	II-CF2489	Mme Taillé-Polian et plusieurs de ses collègues – EcoS	1 000,0	Compensation du prélèvement sur l'Unédic pour le financement de France Travail.
	II-CF2679	Mme Amiot et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	500,0	Augmentation du budget de France Travail
	II-CF3066	M. Maurel, rapporteur spécial et Mme Mercier, rapporteure spéciale – GDR et SOC	50,0	Annulation de la suppression de 500 ETP pour France Travail
	II-CF2704	Mme Amiot et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	1 980,0	Revalorisation de l'allocation de solidarité spécifique
	II-CF2753	M. Clouet et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	776,5	Rétablissement du financement des contrats aidés
	II-CF2490	Mme Taillé-Polian et plusieurs de ses collègues – EcoS	140,0	Augmentation du budget des missions locales
	II-CF2725	M. Boyard et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	104,0	Augmentation des moyens alloués au contrat d'engagement jeune (CEJ)
	II-CF2492	Mme Taillé-Polian et plusieurs de ses collègues – EcoS	56,0	Augmentation des crédits alloués au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea)
	II-CF2774	Mme Amiot et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	- 470,0	Suppression de l'aide à l'apprentissage dans les entreprises de plus de 250 salariés et pour des étudiants préparant des diplômes d'un niveau supérieur à bac + 2
	II-CF3054	Mme Mercier, rapporteure spéciale – SOC	AE : 325,3 CP : 233,2	Augmentation du budget alloué au plan d'investissement dans les compétences
	II-CF2086	M. Juvin et plusieurs de ses collègues – DR	- 5,5	Suppression du GIP « Les entreprises s'engagent »
	II-CF2464	M. Ray et plusieurs de ses collègues – DR		

Note : arrondis à la centaine de millier d'euros la plus proche.

Source : commission des finances.

Article 43 et état C
Crédits des budgets annexes

L'article 43 est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des budgets annexes au cours de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025.

Les crédits correspondants sont présentés à l'état C annexé au projet de loi de finances. En 2025, seraient ouverts sur les budgets annexes des crédits d'un montant de **2,54 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **2,51 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

Budget annexe	LFI 2024		PLF 2025		Évolution 2024/2025		Évolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Contrôle et exploitation aériens	2 451,2	2 263,0	2 396,1	2 364,1	- 55,1	101,1	- 2,2 %	4,5 %
Publications officielles et information administrative	159,2	151,6	147,0	150,6	- 12,2	- 1	- 7,7 %	- 0,7 %
Total	2 610,4	2 414,6	2 543,1	2 514,7	- 67,3	100,1	- 2,6 %	4,1 %

Source : commission des finances, d'après la loi de finances pour 2024 et le projet de loi de finances pour 2025.

Les budgets annexes

Aux termes de l'article 18 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les budgets annexes peuvent retracer, d'une part, les opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services et, d'autre part, les opérations associées à celles-ci. Seule une disposition de loi de finances peut créer un budget annexe ou lui affecter une recette.

Un budget annexe constitue une mission budgétaire et, à ce titre, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Néanmoins, la LOLF prévoit que les crédits des budgets annexes sont non pas spécialisés par programme ou par dotation, comme c'est le cas pour ces missions, mais présentés en deux sections relatives aux opérations courantes et aux opérations en capital. Dans les faits néanmoins, les crédits des budgets annexes sont bien présentés par programme dans les projets annuels de performances.

Par ailleurs, les emplois sont spécialisés au niveau du budget annexe et non au niveau du ministère concerné, comme c'est le cas pour les missions du budget général. Enfin, aucun virement ou transfert ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

La commission des finances a adopté un amendement ayant pour objet de modifier les crédits du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* en créant un

programme *Contrôle des nuisances* doté de 5 millions d’euros et en minorant de la même somme les crédits du programme *Navigation aérienne*.

L’effet net de cet amendement adopté est nul en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sur le total des crédits bruts ouverts sur le budget de l’État.

Cette neutralité résulte de l’application du premier alinéa de l’article 47 de la LOLF, qui définit les règles de recevabilité des amendements. Ceux-ci doivent de façon systématique compenser les ouvertures de crédits par une annulation de crédits à due concurrence sur d’autres programmes de la même mission.

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission a rejeté l’article 43 et l’état C.

*
* *

Article 44 et état D
**Crédits des comptes d’affectation spéciale
et des comptes de concours financiers**

Cet article est un article de récapitulation, dont l’adoption tire les conséquences de l’examen des crédits des comptes d’affectation spéciale (CAS) et des comptes de concours financiers (CCF) au cours de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025. Les crédits de ces comptes sont détaillés à l’état D annexé au projet de loi de finances.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Aux termes du texte déposé par le Gouvernement, les crédits de paiement des comptes d’affectation spéciale progressent de 1 % en 2025 par rapport aux montants ouverts par la loi de finances pour 2024, tandis que ceux des comptes de concours financiers voient leur montant diminuer de 2,3 %.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE
ET DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2024
AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025**

(en millions d’euros)

Mission	LFI 2024		PLF 2025		Variation		Variation (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CAS <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	1 660,1	1 660,1	1 864,2	1 864,2	204,1	204,1	12,3	12,3
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	146,0	146,0	146,0	146,0	0	0	0,0	0,0
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale</i>	360,0	360,0	360,0	360,0	0	0	0,0	0,0
CAS <i>Gestion du patrimoine immobilier de l’État</i>	340,0	340,0	340,0	340,0	0	0	0,0	0,0
CAS <i>Participations financières de l’État</i>	9 862,0	9 862,0	9 569,0	9 569,0	- 293	- 293	- 3,0	- 3,0
CAS <i>Pensions</i>	67 583,7	67 583,7	68 483,6	68 483,6	899,9	899,9	1,3	1,3
Sous-total CAS	79 951,8	79 951,8	80 762,8	80 762,8	811	811	1,0	1,0
CCF <i>Accords monétaires internationaux</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CCF <i>Avances à l’audiovisuel public</i>	4 026,7	4 026,7	-	-	-	-	-	-
CCF <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	132 900,4	132 900,4	134 093,6	134 093,6	1 193,2	1 193,2	0,9	0,9
CCF <i>Prêts à des États étrangers</i>	1 287,1	1 199,1	1 064,9	968,2	- 222,2	- 230,9	- 17,3	- 19,3
CCF <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	375,1	453,3	25,1	250,6	- 350	- 202,7	- 93,3	- 44,7
CCF <i>Prêts et avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics</i>	10 533,2	10 533,2	10 418,2	10 418,2	- 115	- 115	- 1,1	- 1,1
Sous-total CCF	149 122,5	149 112,7	145 601,7	145 730,5	- 3 520,8	- 3 382,2	- 2,4	- 2,3
Total	229 074,3	229 064,5	226 364,5	226 493,3	- 2 709,8	- 2 571,2	- 1,2	- 1,1

N.B. : en raison d’effets d’arrondi, les sous-totaux et totaux peuvent différer de la somme des termes.

Source : commission des finances, d’après la loi de finances pour 2024 et le projet de loi de finances pour 2025.

II. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances a adopté six amendements ayant pour objet de modifier les crédits de trois comptes d’affectation spéciale, les crédits des comptes de concours financiers ayant été pour leur part été adoptés sans modification.

AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE L'ÉTAT D ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

(en millions d'euros, AE=CP)

Mission	Numéro d'amendement	Auteurs	Montants modifiés	Objet
CAS Développement agricole et rural	II-CF838	Mme Marie Pochon	10	Hausse de la subvention accordée aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale
	II-CF1075	M. Fabrice Brun	9	Renforcement du programme <i>Développement et transfert en agriculture</i>
	II-CF1161	Mme Stella Dupont	3,9	Augmentation du budget des instituts techniques agricoles
CAS Participations financières de l'État	II-CF1194	M. Manuel Bompard	5 000	Nationalisation d'Opella
	II-CF1214	Mme Claire Lejeune	50	Création d'un fonds pour la reprise d'entreprises menacées de la filière automobile
CAS Pensions	II-CF1257	M. Christophe Bex	98,5	Revalorisation du point de pension militaire d'invalidité et des victimes de guerre
Total			5 171,4	

Source : commission des finances.

L'impact net des amendements adoptés est nul en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le total des crédits bruts ouverts sur le budget de l'État.

Cette neutralité résulte de l'application du premier alinéa de l'article 47 de la LOLF, qui définit les règles de recevabilité des amendements. Ceux-ci doivent de façon systématique compenser les ouvertures de crédits par une annulation de crédits à due concurrence sur d'autres programmes de la même mission.

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission a rejeté l'article 44 et l'état D.

*

* *

B – Données de la performance

Article 45 et état G

Objectifs et indicateurs de performance

Conformément au 4° bis du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, la seconde partie de la loi de finances définit désormais, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés

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

à ces objectifs. Il s'agit d'une extension du domaine obligatoire des lois de finances opérée par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽¹⁾.

Cet ajout **favorise la prise en compte du dispositif de performance dans le débat budgétaire.** Jusqu'à la loi de finances pour 2022, les projets annuels de performances (PAP) annexés aux lois de finances justifiaient le choix des objectifs et des indicateurs retenus pour chaque programme et détaillaient les modalités de calcul des cibles chiffrées associées, en application du 5° de l'article 51 de la LOLF. Cette définition relevait exclusivement des prérogatives du Gouvernement et ne pouvait faire l'objet d'aucun amendement.

Désormais, le présent article renvoie à un état annexé à la loi de finances de l'année, l'état G, qui consigne l'ensemble des objectifs et indicateurs de performance. Le Parlement **dispose ainsi d'un support pour débattre et, le cas échéant, amender le dispositif de performance.** En pratique, les amendements portant sur les objectifs et les indicateurs associés ont vocation à être examinés après le vote des crédits de la mission, du budget annexe ou du compte spécial auxquels ils se rapportent.

Seuls les missions *Crédits non répartis* et *Pouvoirs publics* du budget général, les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires, dont les PAP ne fixent pas d'objectif et d'indicateur de performance, ne sont pas mentionnés à l'état G.

Avant de rejeter l'article 45 et l'état G, la commission des finances a adopté 36 amendements distincts ⁽²⁾ (contre 17 sur le PLF pour 2024) **visant à modifier les objectifs et indicateurs figurant à l'état G,** dont 5 sur la mission *Pouvoirs publics* qui n'était jusqu'alors pas inscrite à cet état annexé.

Elle a ensuite rejeté la seconde partie du projet de loi de finances.

(1) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, article 15.

(2) 43 amendements en comptant les amendements identiques.

AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE L'ÉTAT G ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Mission	Numéro	Auteurs – Groupe	Objet
Action extérieure de l'État	II-CF755	M. Taché et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	Créer un indicateur : « Part d'heures d'accompagnement attribuées par les maisons départementales pour les personnes handicapées réellement effectuées » répondant à l'objectif : « Favoriser l'inclusion des élèves en situation de handicap au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger »
	II-CF1249	M. Ben Cheikh, rapporteur spécial – ÉcoS	Substituer à l'objectif : « Simplifier les démarches administratives » l'objectif : « Favoriser l'égal accès des usagers au service public consulaire » ; Créer un indicateur : « Déploiement du service : " France Consulaire " » répondant à l'objectif : « Favoriser l'égal accès des usagers au service public consulaire »
	II-CF1244	M. Ben Cheikh, rapporteur spécial – ÉcoS	Créer un objectif : « Favoriser l'égal accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger », assorti de deux nouveaux indicateurs : « Ratio du montant total des bourses versées aux élèves français par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger par rapport à la totalité des frais de scolarité des élèves français » et : « Part des enfants français en âge d'être scolarisés inscrits dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour chaque continent »
Administration générale et territoriale de l'État	II-CF926	M. Bataille, rapporteur spécial – LIOT	Créer un indicateur : « Déploiement du Réseau radio du futur (RRF) » répondant à l'objectif : « Engager une transformation du numérique »
Aide publique au développement	II-CF1357	M. Cadalen et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	Modifier l'indicateur : « Effet de levier de l'activité de prêts de l'AFD » en : « Effet de levier de l'activité de dons de l'AFD », répondant à l'objectif : « Assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement »
	II-CF1358	Mme Abomangoli et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	Modifier l'indicateur : « Part des prêts de l'AFD qui sont affectés aux priorités thématiques du CICID » en : « Part des dons de l'AFD qui sont affectés aux priorités thématiques du CICID » répondant à l'objectif : « Contribuer à la mise en œuvre des ODD, en concentrant l'aide sur les zones prioritaires et les priorités stratégiques françaises »
Cohésion des territoires	II-CF3013	M. Baumel et Mme Mette, rapporteurs spéciaux – SOC et Dem	Créer un indicateur : « Reste à charge moyen des porteurs de projet des maisons France services » répondant à l'objectif : « Renforcer la cohésion sociale et territoriale »
	II-CF2724	M. Raux et plusieurs de ses collègues – EcoS	Créer un indicateur : « Reconquérir la qualité de l'eau en Pays de la Loire » répondant à l'objectif : « Coût de la dépollution de l'eau potable en Pays de la Loire »
Écologie, développement et mobilité durables	II-CF2109	Mme Arrighi, rapporteure spéciale – EcoS	Créer un indicateur : « Impact des petits projets d'infrastructure d'un montant inférieur ou égal à 20 millions d'euros » répondant à l'objectif : « Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transport »
	II-CF2111		Créer un indicateur : « Satisfaction globale des usagers » répondant à l'objectif : « Améliorer l'efficacité, l'attractivité, la régularité et la qualité des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »
	II-CF2113		Créer un indicateur : « Résilience des infrastructures face aux événements climatiques » répondant à l'objectif : « Améliorer la qualité des infrastructures de transport »
	II-CF2114		Créer un indicateur : « Réduction des émissions de CO ₂ par mode de transport » répondant à l'objectif : « Améliorer la régulation dans les transports routiers et développer les modes alternatifs à la route »
Engagements financiers de l'État	II-CF380	M. Mauvieux, rapporteur spécial et plusieurs de ses collègues – RN	Créer un objectif : « Améliorer la transparence de la dette publique », assorti d'un indicateur : « Montant des primes à l'émission » ; Créer un objectif : « Nationalité et classification des détenteurs de la dette publique », assorti d'un indicateur : « Montant des décotes à l'émission »

Mission	Numéro	Auteurs – Groupe	Objet
Enseignement scolaire	II-CF1291	M. Raux et plusieurs de ses collègues – EcoS	Créer un objectif : « Garantir une qualité d'emploi et prévenir les risques dans le parcours de stage et l'insertion professionnelle des lycéens professionnels », assorti de deux indicateurs : « Taux d'accident du travail dans l'entreprise d'accueil du stage ou d'insertion » et « Nombre de dérogations au principe d'interdiction du travail de nuit des mineurs accordées par l'Inspection du travail » pour les programmes 140 <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> et programme 139 <i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i>
Gestion des finances publiques	II-CF1208	Mme Feld, rapporteure spéciale et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	Créer un indicateur : « Coût de collecte des recettes issues de la fraude fiscale » répondant à l'objectif : « Améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et du traitement des dépenses publiques et contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale »
Immigration, asile et intégration	II-CF1877	M. Christophle et plusieurs de ses collègues – SOC	Créer un indicateur : « Durée moyenne de placement en CRA des ressortissants dont la rétention s'achève par un éloignement (unité : jours) » répondant à l'objectif : « Améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière »
	II-CF210	Mme Thiébault-Martinez et plusieurs de ses collègues – SOC	Supprimer les indicateurs : « Nombre d'éloignements et de départs aidés exécutés » et « Nombre de retours forcés exécutés » répondant à l'objectif : « Améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière [Stratégique] »
Pouvoirs publics	II-CF2307	Mme Balage El Mariky et plusieurs de ses collègues – EcoS	Créer un objectif : « Optimiser les dépenses de fonctionnement et d'investissement », assorti d'un indicateur : « Taux de réalisation des projets d'investissement priorités dans le budget »
	II-CF2306		Créer un objectif : « Renforcer la transparence budgétaire de la Présidence de la République », assorti d'un indicateur : « Publication annuelle détaillée des dépenses de la Présidence de la République sur le site officiel de l'Élysée »
	II-CF2308		Créer un objectif : « Assurer une gestion efficace des déplacements présidentiels », assorti d'un indicateur : « Ratio du coût par déplacement par rapport au budget initial et final des déplacements »
	II-CF2309		Créer un objectif : « Garantir un haut niveau de sécurité dans les infrastructures et pour les personnels », assorti d'un indicateur : « Taux de conformité des installations de sécurité par rapport aux normes en vigueur »
	II-CF2310		Créer un objectif : « Valoriser l'accessibilité au patrimoine de l'Élysée », assorti d'un indicateur : « Nombre de visiteurs et de retours positifs pour La Maison Élysée »
Recherche et enseignement supérieur	II-CF1435	M. Bouloux, rapporteur spécial – SOC	Créer un indicateur : « Sommes financées par le CIR véritablement allouées à la recherche » répondant à l'objectif : « Promouvoir le transfert et l'innovation »
Remboursements et dégrèvements	II-CF819	Mme Pires Beaune, rapporteure spéciale, et plusieurs de ses collègues – SOC	Créer un objectif : « Réduire le nombre d'erreurs d'attribution de taxes foncières », assorti d'un indicateur : « Montant annuel des dégrèvements contentieux consécutifs à une erreur d'attribution »
Sécurités	II-CF2344	Mme Le Grip, rapporteure spéciale et plusieurs de ses collègues – EPR	Substituer à l'indicateur : « Effort de formation dans la lutte contre la délinquance » les indicateurs : « Nombre d'officiers de police judiciaire », « Nombre d'agents étant à jour de leurs obligations de formation aux techniques de sécurité en intervention (TSI) rapporté au nombre d'actifs soumis à ces obligations », « Nombre d'agents étant à jour de leurs obligations en matière d'entraînement au tir rapporté au nombre d'actifs soumis à ces obligations » répondant à l'objectif « Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance »
	II-CF208	M. Christophle et plusieurs de ses collègues – SOC	Créer un indicateur : « Évolution du nombre de procédures moyennes par agent » répondant à l'objectif : « Renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance »

Mission	Numéro	Auteurs – Groupe	Objet
Solidarité, insertion et égalité des chances	II-CF2705	Mme Maximi et plusieurs de ses collègues – LFI-NFP	Créer un objectif : « Promouvoir l'accès aux droits de toutes et tous », assorti de deux indicateurs : « Part de personnes éligibles au RSA qui n'en bénéficient pas » et « Gain monétaire pour les finances publiques du non recours au RSA »
	II-CF2124	Mmes Thiébault Martinez et Delpech – SOC et EPR	Créer un indicateur : « Taux de demandes de PSP validées par les commissions départementales dans l'année » répondant à l'objectif : « Aider à la sortie de la prostitution et lutter contre son développement »
	II-CF2815	Mme Récalde et plusieurs de ses collègues – SOC	
	II-CF2118	Mmes Delpech et Thiébault Martinez – EPR et SOC	Créer un indicateur : « Nombre de femmes bénéficiaires de l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales » répondant à l'objectif : « Améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence »
	II-CF2820	Mme Récalde et plusieurs de ses collègues – SOC	
	II-CF2122	Mmes Thiébault Martinez et Delpech – SOC et EPR	Créer un indicateur : « Taux d'appels traités par la permanence téléphonique ayant abouti à une orientation vers une structure d'accompagnement » répondant à l'objectif : « Améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence »
	II-CF2817	Mme Récalde et plusieurs de ses collègues – SOC	
	II-CF2123	Mmes Thiébault Martinez et Delpech – SOC et EPR	Créer un indicateur : « Taux d'appels traités par la permanence téléphonique de référence pour les victimes de violences sexuelles » répondant à l'objectif : « Améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence »
	II-CF2816	Mme Récalde et plusieurs de ses collègues – SOC	
	II-CF2119	Mmes Delpech et Thiébault Martinez – EPR et SOC	Substituer à l'indicateur : « Part des crédits du programme 137 dédiée aux projets en faveur de l'égalité professionnelle » et à l'objectif : « Mesurer l'engagement financier du ministère de l'égalité en faveur de l'égalité professionnelle et l'insertion économique et l'effet levier des crédits du programme 137 sur cette politique », les indicateurs : « Nombre de femmes accompagnées vers l'emploi par les services emploi et les bureaux d'aide individualisée vers l'emploi (BAIE) » et « Nombre de femmes accompagnées vers l'entrepreneuriat grâce à des projets ou partenariats financés par le programme 137 » répondant à l'objectif : « Promouvoir l'égalité professionnelle et l'autonomie économique des femmes »
	II-CF2452	Mme Garin et plusieurs de ses collègues – EcoS	
	II-CF2819	Mme Récalde et plusieurs de ses collègues – SOC	Créer un objectif : « Renforcer la lutte contre la maltraitance », assorti d'un indicateur : « Taux d'appels des personnes dépendantes, âgées ou en situation de handicap, traités par le numéro national 3977 »
	II-CF2095	Mme Goulet, rapporteure spéciale, Dem	
		II-CF2797	M. Tavernier et plusieurs de ses collègues – EcoS
Sport, jeunesse et vie associative	II-CF2584 II-CF2590	M. Bruneau, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation et plusieurs de ses collègues – LIOT	Créer deux indicateurs : « Part des communes carencées en équipements sportifs publics » et « Part des communes en situation d'abondance d'équipements sportifs privés » répondant à l'objectif : « Réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive et promouvoir l'insertion du sport dans les différentes politiques publiques »
Travail, emploi et administration des ministères sociaux	II-CF2316	M. Dussausaye et plusieurs de ses collègues – RN	Créer un indicateur : « Nombre de seniors/retraités engagés en FNE-Formation » répondant à l'objectif : « Sécuriser l'emploi par l'anticipation des mutations économiques »

Source : commission des finances.

*

* *

II – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

Article 46 et état E

Autorisations de découvert

Cet article fixe les montants des autorisations de découvert des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, qui sont détaillés à l'état E annexé au projet de loi de finances. Les justifications des autorisations de découvert demandées sont présentées dans les annexes relatives à chacune de ces deux catégories de comptes.

Les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires

Les comptes de commerce, prévus par l'article 22 de la LOLF, retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale.

Les comptes d'opérations monétaires, prévus par l'article 23 de la LOLF, retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire.

Pour ces deux catégories de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'eux a un caractère limitatif. Au sens de la LOLF, l'autorisation de découvert représente le solde déficitaire cumulé depuis le début de l'année que le compte ne peut dépasser à aucun moment de l'année concernée.

- Les autorisations de découvert des comptes de commerce sont fixées à 19,83 milliards d'euros pour 2025 et correspondent pour l'essentiel au 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 à la gestion de la trésorerie. Ces autorisations se décomposent de la façon suivante :

AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DES COMPTES DE COMMERCE

(en millions d'euros)

Compte	LFI 2024	PLF 2025
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers et énergies alternatives, biens et services complémentaires	125	125
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	23	23
Couverture des risques financiers de l'État	634	481
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	–	–
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	19 200	19 200
<i>Section 1 Opérations relatives à la dette primaire et gestion de la trésorerie</i>	<i>17 500</i>	<i>17 500</i>
<i>Section 2 Opérations de gestion active de la dette au moyen d'instruments financiers à terme</i>	<i>1 700</i>	<i>1 700</i>
Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés	–	–
Opérations commerciales des domaines	–	–
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0,6	0,6
Soutien financier au commerce extérieur	–	–
Total	19 982,6	19 829,6

Source : commission des finances, d'après la loi de finances pour 2024 et le projet de loi de finances pour 2025.

La baisse des autorisations de découvert des comptes de commerce entre 2024 et 2025 s'explique par la baisse du découvert autorisé au titre de la couverture des risques financiers de l'État.

L'autorisation de découvert sur le compte de commerce *Couverture des risques financiers de l'État* est demandée au regard des contrats d'achats de devises à terme et des contrats d'échange de prix de produits pétroliers engagés au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2025. Les contrats sur les devises portent sur un montant de 426 millions d'euros et ceux sur les produits pétroliers sur un montant 55 millions d'euros. Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances, le montant de l'autorisation de découvert demandée est déterminé de façon prudente, en envisageant le cas de figure où le compte de commerce aurait versé l'ensemble des sommes prévues à ces contrats sans avoir reçu les sommes prévues en échange, soit de la part des contreparties financières, soit de la part des bénéficiaires de couverture.

En additionnant les montants contractuels précités, l'autorisation de découvert est donc fixée à 481 millions d'euros.

- Les autorisations de découvert des comptes d'opérations monétaires seraient fixées à 175 millions d'euros pour 2025, soit un montant inchangé par rapport à 2024. Elles se décomposeraient de la façon suivante :

AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES

(en millions d'euros)

Compte	LFI 2024	PLF 2025
Émission des monnaies métalliques	0	0
Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0
Pertes et bénéfices de change	175	175
Total	175	175

Source : commission des finances, d'après la loi de finances pour 2024 et le projet de loi de finances pour 2025.

Le compte d'opérations monétaire *Pertes et bénéfices de change* retrace les différences de change résultant des garanties de change accordées par l'État aux avoirs déposés en comptes d'opérations auprès du Trésor français par la Banque centrale des Comores et la Banque centrale des États de l'Afrique centrale.

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission a rejeté l'article 46 et l'état E.

*

* *

III – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Article 47

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

L'article 47 fixe les plafonds des autorisations d'emplois par ministère et par budget annexe.

I. LES PLAFONDS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT SONT EN HAUSSE EN 2025

En application du 6° du I de l'article 34 de la LOLF ⁽¹⁾, la première partie de la loi de finances de l'année fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Aux termes de l'article 47 du projet de loi de finances, ce plafond est fixé, pour 2025, à **2 007 005 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**.

En application du 2° du II du même article de la LOLF, la seconde partie de la loi de finances détermine la répartition de ce plafond par ministère et par budget annexe. Le présent article présente cette répartition, reprise au sein du tableau qui suit. En application de l'article 43 de la LOLF, ce plafond donne lieu à un vote unique.

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

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'AUTORISATIONS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE

(en ETPT)

Ministère	Plafonds LFI 2024	Plafonds PLF 2025	Écart	Évolution (en %)
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	30 263	30 531	+ 268	+ 0,9 %
Armées et anciens combattants	270 554	271 117	+ 563	+ 0,2 %
Budget et comptes publics (*)	125 212	114 133	- 176	- 0,1 %
Économie, finances et industrie (*)		10 903		
Culture	9 161	9 159	- 2	0,0 %
Éducation nationale	1 060 503	1 077 652	+ 17 149	+ 1,6 %
Enseignement supérieur et recherche	5 119	5 104	- 15	- 0,3 %
Europe et affaires étrangères	13 761	13 892	+ 131	+ 1,0 %
Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique	514	540	+ 26	+ 5,1 %
Intérieur (*)	304 040	298 689	+ 357	+ 0,1 %
Outre-mer (*)		5 708		
Justice	94 698	95 599	+ 901	+ 1,0 %
Logement et rénovation urbaine (*)		291		
Partenariat avec les collectivités territoriales et décentralisation (*)	35 851	35 114	+ 1 581	+ 4,4 %
Transition écologique (*)		2 027		
Services du Premier ministre	10 405	10 477	+ 72	+ 0,7 %
Solidarités et familles (*)	5 074	12 758	+ 103	+ 0,8 %
Travail et emploi (*)	7 787			
Sport, jeunesse et vie associative (**)	1 442	2 301	+ 859	+ 59,6 %
Total budget général	1 974 384	1 995 994	+ 21 610	+ 1,1 %
Contrôle et exploitation aériens	10 439	10 525	+ 86	+ 0,8 %
Publications officielles et information administrative	484	486	+ 2	+ 0,4 %
Total budgets annexes	10 923	11 011	+ 88	+ 0,8 %
Total général	1 985 307	2 007 005	+ 21 698	+ 1,1 %

(*) Création, suppression ou changement de périmètre en PLF pour 2025. Les ministères autrefois associés sont marqués par la même couleur.

(**) Le programme *Jeunesse et vie associative* était rattaché en 2024 au ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse et comportait 859 ETPT. Ainsi, en dehors de ce changement de périmètre, l'évolution du plafond d'emplois pour le ministère du sport, de la jeunesse et de la vie associative serait nulle en 2025.

Source : article 172 de la loi de finances initiale pour 2024 et article 47 du PLF pour 2025.

L'augmentation du plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État par rapport à la loi de finances initiale pour 2024 se décompose ainsi :

– l'incidence des schémas d'emplois (exprimés en ETP) prévus pour 2025, à hauteur de - 3 381 ETPT ;

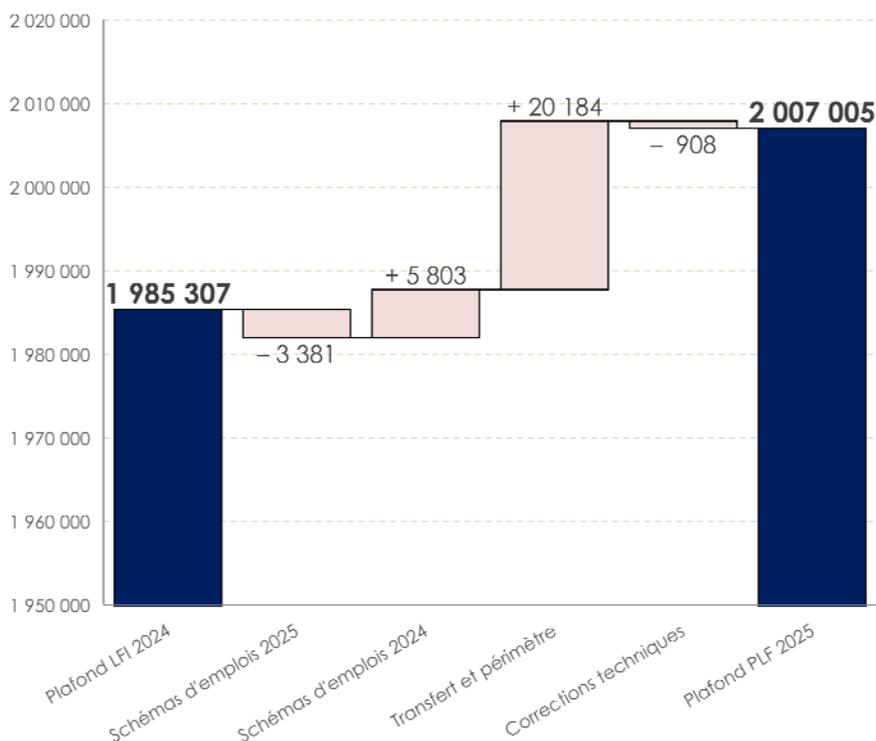
– l'effet en année pleine des variations d'effectifs prévues en loi de finances initiale pour 2024, à hauteur de + 5 803 ETPT ;

– des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de + 20 184 ETPT. Ces mesures correspondent principalement à la poursuite du transfert sur les dépenses du titre 2 de la rémunération des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et de celle des assistants d'éducation (AED, chargés de l'encadrement et de la surveillance des élèves) ⁽¹⁾ ;

– des corrections techniques nettes à hauteur de – 908 ETPT, qui retracent notamment l'intégration de 429 ETPT de volontaires du service militaire adapté et de 319 ETPT relatifs aux contrats de personnels auxiliaires.

**FACTEURS D'ÉVOLUTION DU PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS
DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT ENTRE LA LFI 2024 ET LE PLF POUR 2025**

(en ETPT)



Source : commission des finances d'après l'article 47 du projet de loi de finances pour 2025.

(1) Les rémunérations étaient auparavant exclusivement à la charge des établissements ayant le statut d'établissement public local d'enseignement. Elles sont désormais prises en charge par les rectorats lors de la signature d'un contrat à durée indéterminée d'AESH ou d'AED et comptabilisées en dépenses de titre 2. La rémunération de l'ensemble des AESH sous contrat à durée déterminée est par ailleurs progressivement transférée sur les dépenses du titre 2. Ce mouvement, débuté en 2023, se poursuit en 2024 et s'achèvera en 2025.

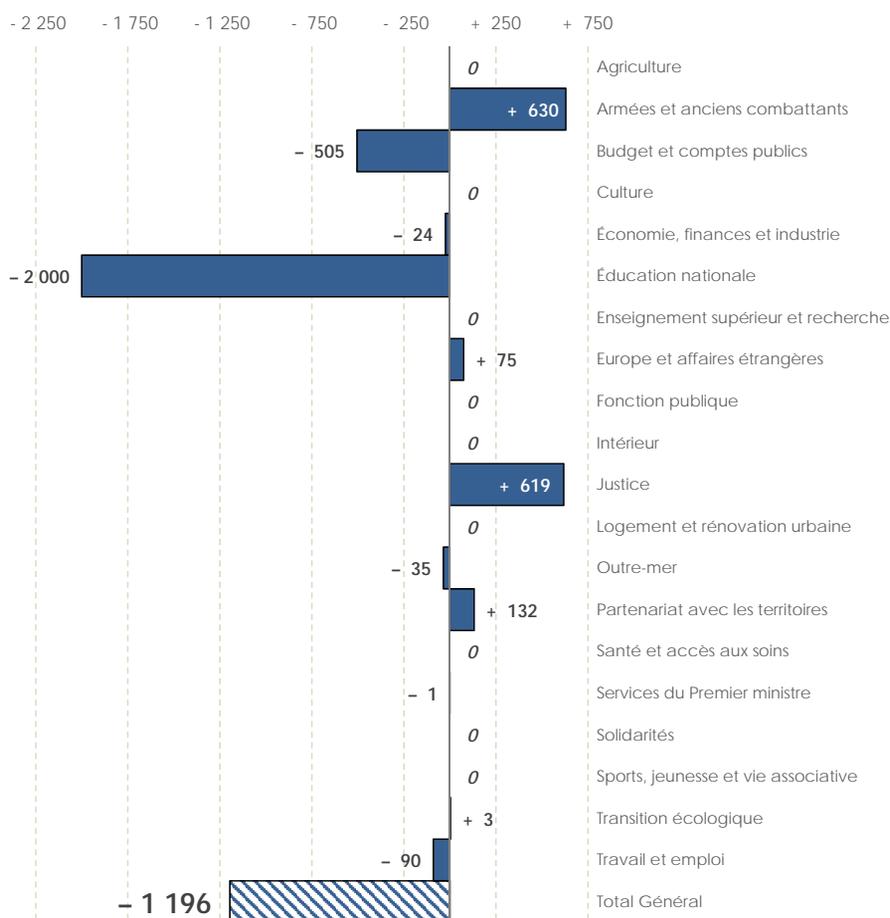
II. UN SCHÉMA D'EMPLOIS EN BAISSÉ EN 2025 POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2019

Pour 2025, le schéma d'emplois de l'État s'élève à - 1 196 équivalents temps plein (ETP).

Cette baisse des effectifs s'explique principalement par la diminution des emplois des ministères de l'éducation nationale et du budget et des comptes publics, partiellement compensée par la dynamique des emplois au sein des ministères des armées et des anciens combattants et de la justice.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES MINISTÈRES EN 2025

(en ETP)



Source : commission des finances, à partir des données transmises en réponse au questionnaire du rapporteur général.

En 2025, le **ministère des armées et des anciens combattants** bénéficiera de la création de 630 équivalents temps plein (ETP). Ces emplois s'inscrivent dans la dynamique de création d'effectifs prévue par la loi de programmation militaire 2024-2030 ⁽¹⁾ (+ 6 300 ETP au total) et permettront notamment de renforcer les domaines du renseignement et de la cyberdéfense.

Le **ministère de la justice** bénéficiera pour sa part de la création de 619 ETP en 2024, conformément à l'objectif de création de 10 000 postes sur la période couverte par la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 ⁽²⁾. Ces créations de postes renforceront les services judiciaires à hauteur de + 270 ETP, dont 125 magistrats et 145 greffiers. L'administration pénitentiaire bénéficiera de 349 nouveaux ETP en vue de l'ouverture de nouveaux établissements en 2025 et 2026, dans le cadre du plan de construction de 15 000 nouvelles places de détention (maisons d'arrêt et structures d'accompagnement vers la sortie) décidé par le Gouvernement en 2021.

Le rapporteur général relève que, malgré la cible de 8 500 emplois créés sur la période 2022-2027, le **schéma d'emplois du ministère de l'intérieur est nul pour 2025** : une hausse des effectifs plus forte qu'anticipée en 2026 et 2027 sera donc nécessaire afin de respecter la trajectoire validée par la LOPMI ⁽³⁾, qui prévoyait la création de 1 000 ETP en 2025.

Sur le périmètre du **ministère de l'éducation nationale**, plusieurs mouvements de personnel expliquent la baisse de 2 000 ETP prévue en 2025 :

– au regard de la baisse tendancielle du nombre d'élèves, la diminution de 3 155 ETP au sein de l'enseignement public du premier degré, de 180 ETP au sein de l'enseignement public du second degré et de 700 ETP au sein de l'enseignement privé des premier et second degrés ;

– le recrutement de 2 000 ETP supplémentaires d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) à la rentrée 2025 ;

– la création de 35 ETP au titre du soutien à la modernisation des systèmes d'information, tandis que le schéma d'emploi pour l'enseignement technique et agricole est nul.

Enfin, le **ministère du budget et des comptes publics** verrait ses effectifs diminuer de – 505 ETP, avec – 550 ETP pour la direction générale des finances publiques (DGFIP), – 5 ETP pour le programme 218 qui regroupe les activités de soutien et transversales du ministère, et + 50 ETP pour la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Cette évolution négative des effectifs

(1) Loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(2) Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.

(3) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

s'inscrit dans un contexte pluriannuel de baisse des plafonds d'emplois du ministère, à hauteur de – 7 366 ETPT depuis 2019 (– 6,1 %) : ce plafond s'élève à 114 133 ETPT pour 2025.

La distinction entre les ETP et les ETPT

Les équivalents temps plein (ETP) correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé. Ils ne tiennent pas compte de la durée d'emploi sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP, qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année.

Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, *etc.*) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel à 70 % qui a travaillé du 1^{er} juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ($1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$).

Les consommations d'emplois et les plafonds des autorisations d'emplois sont exprimés en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Ainsi, les **schémas d'emplois** traduisent les flux d'entrées et de sorties, tandis que les **plafonds d'emplois** illustrent le stock d'emplois.

N.B. : depuis l'exercice 2015, les modalités de décompte des emplois sont homogènes entre l'État et ses opérateurs et consistent en la fixation d'un plafond d'emplois en ETPT et d'une trajectoire de schémas d'emplois en ETP.

Avant le rejet de la seconde partie du projet de loi de finances, l'article 47 a été adopté par la commission des finances.

*

* *

Article 48

Plafond des emplois des opérateurs de l'État

En application du 2^o *bis* du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, la seconde partie de la loi de finances détermine le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État par mission. Cette disposition a été introduite par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽²⁾.

Dans la pratique, les lois de finances comportaient déjà des plafonds d'emplois pour les opérateurs de l'État depuis 2009, répartis par mission et par programme. Dans le cadre organique rénové, le présent article institutionnalise cette

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

(2) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, article 15.

pratique. En application de l'article 43 de la LOLF, les plafonds d'emplois des opérateurs de l'État donnent lieu à un vote unique.

L'article 48, adopté par la commission des finances avant le rejet de la seconde partie du projet de loi de finances, fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État à 402 218 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2025 au titre de l'ensemble du budget de l'État, après 404 930 ETPT en loi de finances initiale pour 2024 ⁽¹⁾, soit une baisse de – 2 712 emplois.

Cette baisse est conforme au II de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui prévoit que « *le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État prévu en loi de finances de l'année, spécialisé par mission, ne peut excéder de plus de 5 % en 2024, de 4 % en 2025 et 2026 et de 3 % en 2027 la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus* ».

(1) Article 173 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

PLAFOND D'EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

Ministère	Plafonds LFI 2024	Plafonds PLF 2025	Écart
Action extérieure de l'État	5 975	5 965	- 10
Administration générale et territoriale de l'État	458	456	- 2
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	13 474	13 224	- 250
Anciens combattants	1 205	1 205	0
Cohésion des territoires	823	802	- 21
Culture	16 916	16 872	- 44
Défense	12 078	12 284	206
Direction de l'action du Gouvernement	919	914	- 5
Écologie, développement et mobilité durables	19 790	19 752	- 38
Économie	2 828	2 727	- 101
Enseignement scolaire	2 860	2 830	- 30
Immigration, asile et intégration	2 263	2 258	- 5
Justice	796	796	0
Médias, livre et industries culturelles	3 129	3 109	- 20
Outre-mer	140	140	0
Recherche et enseignement supérieur	253 499	251 894	- 1 605
Régimes sociaux et de retraite	287	287	0
Santé	131	131	0
Sécurités	312	313	1
Solidarité, insertion et égalité des chances (*)	8 452	0	- 8 452
Sport, jeunesse et vie associative	752	671	- 81
Transformation et fonction publiques	651	749	98
Travail et emploi (*)	56 341	63 982	7 641
Total budget général	404 079	401 361	- 2 718
Contrôle et exploitation aériens (BA)	791	796	5
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers (CAS)	60	61	1
Total budget annexe et compte d'affectation spécial	851	857	6
Total général	404 930	402 218	- 2 712

(*) Les 18 agences régionales de santé (ARS), opérateurs portés en 2024 par le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, ont été transférées en 2025 sur la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* dans le cadre de la fusion du programme 124 avec le programme 155 *Soutien des ministères sociaux*.

Source : article 173 de la loi de finances initiale pour 2024 et article 48 du projet de loi de finances pour 2025.

- Cette diminution du plafond d'emplois de - 2 712 ETPT s'explique par :
 - l'incidence du schéma d'emplois pour 2025, négatif à hauteur de - 1 005 équivalents temps plein (ETP) comme l'illustre le graphique ci-dessous, qui concerne à hauteur de - 883 ETP le ministère du travail, dont - 500 ETP pour l'opérateur France Travail, et qui contribue à hauteur de - 676 ETPT à la baisse du plafond d'emploi ;

- l’effet en année pleine du schéma d’emplois de 2024 (– 123 ETPT) ;
- des mesures de périmètre à hauteur de – 101 ETPT qui correspondent principalement à la sortie du statut d’opérateur de l’État du groupement d’intérêt public (GIP) « France enfance protégée », constitué en 2023 ⁽¹⁾ (– 110 ETP) ;
- des mesures de transfert ainsi que des corrections et abattements techniques, pour – 1 812 ETPT, qui tiennent notamment compte de la fusion de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) avec l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

La diversité des opérateurs de l’État

Le champ des opérateurs se caractérise par une grande hétérogénéité quant à leur taille, leurs statuts, les politiques publiques mises en œuvre, qui couvrent l’ensemble du périmètre d’intervention de l’État, ainsi que les montants de financements publics alloués.

L’Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERD) compte 5 ETPT sous plafond, tandis que France Travail, opérateur qui dispose des effectifs les plus nombreux, est doté de 48 647 ETPT sous plafond. Un opérateur sur deux compte moins de 250 ETPT.

En 2025, le nombre d’opérateurs diminue de quatre unités ⁽²⁾ et s’élève à 434 opérateurs contre 483 opérateurs en 2020, soit 10 % de baisse. Ils sont rattachés à 54 programmes relevant de 24 missions différentes du budget général : 218 sont rattachés à la mission *Recherche et enseignement supérieur* et 72 à la mission *Culture*.

Quatre opérateurs ou catégories d’opérateurs représentent 53 % des montants de subventions pour charges de service public (SCSP), soit 35,4 milliards d’euros : les universités et assimilés pour 12,4 milliards d’euros, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pour 3,1 milliards d’euros, France Compétences pour 2 milliards d’euros et France Travail pour 1,4 milliard d’euros.

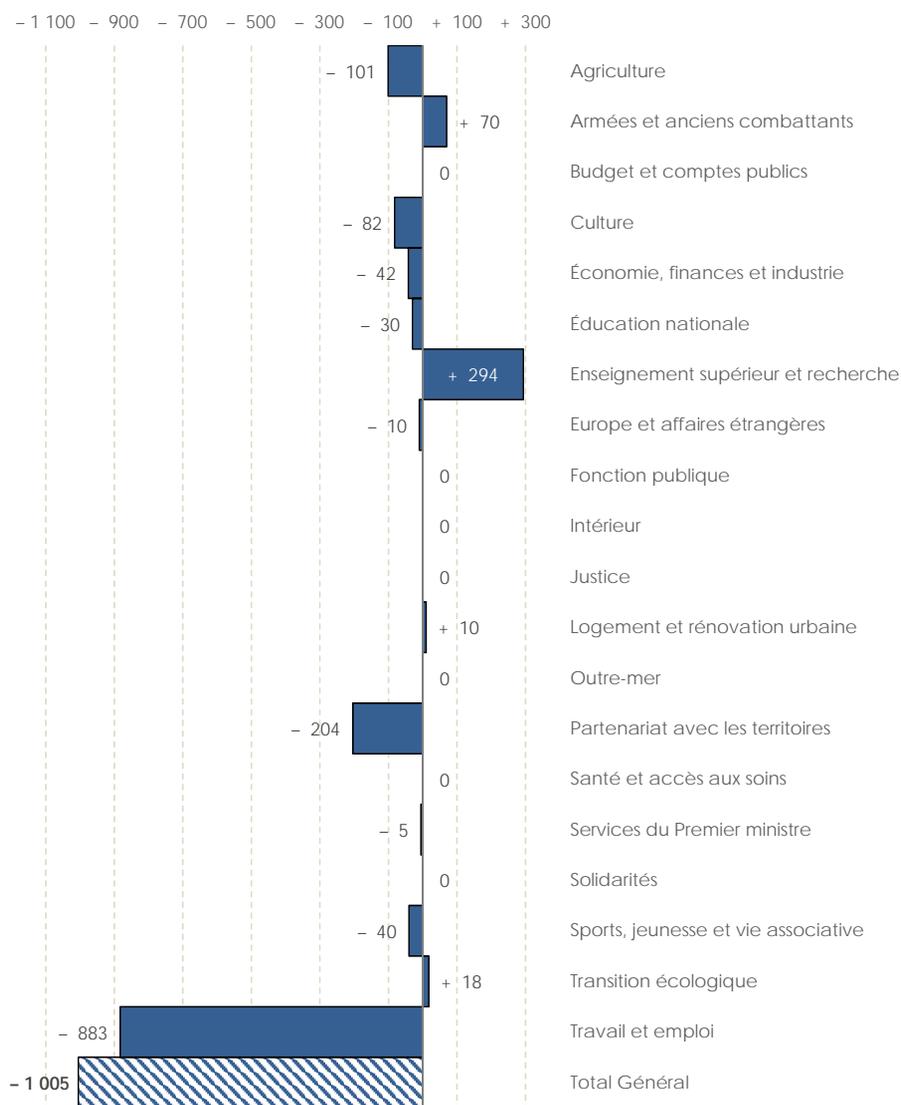
Source : annexe générale « Opérateurs de l’État » au projet de loi de finances pour 2025.

(1) L’Agence française de l’adoption, dont le GIP « France enfance protégée » exerce désormais les missions, avait perdu sa qualification d’opérateur de l’État lors de l’exercice 2023, au cours duquel les travaux relatifs à la constitution du GIP ont été finalisés. Le GIP « France enfance protégée » est devenu opérateur de l’État au 1^{er} janvier 2024. Son statut d’opérateur est retiré du PLF pour 2025 à la suite d’un accord en ce sens entre le Gouvernement et l’Association des départements de France (ADF).

(2) L’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans le cadre de sa fusion avec l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) au sein de l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), le GIP « France enfance protégée », les communautés d’université et d’établissements Paris-Lumières et HESAM Université (Hautes Écoles Sorbonne Arts et Métiers) en raison de leur dissolution.

ÉVOLUTION DU SCHEMA D'EMPLOIS DANS LES OPERATEURS DE L'ÉTAT EN 2025

(en ETP)



Source : commission des finances, à partir des données transmises en réponse au questionnaire du rapporteur général.

Toutefois, le rapporteur général observe que **cette évolution à la baisse des emplois sous plafond ⁽¹⁾ ne fait pas obstacle à une hausse de + 8 102 ETPT des emplois rémunérés par les opérateurs de l'État**. Si l'on inclut le total des emplois en fonction dans les opérateurs de l'État mais qui ne sont pas rémunérés par eux, cette augmentation atteint même + 8 326 ETPT (+ 1,7 %) : cette croissance interroge sur les efforts réels réalisés par les opérateurs en matière de maîtrise de leur masse salariale.

STRUCTURE DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

(en ETPT)

	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024/2025
Emplois rémunérés par les opérateurs sous plafond	404 930	402 218	- 2 712
Emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond	66 244	77 058	+ 10 814
TOTAL des emplois rémunérés par les opérateurs	471 174	479 276	+ 8 102
<i>Emplois rémunérés par l'État par le programme de rattachement de l'opérateur</i>	8 324	8 574	+ 250
<i>Emplois rémunérés par l'État par d'autres programmes</i>	3 548	3 535	- 13
<i>Emplois rémunérés par l'État par d'autres collectivités</i>	241	228	- 13
TOTAL des emplois en fonction dans les opérateurs de l'État	483 287	491 613	+ 8 326

Source : annexe générale « Opérateurs de l'État » au projet de loi de finances pour 2025.

*

* *

Article 49

Plafond des emplois des établissements à autonomie financière

En application du 2° bis du II de l'article 34 de la LOLF ⁽²⁾, la seconde partie de la loi de finances détermine le plafond d'autorisation des emplois des établissements à autonomie financière (EAF) mentionnés à l'article 66 de la loi de finances pour 1974 ⁽³⁾. Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles « 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 ».

(1) Les emplois permanents, quels que soient leurs modes de financement, sont inclus dans le plafond d'emplois des opérateurs. Seuls les emplois à durée limitée, issus d'un contrat ou d'une convention passée avec un financeur, financés intégralement par des ressources propres – et résultant d'un appel d'offre ou d'un appel à projet dans le cadre de ressources propres d'origine publique – sont considérés comme hors plafond (cf. circulaire du 11 juin 2010 relative aux modalités de fixation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État dans le cadre de l'élaboration du budget triennal 2011-2013).

(2) Dans sa rédaction résultant de l'article 15 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

Ces établissements, regroupés au sein du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*, font partie du **réseau d'action culturelle de la France à l'étranger et relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** : ce sont notamment des instituts français (IF), qui peuvent être de « recherche à l'étranger » (IFRE). Leur liste est fixée par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre en charge du budget ⁽¹⁾.

Les EAF perçoivent des recettes propres, par exemple en proposant des cours de langue ou en bénéficiant du mécénat, ainsi que des dotations publiques. L'inscription des EAF à l'article 6 de la LOLF par la révision organique de 2021 ⁽²⁾ a permis de sécuriser leur fonctionnement à travers la reconnaissance de l'affectation directe de leurs recettes à leurs dépenses, par dérogation aux principes budgétaires d'unité et d'universalité fixés par la LOLF.

Les EAF sont dépourvus de la personnalité morale et ne constituent pas des opérateurs de l'État. Dans la pratique, les lois de finances comportaient déjà depuis 2010 un plafond des autorisations d'emplois pour les EAF, qui s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée. Dans le cadre organique rénové, cette pratique est institutionnalisée et c'est pourquoi l'article 49 du PLF pour 2025 prévoit un plafonnement spécifique pour les autorisations d'emplois des agents de droit local des EAF.

Ce plafond est mondial et ne fait donc pas l'objet d'une répartition par établissement. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui exerce la tutelle sur les EAF, assure un suivi de la programmation annuelle de ces effectifs et valide ou non les suppressions ou les créations d'ETP proposées par les EAF dans leurs budgets, en veillant au respect du plafond global.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES EMPLOIS DES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE

(en équivalents temps plein – ETP)

Mission <i>Action extérieure de l'État</i>	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016 à 2019	LFI 2020 à 2024	PLF 2025
Programme <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	3 564	3 489	3 449	3 411	3 411

Source : lois de finances initiales de 2014 à 2024 et projet de loi de finances de 2025.

Ce **plafond, fixé à 3 411 ETP pour 2025**, est stable depuis la loi de finances pour 2020, après une baisse de 38 ETP par rapport à la loi de finances pour 2019.

La baisse en 2020 s'expliquait par un transfert d'emplois vers le titre 2 (plafond d'emplois du budget général) opéré dans le cadre de la fermeture de quatre

(1) Arrêté du 24 janvier 2011 portant abrogation des arrêtés des 3 mars 1982 et 30 avril 1999 modifiés fixant la liste des établissements et organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dotés de l'autonomie financière.

(2) Article 21 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

EAF. En 2024, trois instituts français ont été créés en Albanie, au Kosovo et au Canada, tandis que l'antenne de Benghazi de l'institut français de Libye a été fermée.

Il est à noter que le plafond est exprimé en ETP, et non en ETPT comme pour les plafonds des autorisations d'emplois de l'État, des opérateurs de l'État ou de diverses autorités publiques. Comme ces plafonds, en application de l'article 43 de la LOLF, celui porté par l'article 49 du PLF pour 2025 donne lieu à un vote unique.

Les dépenses globales des EAF pour 2024 sont estimées à 313 millions d'euros, pour des recettes prévisionnelles de 282 millions d'euros incluant une dotation de l'État à hauteur de 91 millions d'euros. Cet écart est compensé par chaque EAF soit par une augmentation de ses provisions, soit par un prélèvement sur son fonds de roulement.

Avant le rejet de la seconde partie du projet de loi de finances, la commission des finances a adopté l'article 49 sans modification.

*
* *

Article 50

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

En application du 2° *bis* du II de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, la seconde partie de la loi de finances détermine le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale. Cette disposition a été introduite par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽²⁾.

L'article 50, adopté par la commission des finances avant le rejet de la seconde partie de la loi de finances, fixe le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes (API). La loi de finances pour 2012 ⁽³⁾ avait instauré la fixation d'un plafond des autorisations d'emplois pour les autorités administratives indépendantes (AAI) dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond relevant du budget de l'État et pour les API. Elle avait également prévu la création d'une annexe générale au projet de loi de finances relative aux API et aux AAI dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond relevant du budget de l'État ⁽⁴⁾.

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

(2) Article 15 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(3) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 72.

(4) Loi du 28 décembre 2011 précitée, article 106.

L'article 52 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a supprimé cette annexe ⁽¹⁾. L'article 23 de la même loi prévoyait une annexe plus détaillée sur les autorités administratives et publiques indépendantes. L'article 179 de la loi de finances pour 2020 a abrogé ce même article 23 et a instauré une nouvelle annexe générale consacrée à la gestion des AAI et des API qui récapitule notamment « *par autorité et pour le dernier exercice, l'exercice en cours et l'exercice à venir, le nombre des emplois rémunérés par ces autorités ou mis à disposition par des tiers ainsi que leur répartition présentée par corps ou par métier et par type de contrat, par catégorie, par position statutaire pour les fonctionnaires* » ⁽²⁾.

Le tableau suivant retrace l'évolution du plafond d'autorisation des emplois des API.

(1) Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

(2) L'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 fixe la liste des annexes générales au projet de loi de finances, dites « jaunes budgétaires », prévues par le 7° de l'article 51 de la LOLF.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DES AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

(en équivalents temps plein travaillé – ETPT)

	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024 <i>(hors champ)</i>	PLF 2025	Écart 2025/2024
ACPR – Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	1 050	1 050	1 050	1 080	1 080		–	–
AFLD – Agence française de lutte contre le dopage	70	74	79	45	50	52	50	– 2
AMF – Autorité des marchés financiers	475	485	500	515	515	520	545	+ 25
ARCOM – Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique ^(*)	349	355	355	355	370	380	380	0
ART – Autorité de régulation des transports	83	94	101	102	102	102	102	0
HAS – Haute Autorité de santé	425	425	425	434	438	443	452	+ 9
H2A – Haute autorité de l'audit ^(**)	65	65	68	68	68	73	78	+ 5
HCERES – Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur				128	128	128	128	0
MNE – Médiateur national de l'énergie	41	41	43	43	46	46	46	0
Total	2 558	2 589	2 621	2 770	2 797	1 744	1 781	+ 37

^(*) Somme des effectifs du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi) jusqu'à l'année 2021.

^(**) Remplace depuis le 1^{er} janvier 2024 le Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C).

Source : lois de finances initiales 2019 à 2024 et projet de loi de finances pour 2025.

Bien que son plafond d'emplois pour 2023 ait été fixé par la loi de finances initiale relative à cet exercice, l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR), qui ne dispose pas de la personnalité morale, ne répond pas aux critères prévus par le 2^o bis du II de l'article 34 de la LOLF. Depuis la loi de finances initiale pour 2024, elle ne figure donc plus au nombre des autorités publiques indépendantes dont le plafond d'autorisation des emplois est fixé en loi de finances.

L'augmentation du plafond d'emplois des API s'élèverait à + 37 ETPT entre 2024 et 2025. Elle concernerait :

– l'Autorité des marchés financiers (AMF), à hauteur de + 25 ETPT, afin d'assurer de nouvelles missions en matière de finance durable et numérique ;

– la Haute Autorité de santé (HAS), à hauteur de + 9 ETPT, dans le contexte de l'élargissement de ses missions au 1^{er} janvier 2024 par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 ⁽¹⁾ ;

(1) L'article 53 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 prévoit que la mission de la HAS consistant à évaluer périodiquement le service attendu des produits remboursés, à émettre des avis sur leurs conditions de prescription ou d'emploi et à valider les études médico-économiques nécessaires à leur évaluation, porte également sur les « aides techniques à usage individuel favorisant l'autonomie de la personne ».

– la Haute autorité de l’audit (H2A), à hauteur de + 5 ETPT, en raison de l’extension de ses compétences à la suite de la transposition de la directive relative à la publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises ⁽¹⁾ par l’ordonnance n° 2023-1142 du 5 décembre 2023.

Compte tenu de la fin des jeux olympiques et paralympiques de Paris, l’Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) verrait son plafond diminué de 2 ETPT.

Enfin, les plafonds d’emplois de l’Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM), de l’Autorité de régulation des transports (ART), du Haut Conseil de l’évaluation de la recherche et de l’enseignement supérieur (HCERES) et du Médiateur national de l’énergie (MNE) demeurerait stables en 2025.

*
* *

IV – REPORTS DE CRÉDITS DE 2024 SUR 2025

Article 51

Majoration des plafonds de report de crédits de paiement

I. L’ÉTAT DU DROIT

Le principe d’annualité budgétaire prévoit que les crédits budgétaires ne créent aucun droit au titre des années suivantes. Par dérogation à ce principe, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l’année peuvent être reportés pour l’année suivante sous réserve du respect de plusieurs conditions prévues au II de l’article 15 de la LOLF ⁽²⁾. Ces conditions ont été renforcées par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽³⁾.

D’une part, les crédits de paiement ne peuvent être reportés que sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Quel que soit le titre d’où ils proviennent, ces reports ne peuvent désormais plus majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel (titre 2) ⁽⁴⁾.

(1) Directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises.

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

(3) Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, articles 10 et 11.

(4) Avant la réforme organique de 2021, les crédits de personnel d’un programme pouvaient faire l’objet d’un report dans la limite de 3 % des crédits initialement inscrits sur le titre 2 de personnel de ce programme.

D'autre part, s'agissant des montants de crédits reportés :

– le Gouvernement peut prendre des arrêtés pour reporter les crédits d'un programme dans la limite d'un montant de 3 % des crédits initialement ouverts sur celui-ci ;

– dans le cadre de la loi de finances, le Parlement peut autoriser le Gouvernement à dépasser ce plafond de 3 %, sous réserve que ce dépassement soit dûment motivé. Dans ce cas, le montant total des crédits reportés sur l'ensemble des programmes ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, sauf à justifier d'une nécessité impérieuse d'intérêt national. Cette dernière hypothèse exonère le Gouvernement du respect de tout plafond.

Les arrêtés de report doivent être pris par le ministre chargé des finances et le ministre intéressé avant le 15 mars de l'année suivante.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Jusqu'à la loi de finances pour 2024, la dérogation au plafond de reports de crédits de paiement était limitée au niveau des crédits ouverts en loi de finances initiale et, le cas échéant, en lois de finances rectificatives. La LFI pour 2024 a ouvert le report à l'ensemble des crédits de paiement disponibles sur les programmes concernés à la fin de l'année 2023, ce qui permet de reporter des crédits qui n'ont pas été ouverts par les lois de finances de l'année, c'est-à-dire des crédits qui ont eux-mêmes été reportés de l'exercice 2022 vers l'exercice 2023.

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission des finances a adopté l'article 51. Il propose de reconduire cette pratique, jugée conforme aux dispositions organiques par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2023 sur la loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾. Il prévoit ainsi la possibilité de reporter les crédits disponibles au-delà du plafond de 3 % fixé par le II de l'article 15 de la LOLF **pour huit programmes** – contre douze programmes dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2024 et 43 dans le texte promulgué, après 46 en 2022 et 51 en 2021 – retracés dans le tableau suivant :

Ainsi, ces reports pouvaient majorer les crédits inscrits sur tous les titres y compris le titre des dépenses de personnel.

(1) Décision n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023 sur la loi de finances pour 2024, considérant 96.

**PROGRAMMES CONCERNÉS PAR UNE MAJORATION DE REPORTS
DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN PLF POUR 2025**

Programme	Mission de rattachement	Motif de report
Vie politique	Administration générale et territoriale de l'État	Remboursement des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives organisées les 30 juin et 7 juillet 2024
Cour des comptes et autres juridictions financières	Conseil et contrôle de l'État	Rattachement tardif de recettes destinées au financement du schéma pluriannuel de la stratégie immobilière
Conseil d'État et autres juridictions administratives		Décalage de plusieurs opérations immobilières et informatiques
Conseil supérieur de la magistrature	Justice	Report des paiements relatifs à des dépenses déjà engagées
Écologie	Plan de relance	Report des paiements relatifs à des investissements déjà engagés en matière de rénovation énergétique
Compétitivité		Report des paiements relatifs à des dispositifs déjà engagés, notamment de soutien au tissu industriel dans les territoires
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales	Reconstruction à la suite des dégâts causés par la tempête « Alex » de 2020
Conditions de vie outre-mer	Outre-mer	Financement de la reconstruction des bâtiments publics de Nouvelle Calédonie, calendrier de décaissement des dispositifs portés par la Société de gestion des fonds de garantie d'outre-mer (SOGEFOM) et aide aux collectivités territoriales

Source : projet de loi de finances pour 2025.

1. Une motivation lacunaire du déplafonnement des reports

Si le Conseil constitutionnel juge dans sa décision précitée que cette justification sommaire n'est pas de nature à porter atteinte aux exigences résultant de l'article 15 de la LOLF, « *au regard de l'ensemble des informations portées à la connaissance des parlementaires lors de l'examen de ces dispositions* », il n'en demeure pas moins que la qualité de l'information relative aux majorations des plafonds de reports de crédits ne permet pas un suivi satisfaisant par le Parlement.

Ainsi, le rapporteur général relève que la motivation de ces reports de crédits est, comme les années précédentes, particulièrement sommaire, voire insuffisante. Les programmes 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* de la mission *Conseil et contrôle de l'État* et 335 *Conseil supérieur de la magistrature* de la mission *Justice* font une nouvelle fois l'objet d'une majoration de leur plafond de report de crédits de paiement, pour des motifs repris strictement à l'identique depuis plusieurs années. La dérogation à la limite organique de report de crédits est demandée de nouveau pour le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, au titre de la reconstruction des dégâts causés par la tempête Alex, survenue pourtant quatre ans auparavant, au mois d'octobre 2020.

Les demandes de dérogations aux règles organiques de reports des crédits de paiement devraient être motivées avec précision au regard des besoins des programmes concernés. Il conviendrait par exemple d'expliquer pourquoi les crédits reportés depuis plusieurs années pour les mêmes motifs ne sont pas entièrement consommés durant l'exécution budgétaire et pourquoi ils ne font pas l'objet d'ouvertures en lois de finances au regard de la récurrence du besoin, et, dans le cas contraire, pourquoi ils ne sont pas annulés en loi de finances de fin de gestion.

2. Des montants de reports importants depuis plusieurs années, au détriment du suivi des crédits par le Parlement

L'article 51 prévoit également, en conformité avec les dispositions de l'article 15 de la LOLF, que le montant total des crédits reportés sur l'ensemble des programmes ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances pour 2024, soit environ 29,1 milliards d'euros pour les crédits de paiement ouverts sur le budget général par l'article 167 de la LFI pour 2024.

Au-delà de la majoration des plafonds de reports proposée par l'article 51, **le rapporteur général observe que les reports de crédits d'une année sur l'autre permettent « artificiellement » de montrer une certaine « maîtrise » de la dépense** en année N puisque l'intégralité des crédits disponibles ne sont pas consommés. Ils ont également l'avantage de permettre d'afficher, *ex ante*, un niveau de dépenses moindres à l'occasion du PLF pour l'année N+1 en sachant que celles-ci seront complétées par les reports. Toutefois, cette pratique, en plus de brouiller la lisibilité du budget et d'affaiblir la portée de l'autorisation du Parlement d'engager des dépenses, contribue à alourdir d'autant l'exécution budgétaire de l'année suivante. La Cour des comptes a renouvelé en 2024 ses critiques sur le niveau des reports entre deux exercices qui « *ne contribue pas à la lisibilité de la politique budgétaire et soulève la question de la sincérité de certaines prévisions de dépenses en LFI* »⁽¹⁾.

Ainsi, l'exercice budgétaire 2023 a été mis « sous tension » d'emblée par rapport à la prévision en loi de finances initiale par le report de 29 milliards d'euros de CP non consommés en 2022. De la même manière, l'exercice 2024 a été d'emblée grevé par des reports entrants à hauteur de 23,5 milliards d'euros, dont 18,8 milliards d'euros sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE), soit 3,6 % des crédits votés en LFI 2024. Selon les informations obtenues par le rapporteur général, des reports de crédits à hauteur de 13,1 milliards d'euros de 2024 vers 2025 étaient envisagés sur le PDE au mois d'octobre 2024.

(1) *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2023, avril 2024.*

*

* *

TITRE II : DISPOSITIONS PERMANENTES

I – MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 52

Octroi de la garantie de l'État à l'Unédic

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2025 autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts obligataires contractés par l'Unédic au cours de l'année 2025, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond en principal de 4 milliards d'euros.

Dernières modifications législatives intervenues

La garantie de l'État est ainsi accordée chaque année depuis 2011 par une loi de finances ou une loi de finances rectificative aux emprunts contractés par l'Unédic, ce qui lui permet d'emprunter malgré un déficit persistant.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'INTERDICTION FAITE AUX ASSOCIATIONS DÉFICITAIRES D'ÉMETTRE DES OBLIGATIONS SANS RECONSTITUER LEURS FONDS PROPRES ET LA DÉROGATION ACCORDÉE À L'UNÉDIC

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.

Aux termes de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier, lorsque, du fait des résultats déficitaires cumulés constatés dans les documents comptables, les fonds propres d'une association ont diminué de plus de la moitié par rapport à leur montant de la fin de l'exercice précédant celui d'une émission obligataire, l'assemblée générale doit être réunie dans les quatre mois 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.

À défaut de réunion de l'assemblée générale, l'association perd le droit d'émettre de nouveaux titres et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission. Si l'article L. 213-15 précité prévoit que ces dispositions s'appliquent également dans le cas où l'association qui n'a pas décidé la dissolution ne satisfait pas à l'obligation de reconstituer ses fonds propres, l'article 107 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificatives pour 2004 ⁽¹⁾ prévoit toutefois qu'elles ne s'appliquent pas aux émissions d'emprunt de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État.

La garantie de l'État est ainsi accordée chaque année depuis 2011 par une loi de finances ou une loi de finances rectificative aux emprunts contractés par l'Unédic, ce qui lui permet d'emprunter malgré un déficit persistant.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC

Depuis 2009, l'Unédic a constamment été en déficit et ses fonds propres se sont dégradés de plus de moitié. Le Gouvernement indique notamment, dans l'évaluation préalable de l'article, que « *malgré un retour à un quasi-équilibre du solde financier initialement prévu en 2020, la crise sanitaire et les mesures décidées pour assurer l'indemnisation des chômeurs et de l'activité partielle ont à nouveau fortement dégradé les fonds propres, pour atteindre un niveau historiquement bas à – 63,2 milliards d'euros à fin 2021* ».

CONTRIBUTION À LA DETTE FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC



* Dette financière nette

** Transformations du marché du travail : réforme des retraites, baisse de l'activité partielle, etc.

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2024.

Note : la dette financière nette de 2027 est estimée sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

Source : Unédic, Situation financière de l'assurance chômage pour 2024-2027, 22 octobre 2024.

Si la réforme de l'assurance chômage a conduit à des soldes financiers positifs de 4,3 milliards d'euros en 2022 et 1,6 milliard d'euros en 2023, l'Unédic n'est cependant pas en mesure de satisfaire à l'obligation de reconstitution fixée à l'article L. 213-15 du code monétaire et financier.

(1) Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2021 À 2027

En milliards d'euros, au 31 décembre	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
				Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	40,1	44,4	44,0	45,3	45,6	46,0	51,1
Contributions d'Assurance chômage	39,4	44,0	43,3	44,5	44,8	45,3	50,4
dont Contributions principales après prélèvements Etat	24,7	27,7	26,6	27,2	26,9	26,9	31,5
Contributions principales	24,7	27,7	28,6	29,8	30,3	31,0	31,5
Prélèvements Etat			-2,0	-2,6	-3,4	-4,1	
dont Contribution Sociale Généralisée (CSG)	14,7	16,2	16,8	17,3	17,9	18,4	18,9
Autres recettes	0,8	0,5	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7
Dépenses	49,4	40,1	42,4	44,9	43,9	42,5	41,7
Allocations brutes et aides*	38,4	33,4	35,0	36,9	35,9	34,3	33,4
Activité partielle	3,9	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Cassés de retraite	2,6	2,2	2,4	2,4	2,4	2,3	2,3
Autres dépenses	4,5	4,3	4,9	5,5	5,6	5,8	6,0
dont financement France Travail**	4,3	3,9	4,3	4,8	5,0	5,2	5,3
dont dépenses nettes d'intérêt	0,2	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
Solde financier	-9,3	4,3	1,5	0,3	1,8	3,5	9,4
Dettes financières nettes***	-63,6	-60,7	-59,3	-59,0	-57,2	-53,7	-44,3

* Notamment : Arce, prime CSP

** Sous l'hypothèse d'un maintien du financement de France Travail à hauteur de 11 % avant prélèvements État.

*** Dette financière nette hors compte courant de France Travail. À noter : la dette financière nette figurant dans le tableau pour les années allant jusqu'à 2023 correspond à celle figurant dans le rapport financier de l'Unédic.

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2024.

Note : les recettes, le solde financier et la dette financière nette de 2027 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

Source : Unédic, Situation financière de l'assurance chômage pour 2024-2027, 22 octobre 2024.

En 2025, l'Unédic bénéficierait d'un solde excédentaire évalué à 1,8 milliard d'euros, après seulement 300 millions d'euros en 2023, selon les prévisions financières présentées par l'Unédic le 22 octobre dernier ⁽¹⁾. Ces chiffres diffèrent de ceux figurant dans l'évaluation préalable de l'article, datant de juin 2024, qui prévoyait un solde financier excédentaire de 3 milliards d'euros en 2025.

Le rapporteur général observe que cette révision à la baisse plaide pour la suppression ou *a minima* la diminution de la reprise par l'État des excédents de l'Unédic à hauteur de 3,35 milliards d'euros mise en œuvre par l'article 38 du présent projet de loi relatif aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale ⁽²⁾ – justifiée dans l'évaluation préalable de l'article 38 par un excédent de 3 milliards d'euros attendu en 2025. Plus largement, le principe d'une ponction de l'État sur les excédents de l'Unédic apparaît contestable au regard du montant de la dette financière nette de ce dernier, de l'ordre de 59 milliards d'euros en 2024.

Si l'excédent constaté en 2025 peut tendre à couvrir le besoin de financement de l'Unédic recouvrant les échéances de titres obligataires à moyen et long terme à rembourser en 2025, l'émission de dette obligataire à moyen et long terme reste nécessaire pour que l'Unédic puisse réduire son encours de dette à court terme et pourvoir aux besoins de financement de l'assurance chômage. En effet,

(1) Unédic, Situation financière de l'assurance chômage pour 2024-2027, 22 octobre 2024.

(2) Cette reprise d'excédents prend la forme d'une minoration de la fraction de la TVA affectée aux organismes de sécurité sociale par l'article 38, à hauteur de 3,35 milliards d'euros en 2025 – après 2,6 milliards d'euros en 2024 –, alors que l'excédent prévu pour 2024 se limiterait à 300 millions d'euros, en nette baisse par rapport à 2022 et 2023.

l'encours de dette de court terme anticipé pour la fin de l'année 2024 est estimé à 11,2 milliards d'euros, ce qui représente 19 % de l'encours total de dette nette.

Il convient toutefois de préciser que ces chiffres sont issus de l'évaluation préalable de l'article, dont les dernières données financières publiées par l'Unédic semblent s'écarter, comme mentionné *supra*. La trajectoire du solde financier et de la dette financière nette de l'Unédic présentée dans l'évaluation préalable apparaît nettement moins favorable que celle issue des dernières prévisions de l'Unédic, ainsi que le présente le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE SOLDE ET DE DETTE FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC

(en milliards d'euros, au 31 décembre)

	2022	2023	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
Solde financier (prévisions de juin 2024)	4,3	1,6	0,9	3	5,5	11,7
Solde financier (prévisions d'octobre 2024)	4,3	1,6	0,3	1,8	3,5	9,4
Dette financière nette (prévisions de juin 2024)	- 60,7	- 59,3	- 58,4	- 55,4	- 49,9	- 38,2
Dette financière nette (prévisions d'octobre 2024)	- 60,7	- 59,3	- 59	- 57,2	- 53,7	- 44,3

Source : évaluation préalable de l'article et Unédic, Situation financière de l'assurance chômage pour 2024-2027, 22 octobre 2024

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

- des titres de créance négociables de court terme (programme « NEU CP »), d'une maturité inférieure à un an, pour la couverture des besoins de trésorerie ;

- des titres de créance négociables de moyen terme (programme « NEU MTN ») d'une maturité comprise entre 1 et 7 ans ;

- des emprunts obligataires à moyen terme d'une maturité comprise entre 8 et 15 ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 52 du projet de loi de finances pour 2025 autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts obligataires contractés par l'Unédic au cours de l'année 2025, en principal et en intérêts, dans la limite d'un plafond en principal de 4 milliards d'euros, en hausse de 3 milliards d'euros par rapport à la garantie qui a été prévue pour 2024 par l'article 183 de loi de finances pour 2024.

La garantie accordée permettra à l'Unédic de :

– continuer à se financer sur les marchés pour les titres de moyen et long terme ;

– conserver le coût de financement favorable obtenu pour les émissions obligataires bénéficiant de la garantie ces dernières années ;

– réduire son endettement de court terme.

*

* *

Article 53

Sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article a pour objet d'octroyer jusqu'au 31 décembre 2025 la garantie de l'État à l'Agence française de développement (AFD) au titre des prêts consentis à la Nouvelle-Calédonie ou aux collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie, dans la limite d'un plafond de 500 millions d'euros en capital.

Cette garantie permet à l'AFD d'octroyer des prêts qui couvrant le refinancement des concours d'urgence accordés en 2024 par l'État et le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, le financement des déficits de l'année 2024 de la Société néo-calédonienne d'énergie et de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie, et le soutien des autorités locales dans le financement des mesures de réforme et de relance de l'économie néo-calédonienne en 2025. Les prêts garantis auront une maturité inférieure ou égale à vingt-cinq ans ainsi qu'un différé de remboursement inférieur ou égal à trois ans.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté un amendement déposé par M. Metzdorf (EPR) demandant la transmission au Parlement par le Gouvernement, avant le 30 septembre 2025, d'un rapport portant sur la gestion des finances publiques concernant le rehaussement de la garantie de l'État à l'AFD au titre des prêts consentis aux collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie dans le cas où l'accord conclu entre l'État et celles-ci porterait sur un montant supérieur aux 500 millions d'euros en capital prévus par l'article.

La commission a ensuite adopté l'article ainsi modifié, puis rejeté la seconde partie du projet de loi de finances.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DES ÉMEUTES EN NOUVELLE-CALÉDONIE ET LES MESURES D'URGENCE ADOPTÉES PAR L'ÉTAT

Depuis le 13 mai 2024, dans le contexte de l'examen du projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et des négociations entre le Gouvernement et les différentes parties prenantes de l'archipel, la Nouvelle-Calédonie a connu des épisodes de fortes violences qui ont eu des conséquences financières, économiques et sociales graves. En effet, 2 000 entreprises néo-calédoniennes ont été directement ou indirectement sinistrées, pour un montant estimé par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie à 1,7 milliard d'euros de dégâts. Le chômage a touché jusqu'à 29 000 personnes, soit

35 % des salariés du secteur privé, et le coût des mesures de chômage partiel et de droit commun est estimé à 250 millions d'euros jusqu'à la fin de l'année 2024. Au total, selon l'évaluation préalable de cet article, le montant des destructions est estimé à au moins 15 % du produit intérieur brut (PIB) néocalédonien.

Ces émeutes ont également obéré la capacité des collectivités à répondre aux besoins de la population. L'évaluation préalable de cet article estime les baisses de ressources des collectivités publiques à 270 millions d'euros, soit 3,2 points de PIB. Plus généralement, les émeutes entraîneraient des moindres recettes fiscales, douanières et sociales d'au moins 410 millions d'euros en 2024. Les émeutes ont dégradé les services publics de la Nouvelle-Calédonie, poussant la société néo-calédonienne d'énergie ENERCAL à une impasse financière de 160 millions d'euros de dette cumulée et 42 millions d'euros de déficit, et provoquant un déficit annuel de 80 millions d'euros du régime unifié d'assurance maladie et maternité (RUAMM) et du régime de chômage de droit commun gérés par la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de la prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie (CAFAT). De plus, les infrastructures publiques ont subi des destructions pour un coût global estimé de 420 millions d'euros.

Face à cette situation, divers dispositifs d'urgence ont été mis en place par l'État, notamment :

– un Fonds de solidarité État pour les TPE et les PME mis en place pour cinq mois ⁽¹⁾, permettant de couvrir les coûts fixes des entreprises ayant subi des dommages. Ce fonds, géré par la direction générale des finances publiques (DGFIP), a permis de soutenir plus de 11 000 entreprises pour un montant de 29 millions d'euros au 13 septembre 2024. Ce dispositif a été complété par des aides aux entreprises dont les coûts fixes sont supérieurs au plafond pris en charge par le fonds de solidarité, sous forme de prêts ou de subventions pouvant atteindre 500 000 euros : ces aides se sont élevées à 1 million d'euros au 4 septembre 2024 ;

– un moratoire de trois mois des banques sur les prêts des TPE et PME en tension de trésorerie, représentant un encours de 1,5 milliard d'euros. Ce moratoire a été soutenu par un dispositif exceptionnel de crise de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) dédié aux banques de Nouvelle-Calédonie soutenu par l'État et qui s'est traduit par une ligne de refinancement de 222 millions d'euros ;

– des prêts de trésorerie à taux zéro ainsi que des prêts garantis pour la reconstruction garantis par la société de gestion des fonds de garantie d'outre-mer

(1) Décret n° 2024-512 du 6 juin 2024 portant création d'une aide pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la crise en Nouvelle-Calédonie.

Décret n° 2024-844 du 17 juillet 2024 modifiant le décret n° 2024-512 du 6 juin 2024 portant création d'une aide pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la crise en Nouvelle-Calédonie.

Décret n° 2024-931 du 11 octobre 2024 modifiant le décret n° 2024-512 du 6 juin 2024 portant création d'une aide pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la crise en Nouvelle-Calédonie.

(SOGEFOM), qui a accordé un total de 6,9 millions d’euros de prêts. À cette fin, la SOGEFOM a été recapitalisée sur les crédits du ministère chargé des outre-mer ;

– un dispositif de chômage partiel cofinancé par l’État et le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, qui couvre jusqu’à 70 % des charges salariales exposées par les entreprises ⁽¹⁾. À ce titre, l’État a versé une subvention de 51 millions d’euros à la CAFAT en juillet 2024, complétée par une avance visant à préfinancer la quote-part du Gouvernement de Nouvelle-Calédonie ;

– une subvention spécifique de cofinancement du dispositif de soutien de la Province Sud au mois de mai 2024, à hauteur de 4,2 millions d’euros ;

– deux prêts d’urgence octroyés en juillet 2024 à la Nouvelle-Calédonie par la Banque des Territoires (à hauteur de 50 millions d’euros) et par le Trésor (à hauteur de 100 millions d’euros) afin de couvrir les besoins de trésorerie des collectivités et des opérateurs publics et de financer des travaux de reconstruction.

Début septembre, le Gouvernement a annoncé 130 millions d’euros d’aides supplémentaires en faveur des entreprises et des services publics de Nouvelle-Calédonie, **portant l’ensemble du soutien de l’État à plus de 400 millions d’euros en 2024 hors soutien à la filière du nickel.**

(1) Délibération n° 147/CP du 14 juin 2024 instituant des mesures sociales exceptionnelles liées aux exactions débutées en mai 2024 en Nouvelle-Calédonie.

DISPOSITIFS DE SOUTIEN D'URGENCE DE L'ÉTAT EN NOUVELLE-CALÉDONIE EN 2024

Type de dispositif	Objet	Montant (en millions d'euros)
Aides et subventions	Fonds de solidarité pour les TPE et PME	29
	Aides aux entreprises dont les coûts fixes dépassaient les coûts éligibles au fonds de solidarité	1
	Subvention de l'État à la CAFAT pour le co-financement du dispositif de chômage partiel	51
	Subvention de cofinancement du dispositif de soutien de la province Sud	4,2
	Aides en faveur des entreprises et des services publics annoncées en septembre 2024	130
Prêts et avances de trésorerie	Prêt de la Banque des Territoires à la collectivité de Nouvelle-Calédonie	50
	Prêt du Trésor à la collectivité de Nouvelle-Calédonie en juillet 2024	100
	Prêt du Trésor à la collectivité de Nouvelle-Calédonie en octobre 2024	86,6
Mesures de soutien à l'accès au crédit et du système bancaire	Moratoire de trois mois des banques sur les prêts des TPE et PME	1 500
	Ligne de refinancement de l'IEOM	222
	Prêts à taux zéro et prêts garantis par la SOGEFOM	6,9

Source : commission des finances d'après l'évaluation préalable du présent article.

Enfin, à ces dispositifs d'urgence s'ajoutent les crédits de l'État consacrés annuellement au soutien à la Nouvelle-Calédonie, qui devraient s'élever selon le Gouvernement à 1,45 milliard d'euros en 2024 et à 1,39 milliard d'euros en 2025 ⁽¹⁾. Ces crédits sont majoritairement portés par des missions régaliennes, telles que la mission *Enseignement scolaire* (469 millions d'euros en crédits de paiement en 2025), la mission *Sécurités* (189 millions d'euros) et la mission défense (182 millions d'euros). Ils comportent également les dotations aux collectivités de l'archipel, regroupées dans la mission *Relations avec les Collectivités territoriales* (246 millions d'euros).

B. LA RECHERCHE D'UN FINANCEMENT DE LONG TERME AU SERVICE DE LA RECONSTRUCTION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

Par la résolution du 28 août 2024 ⁽²⁾, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie a demandé au Gouvernement la mise en place d'un plan de reconstruction et d'accompagnement financier, économique et social de la Nouvelle-Calédonie pour la période 2024-2029, d'un montant total de 4,2 milliards d'euros, soit 838 millions d'euros par an sur la période, équivalant à 50 % du PIB de la Nouvelle-Calédonie. Le Congrès de la Nouvelle-Calédonie souhaite que ce plan comprenne notamment la prise en charge par l'État du financement des régimes d'assurance chômage partiel et de droit commun à hauteur de 250 millions d'euros en 2024, la

(1) Document de politique transversale Outre-mer annexé au projet de loi de finances pour 2025, page 271.

(2) Résolution n° 435 du 28 août 2024 demandant l'adoption d'un plan 2024-2029 de reconstruction et d'accompagnement de la Nouvelle-Calédonie par l'État pour éviter la mort économique et sociale du pays.

compensation par l'État de la perte de recettes fiscales, douanières et sociales de la Nouvelle-Calédonie en 2024 pour 410 millions d'euros, et un volet de reconstruction des infrastructures publiques pour 419 millions d'euros.

En parallèle, l'État et les collectivités de la Nouvelle-Calédonie ont conclu un accord visant à réaffirmer le soutien de l'État à l'économie néo-calédonienne tout en le conditionnant à l'adoption de réformes par les collectivités de la Nouvelle-Calédonie, dans le but d'assurer la soutenabilité de l'endettement de celles-ci. Dans le cadre de cet accord, l'État s'est notamment engagé à verser 48,4 millions d'euros d'avances remboursables à la collectivité de Nouvelle-Calédonie afin de financer les services publics, à assurer le cofinancement du dispositif de chômage partiel jusqu'au mois d'octobre, à travers le versement de 23,2 millions d'euros de subventions et de 38,2 millions d'avances remboursables, et à prolonger le fonds de solidarité de l'État aux TPE et PME au mois d'août. Aussi, 86,6 millions d'euros d'avances du Trésor ont été décaissés le 1^{er} octobre dernier.

Dans la continuité de cet accord, le Gouvernement souhaite, selon l'évaluation préalable du présent article, reconduire son soutien financier à la Nouvelle-Calédonie en 2025 suivant trois priorités :

– l'accompagnement des autorités dans un programme de réformes structurelles ;

– le financement des investissements prioritaires ;

– le refinancement des mesures de soutien d'urgence en un prêt à long terme avec différé de remboursement. Plus particulièrement, le Gouvernement prévoit de refinancer les mesures d'urgence adoptées en 2024 à travers un prêt de long terme consenti par l'Agence française de développement (AFD) à la Nouvelle-Calédonie, déjà prévu par les conventions de crédit associées aux avances du Trésor.

L'AFD, établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'État, contribue, en vertu de l'article L. 515-13 du code monétaire et financier, au développement des départements et des régions d'outre-mer et des collectivités d'outre-mer. Aussi, l'AFD participe au financement des projets de développement néo-calédoniens : sur la période 2015-2018, elle a versé 700 millions d'euros en Nouvelle-Calédonie⁽¹⁾, et selon l'évaluation préalable du présent article, elle mobilise environ 100 millions d'euros par an en moyenne dans l'archipel.

Cependant, les financements que l'AFD devrait mobiliser en 2025 pour soutenir l'effort de reconstruction en Nouvelle-Calédonie sont très supérieurs à son effort annuel sur le territoire, et la baisse des recettes fiscales des collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie a provoqué la dégradation de la notation de leur dette, l'excluant du cadre d'exposition au risque de l'AFD. Cette situation appelle,

(1) AFD, *Stratégie régionale 2019-2023 Océan Pacifique*, page 29.

selon l'évaluation préalable du présent article, à accorder la garantie de l'État aux prêts de l'AFD en faveur de la reconstruction de l'économie néo-calédonienne.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par l'article 53 du projet de loi de finances pour 2025, il est proposé d'octroyer la garantie de l'État à l'AFD au titre des prêts consentis à la Nouvelle-Calédonie ou aux collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie.

Aux termes des premier au sixième alinéas, le ministre chargé de l'économie serait autorisé à accorder, à titre gratuit, cette garantie au titre des prêts consentis à la Nouvelle-Calédonie ou aux collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie, jusqu'au 31 décembre 2025 et dans la limite d'un plafond de 500 millions d'euros en capital. Les prêts garantis ne pourraient avoir une maturité supérieure à vingt-cinq ans, ni un différé de remboursement supérieur à trois ans. Ces prêts refinanceraient les concours d'urgence accordés en 2024 par l'État et le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, financeraient les déficits de l'année 2024 d'ENERCAL et de la CAFAT, et soutiendraient en 2025 les autorités locales dans le financement des mesures de réforme et de relance de l'économie néo-calédonienne.

Aux termes du septième alinéa, l'octroi de cette garantie serait subordonné à la conclusion de conventions entre l'État, l'AFD et la Nouvelle-Calédonie ou les collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie, précisant les réformes structurelles que ces collectivités entreprendraient pour rétablir leur situation financière ainsi que les outils de suivi de leur mise en œuvre.

Aussi, le dispositif proposé n'emporte pas de conséquences budgétaires immédiates. Selon l'évaluation préalable du présent article, si le risque d'appel de la garantie pourrait être élevé compte tenu de la baisse des recettes fiscales des collectivités de la Nouvelle-Calédonie, ce risque serait maîtrisé par le conditionnement des prêts garantis à la définition de réformes structurelles permettant d'assurer la soutenabilité des finances publiques néo-calédoniennes. En ce sens, la pression fiscale plus faible en Nouvelle-Calédonie que dans le reste du territoire offrirait des marges de manœuvre aux collectivités.

*

* *

Article 54

Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver Alpes 2030

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article a pour objet d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder deux garanties de l'État relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2030 en France, l'une visant au remboursement au comité international olympique (CIO) de sa contribution financière à leur organisation dans le cas où ils seraient annulés, l'autre pour permettre au comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJOP) de faire face à d'éventuels décalages de trésorerie.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LA DÉSIGNATION DES ALPES FRANÇAISES COMME HÔTE DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES D'HIVER DE 2030

Le 24 juillet 2024, dans le cadre de sa 142^e session, le comité international olympique (CIO) a élu les Alpes françaises comme hôte des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver de 2030. Parmi ses 95 membres, 84 ont voté en faveur de la candidature des Alpes françaises, 4 s'y sont opposés et 7 se sont abstenus.

Selon l'étude de faisabilité du CIO, « *la vision du projet des Alpes françaises ambitionne de redynamiser les deux régions concernées [Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur] en tant que destinations touristiques phares pour les sports d'hiver, grâce à l'adoption d'une stratégie plus durable pour les sports d'hiver dans le contexte du changement climatique. Le projet s'inscrit parfaitement dans les plans de développement actuels des deux régions.* » Les 13 sites de compétition seraient concentrés dans quatre pôles : la Savoie, la Haute-Savoie, Briançon et Nice ; 85 % d'entre eux seraient des sites déjà existants ou temporaires. Sont envisagés cinq villages olympiques, répartis autour de : La Clusaz et Le Grand Bornand ; Courchevel et Méribel ; La Plagne ; Serre Chevalier et Montgenèvre ; Nice.

Toutefois, lors de l'attribution des Jeux d'hiver de 2030 aux Alpes françaises, le CIO attendait de recevoir la garantie de livraison des Jeux pour apposer son visa au contrat hôte olympique. La réception de cette garantie, qui ne pouvait être donnée par le Gouvernement, démissionnaire, dont les prérogatives se

limitaient à l'expédition des affaires courantes, devait intervenir avant le 1^{er} octobre 2024 et être ratifiée par le Parlement le 1^{er} mars 2025 au plus tard.

B. L'ORGANISATION DES JEUX ET LEUR FINANCEMENT

La planification et la livraison des opérations des Jeux seront assurées par un Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJOP), dont les statuts sont en cours de discussion entre les partenaires concernés, notamment l'État, les collectivités territoriales – dont les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur – et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF).

Aux termes du contrat hôte olympique signé par ces partenaires, le COJOP fera l'objet, en complément des financements prévisionnels apportés par la billetterie, les sponsors internationaux et par les sponsors français, d'un financement à titre principal par le CIO sous la forme d'une contribution financière liée aux revenus de diffusion dérivés des accords sur les droits médias. Cette contribution est estimée à 500 millions de dollars américains.

C. UN RÉGIME FISCAL DÉROGATOIRE

L'article 51 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 ⁽¹⁾ avait instauré, à titre provisoire, à l'article 1655 *septies* du code général des impôts, un régime fiscal dérogatoire en faveur des organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale, applicable aux compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France était intervenue avant le 31 décembre 2017.

Son objet était d'exonérer les organisateurs de l'essentiel des impositions nationales et locales, portant sur :

– les bénéfices et revenus perçus en lien direct avec l'organisation de la manifestation ;

– les rémunérations versées aux salariés de l'organisateur de la manifestation ;

– les impositions locales dues exclusivement en lien avec l'organisation de la manifestation.

Par la suppression de la mention selon laquelle ce régime dérogatoire s'appliquait aux « *compétitions pour lesquelles la décision d'attribution à la France est intervenue avant le 31 décembre 2017* », l'article 29 de la loi de finances pour 2023 ⁽²⁾ l'a pérennisé, tout en procédant à quelques aménagements.

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(2) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

D. LES RETOMBÉES ÉCONOMIQUES DES JEUX

Comme le rappelle l'évaluation préalable de l'article, « *l'organisation de grands évènements sportifs internationaux comme les jeux olympiques et paralympiques est réputée comme ayant un impact positif sur l'économie du pays hôte du fait des incidences directes et indirectes des dépenses d'organisation, des effets sur le tourisme ou encore en lien avec le renouvellement des infrastructures que nécessite une telle organisation. À titre d'exemple, les retombées économiques pour la France de l'organisation de l'Euro 2016 de football ont été estimées à 1,2 milliard d'euros par une étude réalisée par le Centre de droit et d'économie du sport de Limoges (CDES), intégrant un impact financier de 626 millions d'euros au titre du tourisme et de 596 millions d'euros en lien avec les dépenses d'organisation de l'évènement* ».

De même, dans sa dernière *Note de conjoncture* ⁽¹⁾, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) estime que les Jeux olympiques et paralympiques de Paris accroîtraient le produit intérieur brut français de 0,2 point au troisième trimestre de l'année 2024. Il convient en outre de ne pas se limiter aux effets de court terme. Ainsi, dans une publication du mois de juillet dernier ⁽²⁾, l'INSEE relevait que « *les Jeux ont potentiellement des effets économiques sur une période plus longue, de la phase de préparation avant 2024, à celle d'organisation, puis à celle d'héritage à partir de 2025* », ils ont « *des conséquences économiques pour le pays hôte, en amont et en aval de son organisation, en particulier sur l'emploi, le produit intérieur brut (PIB), le tourisme ou encore le développement des territoires* » : « *L'Insee a ainsi estimé que 25,8 millions d'heures de travail ont été directement nécessaires en France pour livrer les ouvrages olympiques (infrastructures sportives, mais aussi la construction du Village des athlètes et du Cluster des médias notamment), en s'appuyant sur les données consolidées par la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), dont le planning d'opérations est presque finalisé (Biausque et Le Fillâtre, 2023). Cela représente l'équivalent de 15 500 personnes travaillant à temps plein sur un an. Le pic d'activité a été atteint en 2022 avec plus de 4 500 équivalents temps plein (ETP), travaillant essentiellement dans la construction, l'architecture et l'ingénierie* ».

Ces retombées positives ne doivent cependant pas occulter la récurrence des dépassements des coûts des différentes olympiades, comme le montrent MM. Jean-François Bourg et Jean-Jacques Gouguet dans un récent ouvrage ⁽³⁾. Les asymétries d'informations conduiraient très souvent les villes hôtes à une sous-estimation des coûts, voire à une surestimation des retombées économiques. Cet écart entre les coûts prévus avant olympiade et ceux observés après la tenue de l'évènement peuvent se mesurer par un taux de dépassement, rapport entre les coûts *ex ante* et *ex post* des JO. Par exemple, le taux de dépassement des Jeux de Séoul

(1) Insee, Note de conjoncture, 10 octobre 2024.

(2) Le Blog de l'Insee, « *Impacts économiques et sociaux des Jeux Olympiques et Paralympiques : à vos stats, prêts, partez !* », 24 juillet 2024.

(3) Jean-François Bourg et Jean-Jacques Gouguet, Socio-économie du sport : une analyse critique, Presses universitaires de Limoges (2021).

en 1988 était de 108 %, soit un doublement des frais prévus à cet effet. Selon plusieurs études, ces taux de dépassement sont presque toujours positifs, à l'exception des Jeux de Los Angeles. Le taux de dépassement moyen depuis 1972 est de 172 %, soit presque un triplement des coûts à chaque olympiade.

Ce phénomène est dû à la nature du système d'attribution des Jeux : chaque ville candidate est obligée de surenchérir et d'accepter un coût plus élevé que prévu. Le CIO détenant la propriété des JO, il définit à ce titre le cahier des charges de la mise en concurrence imposé aux candidats : caractéristiques techniques des infrastructures sportives et non-sportives – aéroports, systèmes de télécommunications, autoroutes, tramway, *etc.* Les intérêts divergent ici entre le CIO et la ville hôte : le but du CIO est d'offrir les plus belles olympiades à ses clients directs et indirects – médias, sponsors, spectateurs, téléspectateurs – sans forcément se soucier du surdimensionnement des infrastructures sportives. De cette manière, le dossier proposé par Madrid pour les JO de 2020 est celui qui a reçu le moins de voix avec son projet de JO « low cost, *raisonnable et responsable* ».

TAUX DE DÉPASSEMENT DES COÛTS DES DIFFÉRENTES OLYMPIADES ENTRE 1972 ET 2016

Olympiade	Taux de dépassement
Jeux olympiques d'été	
Los Angeles (1984)	Pas de dépassement.
Atlanta (1996)	+ 32 %
Sydney (2000)	+ 93 %
Séoul (1988)	+ 108 %
Athènes (2004)	+ 109 %
Londres (2012)	+ 127 %
Barcelone (1992)	+ 156 %
Munich (1972)	+ 171 %
Rio (2016)	+ 247 %
Montréal (1976)	+ 385 %
Pékin (2008)	+ 1 130 %
Jeux olympiques d'hiver	
Vancouver (2010)	+ 17 %
Salt Lake City (2002)	+ 29 %
Nagano (1998)	+ 56 %
Calgary (1988)	+ 59 %
Turin (2006)	+ 82 %
Albertville (1992)	+ 135 %
Sarajevo (1984)	+ 173 %
Grenoble (1968)	+ 201 %
Lillehammer (1988)	+ 277 %
Lake Placid (1980)	+ 321 %
Sotchi (2014)	+ 495 %
Moyenne toutes olympiades confondues	+ 172 %

Source : commission des finances, d'après Jean-François Bourq et Jean-Marie Goguet.

Selon le rapport relatif à l'effort financier public dans le domaine du sport – « jaune » budgétaire – annexé au projet de loi de finances pour 2025, le budget du comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris, s'il est demeuré équilibré entre recettes et dépenses, a connu une progression de 15 % entre la phase de candidature et la révision adoptée par son conseil d'administration intervenue le 11 décembre 2023, passant de 3,8 à 4,4 milliards d'euros. En effet, « *les coûts ont fortement augmenté à partir de 2022 du fait de l'appréhension de la complexité des cahiers des charges du CIO, des exigences des*

Fédérations internationales, de la sous-estimation des prix de certains marchés de prestations ou de travaux et des effets de l'inflation ». Au sein des recettes, le poste des contributions publiques aura progressé de 71 %, passant de 100 millions d'euros à 171 millions d'euros. Par ailleurs, selon des informations transmises au rapporteur général, les surcoûts relatifs à la sécurisation des Jeux de 2024 étaient estimés en juillet dernier à un milliard d'euros, notamment sur la masse salariale du ministère de l'intérieur.

En outre, l'effet positif des olympiades est partiellement atténué par des effets d'éviction. Ainsi, la *Note de conjoncture* précitée souligne que l'effet des Jeux de Paris sur la croissance du troisième trimestre de l'année 2024 avait initialement – au mois de juillet – été estimé à 0,3 point mais a été révisé à la baisse de 0,2 point compte tenu d'effets d'éviction dans les services récréatifs et l'hôtellerie-restauration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Traduisant l'un des engagements pris dans le cadre de la candidature de la France à l'organisation de l'édition 2030 des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver, l'article 53 du projet de loi de finances pour 2025 prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder deux garanties de l'État relatives à celle-ci. La double garantie qui en est l'objet est analogue à celle qui avait été prévue pour les Jeux olympiques et paralympiques de Paris par l'article 81 de la loi du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017⁽¹⁾.

Le I l'autorise 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 de l'édition 2030 des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver au profit du COJOP dans le cadre du « contrat hôte olympique ».

Le second alinéa dudit I précise que cette garantie est « *accordée, à titre gratuit, dans la limite de 500 millions d'euros et pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2030* » et s'exerce « *en cas d'annulation totale ou partielle* » des Jeux. Ce montant s'avère inférieur à celui défini pour les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 par la loi de finances rectificative pour 2017 précitée, la garantie de l'État ayant alors été accordée dans la limite d'un montant de 1,2 milliard d'euros.

Le troisième alinéa du même I indique qu'en cas d'exercice de la garantie l'État est subrogé dans les droits du CIO à l'égard du comité d'organisation au titre des créances indemnisées.

Le II autorise le même ministre à « *accorder la garantie de l'État au COJOP au titre des emprunts bancaires qu'il contracte et qui sont affectés au*

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

financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses ».

Le second alinéa dudit II prévoit un double encadrement de cette garantie accordée en principal et en intérêt à titre onéreux :

– elle est accordée dans la limite d'un montant total de 70 millions d'euros en principal ;

– les emprunts garantis sont 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.

Le troisième alinéa du même III précise qu'une convention conclue avant la souscription des emprunts concernés définira notamment « *les modalités de souscription et de garantie de ces emprunts et les mécanismes de contrôle et d'action visant à préserver la soutenabilité financière du COJOP* ». L'évaluation préalable de l'article précise ainsi que « *si la probabilité d'appel est mal connue à ce jour du fait d'un plan prévisionnel de trésorerie du COJOP encore en cours de finalisation, les mécanismes de suivi et de contrôle doivent permettre de limiter l'incidence d'un appel sur les finances publiques* ».

L'exposé des motifs de l'article précise toutefois que « *ces montants pourront, si cela s'avère nécessaire, faire l'objet d'une réévaluation par modification du présent article une fois le budget prévisionnel pluriannuel du COJOP stabilisé* ».

Le dispositif de garantie doit être complété par une garantie globale de couverture d'un éventuel déficit, qui sera accordée ultérieurement, lorsque le budget du COJOP sera précisé et la structure créée.

*

* *

Article 55

**Octroi de la garantie de l'État à la Banque internationale
pour la reconstruction et le développement
en soutien aux opérations financières de la Banque
dans les pays à revenus intermédiaires pour répondre aux défis mondiaux**

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article a pour objet d'octroyer la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) au titre des opérations de financement dans les pays à revenu intermédiaire, dans la limite d'un plafond de 500 millions d'euros.

Cette garantie devrait permettre d'accroître les financements de la BIRD ainsi que de développer des outils de financement innovants tels que le capital hybride et la plateforme de garantie de portefeuille de la BIRD.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 222 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a autorisé le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation générale de capital de la BIRD, dans le but de maintenir la place de la France comme cinquième actionnaire de la banque.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

**A. L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DE LA BANQUE INTERNATIONALE
POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT**

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), instituée par les accords de Bretton Woods signés à Washington le 27 décembre 1945, est l'organe principal de la Banque mondiale aux côtés de l'Association internationale de développement (IDA). Le Groupe de la Banque mondiale est complété par trois autres institutions – la Société financière internationale (IFC), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

L'action de la BIRD est centrée autour du soutien aux pays à revenu intermédiaire et aux pays pauvres solvables, par la fourniture de prêts, de garanties, de produits de gestion des risques et de services de conseil. Conformément à l'article I de ses statuts, la BIRD a pour missions :

– d’aider à la reconstruction et au développement des États membres, en facilitant l’investissement de capitaux consacrés à des fins productives ;

– de promouvoir les investissements privés à l’étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par des capitaux privés, et à défaut d’investissements suffisants, de compléter ceux-ci par ses moyens financiers propres ;

– de promouvoir l’expansion des échanges internationaux et l’équilibre des balances de paiement, ainsi que la hausse de la productivité et du niveau de vie ;

– de conjuguer ses prêts et garanties accordés à ceux des autres entités nationales et internationales ;

– de faciliter les transitions des économies à la sortie de conflits.

En 2024, le Groupe de la Banque mondiale devrait contribuer à hauteur de 117,5 milliards de dollars au titre de prêts, dons, prises de participation et garanties en faveur de pays partenaires et d’entreprises privés, dont 37,6 milliards de dollars de la BIRD.

La France est actionnaire de la BIRD et détient 3,83 % des pouvoirs de vote de l’institution (soit 109 450 voix). Aussi, elle est le cinquième actionnaire de la BIRD, à égalité avec le Royaume-Uni, et derrière les États-Unis (15,99 % des pouvoirs de vote), le Japon (7,09 %), la Chine (5,92 %) et l’Allemagne (4,22 %).

La BIRD est gérée par un conseil des gouverneurs, composé d’un gouverneur et d’un gouverneur suppléant pour chaque État membre de l’institution. En pratique, ce conseil délègue ses fonctions à un conseil des administrateurs, comprenant le président du Groupe de la Banque mondiale et 25 administrateurs nommés par les 189 pays actionnaires de la BIRD. Grâce à sa position de cinquième actionnaire de la BIRD, la France nomme un des 25 administrateurs.

B. LA TRANSFORMATION DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

Le Groupe de la Banque mondiale s’est engagé dans une diversification de ses missions, par l’intégration des objectifs du développement durable (ODD) et de la lutte contre le changement climatique à son action. Plus particulièrement, le Groupe de la Banque mondiale a lancé un Plan d’action sur le changement climatique pour la période 2021-2025 ⁽¹⁾, poursuivant notamment l’alignement des opérations de la Banque mondiale sur les objectifs de l’Accord de Paris avant le 1^{er} juillet 2023 et l’atteinte d’un objectif de 35 % de financement de l’action climatique pour l’ensemble du groupe en moyenne sur la période 2021-2025.

(1) *Groupe de la Banque mondiale*, Plan d’action sur le changement climatique 2021-2025 : Soutenir un développement vert, résilient et inclusif, juin 2021.

Lors de la réunion de printemps du Groupe de la Banque mondiale d'avril 2023, le Comité du développement, forum ministériel représentant les 189 États membres, s'est accordé sur des mesures susceptibles d'augmenter la capacité de prêt de la BIRD de 50 milliards de dollars en une décennie, à travers une réduction du ratio minimum fonds propres/prêts de la Banque, le lancement d'un instrument innovant de capital hybride et l'augmentation des garanties bilatérales ⁽¹⁾.

Enfin, en 2024, le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé à consacrer 45 % de ses financements annuels à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique en 2025 ⁽²⁾.

Dans ce contexte, lors du « G7 Finances » de 2024, les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G7 se sont accordés sur le renforcement des moyens de la BIRD ⁽³⁾. Ce renforcement se traduirait par le soutien aux financements du Groupe de la Banque mondiale ainsi qu'à des instruments innovants tels que le capital hybride et la plateforme de garantie de portefeuille de la BIRD, et permettrait d'augmenter les capacités financières de la BIRD de 68 milliards de dollars sur les dix prochaines années.

Par ailleurs, selon l'exposé des motifs de cet article, onze autres actionnaires de la BIRD ont annoncé des contributions permettant d'augmenter les capacités financières de la BIRD.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à octroyer la garantie de l'État à la BIRD au titre des opérations de financement de la banque dans les pays à revenu intermédiaire.

Aux termes du premier alinéa, le ministre chargé de l'économie serait autorisé à accorder, à titre gratuit, cette garantie au titre des opérations de financement que la BIRD met en œuvre pour soutenir les pays à revenu intermédiaire, dans la limite d'un plafond global de 500 millions d'euros en principal et en intérêts. Cette garantie permettrait à la BIRD d'accroître ses financements et de soutenir des outils innovants comme le capital hybride et la plateforme de garantie de portefeuille. Ces actions permettraient d'accompagner des pays à revenu intermédiaire pour faire face à huit défis mondiaux, à savoir l'atténuation et l'adaptation face au changement climatique, la prévention et la préparation aux pandémies, la fragilité et les conflits, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau, l'accès à l'énergie, la protection de la biodiversité et de la nature et la digitalisation.

(1) 107^e réunion du Comité du développement du Groupe de la Banque mondiale, déclaration du président, 12 avril 2023.

(2) La Banque mondiale, Une banque meilleure pour un monde meilleur, rapport annuel 2024.

(3) Déclaration des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G7, 17 avril 2024.

Aux termes du second alinéa, l'octroi de cette garantie serait subordonné à la conclusion d'une convention entre l'État et la BIRD précisant notamment les opérations de financement éligibles à ce titre, les conditions d'appel de la garantie et la date à laquelle elle prend fin.

Aussi, le dispositif proposé n'emporte pas de conséquences budgétaires immédiates. Selon l'évaluation préalable de l'article, le risque d'appel de la garantie proposée serait limité, car d'une part l'appel en garantie se ferait au prorata de la contribution des États actionnaires à la plateforme de garantie, et d'autre part seuls deux États membres de la BIRD sont actuellement en arriérés de paiement vis-à-vis de celle-ci. De plus, la BIRD jouit aujourd'hui d'une notation AAA de sa dette, témoin de sa solvabilité et de sa soutenabilité financière.

Enfin, la garantie française serait levée soit en cas d'une augmentation générale de capital de la Banque mondiale, soit lors de l'utilisation du montant complet de la garantie, soit à l'issue du 50^e anniversaire de la garantie.

*

* *

Article 56

Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article vise à autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement (BAD), telle qu'approuvée par la résolution du Conseil des gouverneurs de la BAD du 29 mai 2024 et dans la limite d'un montant de 3,9 milliards d'euros. Cette augmentation porterait le montant total d'engagement de la France à 10,554 milliards d'euros et n'entraînerait aucune libération de capital.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 220 de la loi de finances pour 2021⁽¹⁾ avait autorisé l'augmentation de la participation française au capital de la Banque africaine de développement intervenue en 2019.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'APPROBATION DE CONVENTIONS FINANCIÈRES : UNE DISPOSITION APPARTENANT AU DOMAINE FACULTATIF DES LOIS DE FINANCES

Aux termes du d) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la seconde partie de la loi de finances de l'année peut « *approuver des conventions financières* ». L'augmentation de capital de la Banque africaine de développement (BAD) s'assimile à une convention financière nécessitant d'être approuvée par la France.

B. LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Créée en 1964, la BAD est une banque régionale de développement établie dans le but d'améliorer les conditions de vie et de combattre la pauvreté en contribuant au développement et au progrès social des États africains. Elle a pour objectif de contribuer à l'intégration économique du continent, d'apporter son concours aux États membres, aux organisations, aux institutions financières et aux opérateurs économiques dans la préservation des écosystèmes et la lutte contre le

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

dérèglement climatique et d'apporter son soutien au financement des études de faisabilité des programmes et projets.

C. L'ACTIONNARIAT ET LA GOUVERNANCE DE LA BANQUE

La Banque compte actuellement 81 actionnaires, dont 54 États africains, lesquels représentent ensemble 60 % du capital et des droits de vote. Si, à l'origine, seuls les pays africains pouvaient en être membres, le Conseil des gouverneurs de la BAD a ouvert son capital au reste du monde en 1979.

La France est actionnaire depuis l'ouverture du capital à des États non africains. Avec 3,602 % des voix, elle est le cinquième actionnaire non régional derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Canada. Huit années sur dix, la France occupe l'un des vingt sièges que compte le conseil d'administration de la Banque. Cette participation permet de soutenir le développement du continent africain, une attention particulière étant accordée aux objectifs de développement durable : la BAD s'est notamment engagée à consacrer 40 % des financements qu'elle accorde au financement climatique.

D. LES MODALITÉS D'APPEL DES ACTIONS

Les statuts apportent des précisions quant à la composition des souscriptions et aux conditions dans lesquelles les parts d'actions sont susceptibles d'être appelées.

L'article 6 des statuts de la BAD prévoit que les États membres souscrivent leur part d'actions au capital de la Banque au travers d'« actions à libérer entièrement » et d'« actions sujettes à appel ».

Le c) du 4 de l'article 7 des statuts de la BAD, portant sur le paiement des souscriptions, stipule qu'en cas d'appels sur les souscriptions non libérées, l'appel porte sur un pourcentage uniforme de toutes les actions sujettes à appel.

E. L'AUGMENTATION DE CAPITAL DÉCIDÉE LE 29 MAI 2024

Afin d'augmenter le programme de prêts de la BAD pour les pays africains et le secteur privé en Afrique, la BAD doit maintenir sa notation AAA par les principales agences de notation. Dans cette perspective, la BAD a besoin d'une augmentation de capital. Par une résolution du 29 mai 2024, le Conseil des gouverneurs, au sein duquel chaque État membre est représenté, a donc décidé d'approuver une augmentation de capital callable d'un montant de 109 milliards d'euros. Comme le précise le Gouvernement dans l'évaluation préalable l'article 56 du projet de loi de finances pour 2025, cette augmentation du capital callable « s'accompagne d'une série d'engagements de la part de la Banque africaine de développement, visant notamment à améliorer son pilotage financier et l'efficacité de ses activités ».

Lors des augmentations générales de capital callable, les parts relatives n'ont pas vocation à être modifiées, sauf si certains États choisissent de ne pas souscrire aux actions auxquelles ils ont droit ⁽¹⁾. Lors de telles augmentations, la France peut faire le choix de contribuer ou non, ou celui de ne souscrire qu'à une part de l'augmentation. Toutefois, si la France ne participe pas pleinement à l'augmentation de capital, sa part dans le capital de la BAD diminuera, ce qui se traduira par une perte d'influence se matérialisant par une réduction de la part que représentent les voix dont elle dispose, voire par la perte de son siège au conseil d'administration.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 56 du projet de loi de finances pour 2025 autorise le ministre chargé de l'économie « à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement approuvée par une résolution du Conseil des gouverneurs de cette institution en date du 29 mai 2024, dans la limite d'un montant de 3,9 milliards d'euros ». L'article précise que « les parts correspondantes sont susceptibles d'être appelées dans les conditions fixées par les statuts de la Banque ».

Cette augmentation porterait le montant total d'engagement de la France à 10,554 milliards d'euros, dont 254 millions d'euros de capital versé et 10,3 milliards d'euros de capital callable. Comme le précise l'évaluation préalable, en participant à cette augmentation de capital, la France maintiendrait son rang dans l'actionnariat de l'institution.

L'exposé des motifs précise que la souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement n'entraînera à elle seule aucune nouvelle libération de capital. Ainsi, elle n'aura d'effet ni sur le solde ni sur la dette publics, à condition que le capital callable nouvellement souscrit ne soit pas appelé. Cette hausse accroîtra toutefois le montant des engagements hors bilan de la France à l'égard de la Banque. Il ressort de ces éléments, comme le souligne l'évaluation préalable, que cette augmentation « n'a pas d'incidence budgétaire directe ».

(1) Conformément au deuxième alinéa de l'article 6 des statuts de la BAD, « chaque État membre a le droit de souscrire, selon les conditions et modalités uniformes fixées par le Conseil des gouverneurs, une fraction de l'augmentation équivalente au rapport qui existe entre le nombre des actions déjà souscrites par lui et le capital-actions total de la Banque ». Il est également indiqué qu'« aucun membre n'est tenu de souscrire une fraction quelconque de l'augmentation ».

*

* *

Article 57
**Augmentation de la quote-part de la France
au Fonds monétaire international**

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 57 du projet de loi de finances pour 2025 a pour objet d'approuver l'augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international (FMI). Son adoption permettrait la mise en œuvre de l'engagement pris par la France aux termes des conclusions de la 16^{ème} révision des quotes-parts au FMI. L'adoption de cet article n'aura aucun effet sur le budget et sur la trésorerie de l'État.

Dernières modifications législatives intervenues

La précédente augmentation de la quote-part de la France au FMI était l'objet de l'article 58 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 ⁽¹⁾.

Plus récemment, les articles 155 de la loi de finances pour 2022 ⁽²⁾ et 177 de la loi de finances pour 2024 ⁽³⁾ avaient pour objet d'accorder la garantie de l'État à la Banque de France au titre de prêts que celle-ci pouvait accorder, respectivement à compter du 1^{er} janvier 2022 et du 1^{er} janvier 2024, au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et la croissance du Fonds monétaire international. L'article 146 de la loi de finances pour 2023 ⁽⁴⁾ avait pour objet d'accorder la garantie de l'État à la Banque de France au titre du prêt de droits de tirage spéciaux que celle-ci pouvait accorder, à compter du 1^{er} janvier 2023, au fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité du Fonds monétaire international.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'APPROBATION DE CONVENTIONS FINANCIÈRES : UNE DISPOSITION APPARTENANT AU DOMAINE FACULTATIF DE LOIS DE FINANCES

Aux termes du d) du 7° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la seconde partie de la loi de finances de l'année peut « *approuver des conventions financières* ».

Si le consentement de la France pour l'augmentation de sa quote-part au Fonds monétaire international (FMI) ne requiert, en principe, pas d'acte législatif,

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(3) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(4) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

la participation de celle-ci au Fonds étant déjà autorisée par la loi du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement ⁽¹⁾, cet article figure dans le projet de loi de finances pour 2025 « conformément aux pratiques historiques établies en la matière et aux fins d'assurer la parfaite information du Parlement », comme le précise l'évaluation préalable.

B. LA MISSION ET LE FINANCEMENT DU FMI DÉTERMINÉS PAR SES STATUTS

Le FMI a pour mission de soutenir des politiques économiques favorisant la stabilité financière mondiale et la coopération monétaire de ses États membres. Par son action, il contribue à prévenir et résoudre les effets d'éventuelles crises économiques et financières. Son financement est assuré par les contributions des États membres. Les statuts du FMI prévoient que ses États membres s'engagent à le financer à concurrence d'un montant appelé quote-part. La souscription d'un État membre est égale à sa quote-part. Ces ressources sont mobilisables pour assurer le financement des opérations de prêt non concessionnelles ⁽²⁾ du FMI. Outre ces ressources, le FMI peut recourir à des ressources temporaires au travers d'accords d'emprunts multilatéraux et d'accords d'emprunts bilatéraux.

Les statuts du FMI prévoient également que le Conseil des gouverneurs, composé d'un gouverneur et d'un gouverneur suppléant pour chaque pays membre, procède, tous les cinq ans au moins, à un examen général des quotes-parts des États membres de cette institution. Il détermine alors le volume de l'augmentation globale des quotes-parts et la répartition de cette augmentation entre les pays membres.

C. L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES DU FMI

Pour financer ses missions, le FMI peut seulement faire usage de ses ressources propres ou faire appel aux États membres. Il ne peut emprunter sur les marchés financiers. Ainsi, les ressources du FMI sont constituées de son stock d'or détenu depuis sa création, des emprunts qu'il est habilité à effectuer auprès des pays membres et des quotes-parts de ces derniers.

Au 15 décembre 2023, le total des ressources dont dispose le FMI est estimé à environ 982 milliards de droits de tirages spéciaux (DTS) ⁽³⁾. Il est composé de

(1) Loi n° 45-138 du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et le développement.

(2) Est non concessionnel un prêt dont l'élément de don, soit la différence entre la valeur nominale et la valeur actuelle des futurs paiements que devra effectuer l'emprunteur au titre du service de la dette exprimée en pourcentage de la valeur nominale, est strictement inférieur à 35 %. En d'autres termes, le prêt non concessionnel, aussi appelé « prêt à conditions de marché » ou « prêt commercial », est un prêt dont le taux d'intérêt n'est pas inférieur aux taux du marché.

(3) Actif de réserve de change international émis par le FMI, le DTS n'est pas une monnaie mais peut être échangé contre des devises en cas de besoin. Il vise à répondre aux besoins de liquidité et à compléter les réserves officielles des États membres confrontés à des crises de balance des paiements. Initialement définis

477 milliards de DTS provenant des quotes-parts, 364 milliards de DTS provenant des emprunts multilatéraux et 141 milliards de DTS provenant des emprunts bilatéraux. Ces ressources constituent une capacité de prêt d'environ 695 milliards de DTS, c'est-à-dire environ 932 milliards de dollars.

1. Le stock d'or du FMI

À la création du FMI, en juillet 1944, l'or occupait une place prépondérante dans le système monétaire international jusqu'à la suspension du système de Bretton Woods en 1971 et l'adoption du régime de changes flottants en 1973. Ainsi, les États devaient régler un quart de leurs quotes-parts initiales en or, de même qu'un quart des augmentations ultérieures au cours des trois décennies suivant la création du FMI. Du fait de ces dotations initiales, le FMI dispose toujours d'un stock d'or de 90,5 millions d'onces – 2 814,1 tonnes – d'or confiées à des dépositaires désignés, faisant de lui le troisième détenteur mondial.

À partir de l'adoption du deuxième amendement aux Statuts du FMI en avril 1978, le FMI n'est plus autorisé à utiliser l'or pour certaines transactions telles que les prêts, les crédits-bails, les *swaps*, ni comme garantie. Des règles de mobilisation du stock d'or détenu par le FMI ont été édictées. Désormais, le FMI peut vendre de l'or directement au prix en vigueur sur le marché et peut aussi en recevoir de la part d'un État membre en paiement de ses obligations à son égard, à un prix convenu sur la base du cours du marché, à condition de recevoir l'autorisation préalable de son conseil d'administration statuant à une majorité de 85 % du nombre total des voix attribuées.

Seules deux ventes d'or ont été effectuées par le FMI : la première en 1999, pour financer la participation du FMI à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, et la seconde en 2009 et 2010, dans le cadre du nouveau modèle de revenu visant à doter le FMI d'une assise financière solide sur le long terme et à augmenter les prêts à taux d'intérêt faible ou nul aux pays à faible revenu *via* le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

2. Les emprunts effectués auprès d'États membres

Le FMI peut recourir à l'emprunt afin de couvrir les besoins résultant d'une expansion importante mais temporaire des financements qu'il accorde, alors que ces financements ne justifieraient pas un accroissement permanent des ressources par le biais d'une augmentation des quotes-parts.

Le FMI peut contracter :

– des accords d'emprunt multilatéraux, auprès de groupes d'États membres, ces Nouveaux accords d'emprunt (NAE) représentant ainsi une contribution de 364,4 milliards de DTS ;

par une parité en or jusqu'à la fin des taux de changes fixes en 1973, les DTS reposent actuellement sur un panier de cinq devises : le dollar des États-Unis, l'euro, le renminbi, le yen et la livre sterling.

– des accords d’emprunt bilatéraux avec des États membres, qui constituent une ressource totale de 141 milliards de DTS, la France contribuant elle-même par un prêt bilatéral d’un montant de 13,5 milliards d’euros.

La structure générale des ressources du FMI a été fortement revue au 1^{er} janvier 2021. En effet, les États membres ont décidé de maintenir les ressources totales du FMI à leur niveau actuel, mais en doublant en leur sein le montant des NAE, tandis que le montant agrégé des accords d’emprunt bilatéraux était réduit à due concurrence.

Conformément au relèvement du plafond d’engagement prévu par l’article 30 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, la France contribue désormais à hauteur de 18,959 milliards de DTS – environ 23 milliards d’euros – aux NAE, soit 5,2 % de leur montant total.

3. Les quotes-parts

Les quotes-parts des pays membres sont exprimées en DTS. Chacune est calculée en fonction de la position relative de l’État membre concerné dans l’économie mondiale.

Les quotes-parts se composent de deux tranches. La première correspond à la mise à disposition du FMI, par l’État membre, d’une partie de ses réserves de change. La deuxième est constituée, pour ce même État membre, de montants libellés en monnaie nationale.

4. Le solde des flux de recettes et de dépenses du FMI

Le solde non distribué aux États membres du flux de recettes et de dépenses créé par l’activité du FMI vient accroître les réserves propres du Fonds. La plus grande partie du revenu d’exploitation du FMI est procurée par des redevances périodiques dues par les États membres qui font appel à ses ressources.

D. LES FONCTIONS, LE MODE DE CALCUL ET LES EFFETS BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DE LA QUOTE-PART

1. Les différentes fonctions des quotes-parts

D’une part, la quote-part détermine le montant de l’aide financière que l’État peut obtenir du FMI. D’autre part, s’agissant de la gouvernance du Fonds, le nombre de voix attribuées à chaque État est pondéré selon sa participation financière à l’organisation, c’est-à-dire selon sa quote-part, outre les voix de base dont dispose chaque État membre. Ainsi, la quote-part détermine en grande partie l’influence qu’exerce un État dans les décisions du FMI.

2. Le mode de calcul des quotes-parts

La formule de calcul des quotes-parts repose sur une moyenne pondérée, à 50 %, du produit intérieur brut (PIB), à 30 %, du degré d'ouverture de l'économie mesuré par les paiements courants et les flux de capitaux, à 15 %, des variations économiques et, à 5 %, des réserves officielles de change, moyenne pondérée qui se voit appliquer un facteur de compression. Celui-ci réduit la dispersion des quotes-parts calculées pour l'ensemble des États membres.

Formule de calcul des quotes-parts

$(0,5 \times PIB + 0,30 \times \text{ouverture} + 0,15 \times \text{variations économiques} + 0,05 \times \text{réserves de change})$ facteur de compression

La quote-part de la France s'élève, depuis 2016, à 20,155 milliards de DTS, soit environ 24,6 milliards d'euros, ce qui correspond à 4,23 % d'un montant total de 476,8 milliards de DTS et octroie 4,03 % du total des voix. Cela fait de la France le cinquième actionnaire du Fonds, derrière les États-Unis (16,5 % des voix – disposant de fait d'un droit de veto sur les décisions du FMI qui supposent une majorité qualifiée correspondant à 85 % des droits de vote – pour 82,994 milliards de DTS, soit 17,43 % du montant total), le Japon (6,14 % des voix pour 30,820 milliards de DTS, soit 6,47 % du montant total), la Chine (6,08 % des voix pour 30,483 milliards de DTS, soit 6,4 % du montant total) et l'Allemagne (5,31 % des voix pour 26,634 milliards de DTS, soit 5,59 % du montant total).

3. La neutralité du point de vue budgétaire et comptable d'une augmentation de la quote-part de la France

Le versement, tout comme le tirage ⁽¹⁾, de la quote-part n'a aucun effet sur le budget et sur la trésorerie de l'État. En effet, conformément à l'article L. 141-2 du code monétaire et financier, « *la Banque de France détient et gère les réserves de change de l'État en or et en devises et les inscrit à l'actif de son bilan selon des modalités précisées dans une convention qu'elle conclut avec l'État* ». Il est stipulé, à l'article 4 de la convention actuellement en vigueur ⁽²⁾ que « *les créances sur le Fonds monétaire international et les avoirs en droits de tirages spéciaux sont inscrits au bilan de la Banque de France* ».

Concrètement, les 25 % ⁽³⁾ de la quote-part versés en DTS ou en monnaie étrangère ont pour seul effet un changement de composition des réserves de la

(1) Le versement de la quote-part correspond à la mise à disposition des ressources d'un État au FMI. Quant au tirage de la quote-part, il s'agit de l'utilisation effective par le FMI de ces ressources pour financer ses programmes d'aide aux États le sollicitant.

(2) Convention du 20 décembre 2010 entre l'État et la Banque de France sur la gestion et la comptabilisation des réserves de change de l'État.

(3) Conformément à la section 3 de l'article III des statuts du FMI, un quart de la souscription doit être réglée en DTS ou, avec l'accord du Conseil des gouverneurs, dans une monnaie largement acceptée (telle que le dollar, l'euro, le yen ou la livre sterling), le solde étant réglé en monnaie nationale du pays.

Banque de France à bilan constant. Pour les 75 % de la quote-part versés en euros, en contrepartie de l'inscription d'une dépense sur le compte d'opérations monétaires *Opérations avec le FMI*, le FMI souscrit immédiatement une somme correspondante en « bons du Trésor internationaux ». Par conséquent, l'État a à la fois une créance sur le FMI et une dette envers lui d'un montant égal.

Par ailleurs, lorsque ces ressources ne sont pas effectivement mobilisées par le FMI, par exemple pour accorder un prêt à un État membre, elles prennent la forme d'engagements des États à mettre les ressources à disposition du Fonds comme le prévoit l'article III, section 4, des statuts du Fonds. Ces engagements prennent la forme non de liquidités mais de « bons ou engagements similaires émis par l'État membre », encaissables à tout moment par le Fonds.

Enfin, lorsque le FMI apporte son aide à un État, à partir des ressources que lui fournissent ses États membres, cela se fait sous forme de prêts, qui donnent donc lieu à remboursement et au versement d'intérêts.

Il ressort de ces éléments qu'une augmentation de la quote-part de la France n'a aucune incidence sur le budget ou la trésorerie de l'État.

E. LE PROCESSUS DE RÉVISION GÉNÉRALE DES QUOTES-PARTS PAR LE CONSEIL DES GOUVERNEURS DU FMI

Les révisions générales des quotes-parts visent à permettre au FMI de déterminer dans quelle mesure les quotes-parts sont adéquates au regard des besoins de financement de la balance des paiements des États membres et de sa propre capacité de répondre à ces besoins. Elles sont également l'occasion d'accroître les quotes-parts des États membres pour tenir compte de l'évolution de leur position relative dans l'économie mondiale. Cependant, toutes les révisions générales n'aboutissent pas nécessairement à une modification des quotes-parts.

Les statuts du FMI précisent que « *toute modification des quotes-parts doit être approuvée par une majorité de 85 % du total des voix attribuées, et la quote-part d'un pays membre ne peut être modifiée sans son consentement* ».

Aux termes des conclusions de la 16^e révision des quotes-parts, le Conseil des gouverneurs du FMI a décidé, le 15 décembre 2023, à une majorité de plus de 92,86 % des droits de vote, une augmentation de 50 % des quotes-parts affectées aux pays membres, au prorata de leurs quotes-parts actuelles. La dernière augmentation de la quote-part de la France a été décidée en 2010 ⁽¹⁾ et a pris effet en 2016, le montant de ladite quote-part passant alors de 10 738,5 millions à 20 155,1 millions de DTS.

Comme le souligne le Gouvernement dans l'évaluation préalable de l'article 57 du projet de loi de finances, l'absence d'augmentation du volume, de 477 milliards de DTS entre 2010 et 2024 implique que « *la taille relative des*

(1) Article 58 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

quotes-parts par rapport aux principales variables économiques mondiales, telles que la production mondiale, les échanges commerciaux et les flux de capitaux, a connu une diminution continue et significative depuis ».

Si les contributions relatives des différents États membres demeurent inchangées à l'occasion de cette révision, celle de la France demeurant de 4,23 %, le communiqué de presse n° 23/383 du 7 novembre 2023 du FMI précise que « *les pays membres ont également reconnu qu'il est urgent et important de réaligner les quotes-parts pour mieux refléter la position relative des membres dans l'économie mondiale, tout en préservant les quotes-parts des membres les plus pauvres* ». Ainsi, la proposition de la 16^e révision générale « *exhorte le conseil d'administration à entamer une réflexion pour définir, d'ici à juin 2025, des approches possibles qui guideront le réalignement futur des quotes-parts, notamment à l'aide d'une nouvelle formule de calcul, dans le cadre de la 17^e révision générale des quotes-parts* ».

RÉVISIONS GÉNÉRALES DES QUOTES-PARTS

Révision	Date d'adoption de la résolution par le Conseil des gouverneurs	Augmentation globale des quotes-parts (en %)
Première révision quinquennale	8 mars 1951	Pas de proposition d'augmentation
Deuxième révision quinquennale	19 janvier 1956	Pas de proposition d'augmentation
1958/59	2 février et 6 avril 1959	60,7
Troisième révision quinquennale	16 décembre 1960	Pas de proposition d'augmentation
Quatrième révision quinquennale	31 mars 1965	30,7
Cinquième révision générale	9 février 1970	35,4
Sixième révision générale	22 mars 1976	33,6
Septième révision générale	11 décembre 1978	50,9
Huitième révision générale	31 mars 1983	47,5
Neuvième révision générale	28 juin 1990	50
Dixième révision générale	17 janvier 1995	Pas de proposition d'augmentation
Onzième révision générale	30 janvier 1998	45
Douzième révision générale	30 janvier 2003	Pas de proposition d'augmentation
Treizième révision générale	28 janvier 2008	Pas de proposition d'augmentation
Réforme de 2008	28 avril 2008	11,5
Quatorzième révision générale	15 décembre 2010	100
Quinzième révision générale	13 février 2020	Pas de proposition d'augmentation
Seizième révision générale	15 décembre 2023	50

Source : FMI

Note : le pourcentage d'augmentation n'est pas nécessairement le même pour tous les États membres.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le premier alinéa de l'article 57 du projet de loi de finances pour 2025 autorise le Gouvernement « à participer à la révision générale des quotes-parts des pays membres du Fonds monétaire international qui a été approuvée par une résolution du conseil des gouverneurs de cette institution en date du 15 décembre 2023 ».

En conséquence, le second alinéa porte le montant de la quote-part de la France au FMI de 20 155,1 millions de DTS, soit, précise l'exposé des motifs, 24,4 milliards d'euros au taux de 1,21 euro par DTS en vigueur au 30 septembre 2024, à 30,23 milliards de DTS, soit 36,6 milliards d'euros. Cela équivaut à une augmentation de 50 %, conformément aux conclusions de la 16^e révision générale des quotes-parts.

Le Gouvernement précise qu'une telle augmentation est opérée en parallèle d'une « réduction à due concurrence des ressources temporaires empruntées, de sorte que le Fonds maintiendra une capacité de prêt inchangée mais avec des ressources plus pérennes ». En effet, les quotes-parts sont des ressources permanentes permettant au FMI d'être moins tributaire de l'emprunt.

Selon l'évaluation préalable, l'adoption de ce dispositif est essentielle pour la poursuite de la réforme de l'architecture financière internationale telle que promue par la France lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial en juin 2023 et traduite dans le Pacte de Paris pour les peuples et la planète. Ce dernier repose sur quatre principes, dont l'un est qu'« un choc de financements publics est nécessaire pour lutter tout à la fois contre la pauvreté et pour la préservation de la planète ».

*

* *

Article 58

**Adaptation du calendrier de mise en œuvre du financement à 50 % par
l'employeur de la protection complémentaire santé
dans la fonction publique de l'État**

Résumé du dispositif proposé

Le nouveau régime de protection sociale complémentaire (PSC) en santé dans la fonction publique se traduit par la mise en place des contrats collectifs à adhésion obligatoire, pour lesquels les employeurs publics sont tenus de prendre en charge 50 % de la cotisation de leurs agents. L'article 58 prévoit la possibilité de décaler l'entrée en vigueur de la réforme, initialement prévue au 1^{er} janvier 2025 :

– pour les employeurs dont le contrat référencé n'est plus en cours, la mise en œuvre peut être reportée au plus tard au 1^{er} janvier 2026 ;

– pour les employeurs disposant d'un contrat référencé toujours en cours, le terme du contrat référencé en vigueur peut être prolongé de deux ans, jusqu'à la date limite du 31 décembre 2026.

Cette mesure entraînerait des économies pour l'État à hauteur de 97 millions d'euros en 2025 et de 86 millions d'euros en 2026.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 4 de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique a été modifié par l'article 196 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 afin de reporter la date limite de mise en œuvre de la réforme de la PSC au 1^{er} janvier 2025.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La réforme de la protection sociale complémentaire en santé dans la fonction publique a été introduite en 2022 et doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025, après un report d'un an par la loi de finances pour 2024. Elle prévoit un régime de couverture collective en santé à adhésion obligatoire et la participation des employeurs publics au financement de la complémentaire santé de leurs agents.

A. LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE EN SANTÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE EST PRÉVUE DEPUIS 2022

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, prise en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽¹⁾, fixe les principes communs aux trois versants de la fonction publique et aux militaires concernant les obligations de financement et de participation des employeurs publics aux garanties de protection sociale complémentaire (PSC) de leurs personnels, ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription des agents publics à ces garanties.

Comme le soulignait en 2023 la rapporteure spéciale Sophie Errante ⁽²⁾, **cette réforme avait pour objectif principal de « mieux couvrir les agents publics » en rapprochant les modalités de financement de la PSC de celles en vigueur dans le secteur privé.** En effet, la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi a généralisé, pour l'ensemble des salariés, la participation obligatoire des employeurs à leur couverture complémentaire.

Concernant la fonction publique de l'État, l'accord interministériel relatif à la PSC en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État a été signé le 26 janvier 2022 entre l'État et toutes les organisations syndicales représentatives. Cet accord, qui **crée un régime de couverture collective à adhésion obligatoire en santé au bénéfice des agents de l'État**, a été décliné par le décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 et l'arrêté du 30 mai 2022, tous deux relatifs à la PSC en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État.

En vertu du 1° du I de l'ordonnance du 17 février 2021, **cette obligation entre en vigueur au terme des conventions de participation, aussi appelées « contrats référencés », conclues dans le cadre désormais abrogé de l'article 22 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et du décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007 ⁽³⁾ et, à défaut, le 1^{er} janvier 2025.**

● La réforme de la PSC instaure un socle interministériel avec des garanties en santé identiques pour tous les agents. L'article L. 827-1 du code général de la fonction publique oblige désormais les employeurs publics mentionnés à l'article L. 2 du même code à **participer au financement des garanties de PSC en santé à hauteur d'au moins 50 % du coût nécessaire à la couverture des garanties définies au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale ⁽⁴⁾.**

(1) 1° du I de l'article 40 de la loi n° 2019-628 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(2) Annexe n° 46 « Transformation et fonction publiques ; Crédits non répartis » de Mme Sophie Errante au rapport n° 1680 du rapporteur général M. Jean-René Cazeneuve sur le projet de loi de finances pour 2024.

(3) Décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'État et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.

(4) C'est-à-dire la participation de l'assuré aux tarifs servant de base au calcul des prestations des organismes de sécurité sociale, pour les prestations couvertes par les régimes obligatoires, le forfait journalier en cas d'admission dans des établissements hospitaliers ou médico-sociaux, ainsi que les frais exposés pour les

Ce nouveau régime repose sur la souscription par chaque employeur de contrats collectifs, auxquels l'adhésion est obligatoire. Afin de mettre en place ces contrats collectifs, dans un premier temps, des négociations collectives ont été organisées entre les employeurs et les organisations représentatives du personnel. Dans un second temps, l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique précise que chaque employeur doit sélectionner un organisme complémentaire dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence puis souscrire un contrat collectif de PSC.

B. UNE RÉFORME QUI A DÉJÀ FAIT L'OBJET D'UN REPORT DE 2024 À 2025

À ce jour, les agents publics de l'État ne bénéficient pas encore des contrats collectifs de santé pris en charge pour moitié par leur employeur comme le prévoit la réforme de la PSC, à la différence des salariés du secteur privé qui, dans certaines conditions, sont couverts obligatoirement par leur employeur et bénéficient d'une prise en charge d'au moins la moitié de leur cotisation depuis le 1^{er} janvier 2016 ⁽¹⁾. Les agents publics peuvent néanmoins adhérer aux contrats référencés de leur employeur si ce dernier y a souscrit, ou choisir un contrat individuel sur le marché.

Afin d'assurer la transition vers le nouveau régime de PSC, **les agents publics de l'État peuvent bénéficier depuis le 1^{er} janvier 2022 du remboursement d'une partie de leurs cotisations destinées à couvrir les frais de santé** ⁽²⁾ en application du II de l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021. Il s'agit d'une prise en charge forfaitaire d'un montant mensuel de 15 euros versé par l'employeur public ⁽³⁾.

Initialement prévue pour entrer en vigueur à partir de 2024, la réforme de la PSC a été reportée au 1^{er} janvier 2025 par la loi de finances pour 2024 ⁽⁴⁾ :

– pour les employeurs publics qui ne disposent pas d'un contrat référencé en cours au 1^{er} janvier 2022, la mise en œuvre a été repoussée du 1^{er} janvier 2024 au 1^{er} janvier 2025 ;

– pour les employeurs publics qui disposent d'un contrat référencé en cours au 1^{er} janvier 2022, ce contrat peut être prolongé dans la limite d'une année et, par exception, lorsque le terme du contrat, après prolongation d'un an, est antérieur au 31 décembre 2024, le contrat peut être prolongé pour une durée supérieure à un an sans excéder cette date.

soins dentaires prothétiques ou d'orthopédie dentofaciale et pour certains dispositifs médicaux à usage individuel admis au remboursement.

(1) Article L. 911-7 du code de la sécurité sociale.

(2) Frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident restant à leur charge.

(3) Article 4 du décret n° 2021-1164 du 8 septembre 2021 relatif au remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais de santé des agents civils et militaires de l'État.

(4) Article 196 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Dans l'exposé sommaire de l'amendement n° II-4090 déposé par le Gouvernement en première lecture à l'Assemblée nationale pour reporter ce délai d'un an, il était fait état « *de la nécessité de décliner le régime dans les différents départements ministériels et établissements de l'État, des délais de procédure de marché public et des adaptations à réaliser dans les systèmes d'information en ressources humaines et de paye* ». **Ce report d'un an avait donc pour objectif de sécuriser le déploiement de la réforme**, tout en assurant une couverture continue aux agents concernés par la prolongation des contrats référencés déjà renouvelés jusqu'au 31 décembre 2024.

Les employeurs publics dont les contrats collectifs entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025 sont le ministère des armées, le ministère de la transition écologique, le ministère de l'agriculture, les services du Premier ministre et la Caisse des dépôts et consignations, couvrant environ 180 000 agents.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 58 propose d'adapter une nouvelle fois le calendrier de mise en œuvre de la réforme de la protection complémentaire santé dans la fonction publique d'État.

A. UN NOUVEAU REPORT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE EN SANTÉ POUR LES AGENTS PUBLICS

L'article 58 modifie les I et II de l'article 4 de l'ordonnance du 17 février 2021 afin de reporter la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de PSC.

• **Le 1^o du I et le b du 2^o du I prévoient un aménagement du calendrier de la réforme.** Si les employeurs publics conserveraient la possibilité de souscrire un contrat collectif et de mettre en œuvre leur participation à 50 % à compter du 1^{er} janvier 2025, afin de faire bénéficier leurs agents du nouveau régime le plus tôt possible, ils peuvent également obtenir un délai supplémentaire pour souscrire un contrat collectif au-delà du 1^{er} janvier 2025 :

– **pour les employeurs dont le contrat référencé n'est plus en cours, la mise en œuvre peut être reportée au plus tard au 1^{er} janvier 2026** ; d'après les informations transmises au rapporteur général, seul le ministère de l'intérieur serait concerné par ce report ;

– **pour les employeurs disposant d'un contrat référencé toujours en cours, le terme du contrat référencé en vigueur peut être prolongé de deux ans, sans que ce terme puisse dépasser la date limite du 31 décembre 2026** – toutefois, s'il n'est prolongé que d'une année, la réforme entre

en vigueur à compter du terme du contrat et peut donc dépasser cette date ⁽¹⁾. Actuellement, lorsqu'une convention référencée est en cours au 1^{er} janvier 2022, les employeurs ne peuvent la prolonger que d'une année.

• Cet article offre un délai supplémentaire aux employeurs publics pour la mise en œuvre de la réforme de la PSC en santé, afin d'assurer une continuité entre les contrats référencés et les futurs contrats collectifs sur les frais de santé à adhésion obligatoire. Au regard des étapes de mise en place des contrats collectifs, notamment du temps nécessaire à la passation des appels d'offres, **le report a pour objectif d'assurer une affiliation des agents dans les délais**. Des adaptations des systèmes d'information relatifs à la gestion de ressources humaines et à la paye doivent également être réalisées en parallèle afin de permettre le prélèvement de la cotisation et la prise en charge partielle par l'employeur.

Toutefois, l'article 58 a aussi pour conséquence de reporter la prise d'effet de l'augmentation de la participation de l'État au financement de la cotisation d'équilibre du nouveau régime à hauteur de 50 %. Si les agents publics perçoivent dans l'intervalle une participation forfaitaire de 15 euros par mois pour le remboursement d'une partie de leur cotisation pour frais de santé, le nouveau régime leur sera plus favorable financièrement.

Le rapporteur général observe que la réforme de la PSC en santé est désormais prévue depuis bientôt quatre ans et s'étonne du manque de préparation qui conduit à un nouveau report de sa mise en œuvre, au détriment des agents publics. En outre, la date limite du 31 décembre 2026 pour les employeurs disposant d'un contrat référencé toujours en cours paraît particulièrement lointaine.

• Les autres alinéas de l'article 58 procèdent à des modifications rédactionnelles au sein de l'article 4 de l'ordonnance du 17 février 2021 afin de tenir compte de l'abrogation des lois du 13 juillet 1983, du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 ⁽²⁾ par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

B. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le délai supplémentaire prévu par l'article 58 aura un effet budgétaire important en 2025 et en 2026, dans la mesure où il prolonge le versement de la participation forfaitaire de 15 euros pour les agents relevant des ministères concernés et décale l'entrée en vigueur de la prise en charge par l'employeur de la moitié de la cotisation du nouveau contrat de PSC en santé.

(1) Selon les informations recueillies par le rapporteur général, tous les ministères devraient néanmoins faire entrer en vigueur leur nouveau régime de PSC au 31 décembre 2026.

(2) Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et loi n° 53-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Ainsi, selon l'évaluation préalable, la différence entre le coût annuel de la participation forfaitaire de 15 euros avec un taux de recours de 63 % des agents ⁽¹⁾, soit 277 480 agents en juillet 2023, et le coût du régime de PSC obligatoire avec une hypothèse d'adhésion de 90 % des agents qui cotiseraient à hauteur de 70 euros pour une prise en charge de 35 euros par l'employeur, **entraînerait une économie de 97 millions d'euros en 2025 et de 86 millions d'euros en 2026 pour l'État** en tenant compte des dates d'entrée en vigueur prévisionnelles des contrats des ministères concernés par le décalage.

À compter de l'entrée en vigueur de la réforme pour l'ensemble des ministères en 2027, l'effet budgétaire deviendrait nul.

*

* *

(1) Au-delà de la part de non-recours liée à la nécessité de faire une demande pour bénéficier de la participation forfaitaire, la relative faiblesse du taux de recours s'explique par plusieurs éléments. En premier lieu, certains contrats de PSC souscrits par les agents ne respectent pas les conditions prévues au II de l'article L. 862-5 et à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale et ne sont donc pas éligibles. En outre, l'article 3 du décret n° 2021-1164 du 8 septembre 2021 prévoit que, lorsqu'un agent bénéficie d'un contrat santé en qualité d'ayant droit, il doit justifier que l'employeur de l'ouvrant droit ne participe pas au financement de son contrat santé. Or, dans le secteur privé, de nombreux contrats sont des contrats dits « famille » qui permettent au salarié ouvrant droit de couvrir les membres de sa famille avec, parfois, une participation financière de l'employeur.

Article 59

**Mise en œuvre d'un financement forfaitaire par l'employeur
de la protection complémentaire santé dans la fonction publique outre-mer**

Résumé du dispositif proposé

L'article 59 propose de créer un dispositif visant à rembourser une partie des cotisations de protection sociale complémentaire (PSC) santé pour les agents publics affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que pour les agents contractuels exerçant en Polynésie française. En effet, alors que la réforme de la PSC en santé se met progressivement en place depuis 2022 dans la fonction publique de l'État, les agents des territoires précités ne peuvent se voir proposer l'adhésion à un contrat de PSC souscrit par leur employeur en raison de leur affiliation à des régimes locaux de sécurité sociale, ou, dans les îles Wallis et Futuna, de l'absence de régime d'assurance-maladie.

Le remboursement partiel envisagé, à l'identique de celui existant sur le territoire métropolitain dans l'attente de la généralisation des contrats collectifs de PSC en santé, devrait s'élever à 15 euros par mois en 2025 et 2026, puis à 30 euros par mois à compter de 2027. À terme, comme pour les agents employés sur le territoire métropolitain, le déploiement de contrats collectifs de PSC en santé devrait se substituer à ce dispositif.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la seconde partie du projet de loi de finances, la commission a adopté cet article après l'adoption d'un amendement rédactionnel déposé par le rapporteur général.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Alors que la réforme de la protection sociale complémentaire en santé dans la fonction publique se met progressivement en place depuis 2022, les agents publics affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que les agents contractuels exerçant en Polynésie française, ne bénéficient pas de cette nouvelle couverture en raison de la spécificité de leur couverture sociale locale.

A. LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE EN SANTÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE SE DÉPLOIE DEPUIS 2022

L'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, prise en application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique⁽¹⁾, fixe les principes communs aux trois versants de la fonction publique et aux militaires concernant les obligations de financement et de participation des employeurs publics aux garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels, ainsi que les conditions d'adhésion ou de souscription des agents publics à ces garanties.

(1) 1° du I de l'article 40 de la loi n° 2019-628 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Concernant la fonction publique de l'État, l'accord interministériel relatif à la PSC en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État a été signé unanimement le 26 janvier 2022 entre l'État et l'ensemble des organisations syndicales représentatives. Cet accord a été décliné par le décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 et l'arrêté du 30 mai 2022, tous deux relatifs à la PSC en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État.

• **Ce régime instaure un socle interministériel avec des garanties en santé identiques pour tous les agents.** L'article L. 827-1 du code général de la fonction publique oblige désormais les employeurs publics mentionnés à l'article L. 2 du même code à participer au financement des garanties de PSC en santé à hauteur de la moitié du financement nécessaire à la couverture des garanties définies au II de l'article L. 911-7 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾.

Ce nouveau régime repose sur la souscription par chaque employeur de contrats collectifs, auxquels l'adhésion est obligatoire. Ainsi, l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique précise que : « *La participation financière mentionnée à l'article L. 827-1 est réservée aux contrats à caractère collectif ou individuel sélectionnés par les employeurs publics au terme d'une procédure de mise en concurrence. Ces contrats sont conformes aux conditions prévues au II de l'article L. 862-4 et à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale (...)* ».

Ces dispositions sont d'applicabilité directe dans les collectivités d'outre-mer suivantes :

– à Saint-Pierre-et-Miquelon, en vertu de l'article LO. 6413-1 du code général des collectivités territoriales ;

– à Wallis-et-Futuna, en application de l'article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;

– en Polynésie française, en vertu de l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

– en Nouvelle-Calédonie, en application de l'article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, afin de mettre en place ces contrats collectifs, dans un premier temps, des négociations collectives doivent être organisées entre chacun des employeurs et

(1) C'est-à-dire la participation à la prise en charge des frais de santé, du forfait journalier en cas d'admission dans des établissements hospitaliers ou médico-sociaux, ainsi qu'aux frais exposés pour les soins dentaires prothétiques ou d'orthopédie dentofaciale et pour certains dispositifs médicaux à usage individuel admis au remboursement.

les organisations représentatives du personnel. Dans un second temps, chaque employeur doit sélectionner un organisme complémentaire dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence puis souscrire un contrat collectif de PSC. **Initialement prévue pour entrer en vigueur à partir de 2024, cette réforme a été reportée au 1^{er} janvier 2025** ⁽¹⁾. **L'article 58 du PLF pour 2025 prévoit un nouveau report**, avec la possibilité pour les employeurs publics d'obtenir un délai supplémentaire de mise en œuvre au 1^{er} janvier 2026 ainsi que la prolongation de l'ancien régime des « contrats référencés » jusqu'au 31 décembre 2026.

• Depuis le 1^{er} janvier 2022, afin d'assurer la transition vers le nouveau régime de PSC qui sera mis en place de manière progressive à compter du 1^{er} janvier 2025, **les agents publics de l'État peuvent bénéficier du remboursement d'une partie de leurs cotisations de PSC destinées à couvrir les frais de santé** ⁽²⁾ en application du II de l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021. Il s'agit d'une prise en charge forfaitaire d'un montant mensuel de 15 euros versé par l'employeur public ⁽³⁾.

B. LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE NE BÉNÉFICIE PAS AUX AGENTS PUBLICS AFFECTÉS DANS DE NOMBREUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les contrats collectifs prévus par le régime de PSC en santé aux articles L. 827-1 à L. 827-3 du code général de la fonction publique doivent respecter le **régime des « contrats solidaires et responsables »** ⁽⁴⁾, dont l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale définit les garanties qui doivent être couvertes ou exclues de la prise en charge.

Or les agents publics affectés dans les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie sont affiliés à des régimes de sécurité sociale locaux. En Polynésie française, seuls les contractuels sont affiliés au régime local – les fonctionnaires étant rattachés au régime général en application de l'article 3 du décret n° 94-1146 du 26 décembre 1994 ⁽⁵⁾ –, tandis qu'il n'existe pas de régime d'assurance maladie dans les îles Wallis et Futuna.

Ces régimes locaux prévoient des paniers de soins spécifiques, qui ne permettent pas de respecter les garanties prévues par les « contrats solidaires et responsables » ⁽⁶⁾. Dès lors, les agents exerçant dans les territoires susmentionnés

(1) Article 196 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Frais occasionnés par une maladie, une maternité ou un accident restant à leur charge.

(3) Article 4 du décret n° 2021-1164 du 8 septembre 2021 relatif au remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais de santé des agents civils et militaires de l'État.

(4) Alinéa 2 de l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique.

(5) Décret n° 94-1146 du 26 décembre 1994 portant coordination des régimes métropolitains et polynésiens de sécurité sociale.

(6) Alinéa 2 de l'article 6 du décret n° 2022-633 du 22 avril 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État.

ne peuvent se voir proposer l'adhésion à un contrat de PSC souscrit par leur employeur, ni bénéficier du remboursement de cotisation au titre d'un contrat couvrant les frais de santé souscrit à titre individuel, à hauteur de 15 euros par mois.

Les régimes de protection sociale en santé à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie

Les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, ainsi que la Nouvelle-Calédonie, possèdent des régimes distincts de couverture des agents publics en matière de santé.

- L'ordonnance n° 77-102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales définit le régime de sécurité sociale propre au territoire. Ce régime est géré par la caisse de prévoyance sociale (CPS) de Saint-Pierre-et-Miquelon, instituée par l'article 3 de l'ordonnance du 26 septembre 1977. Ce même article prévoit que les agents de l'État sont affiliés au régime local en ce qui concerne la prise en charge des frais de santé.

- La Polynésie française dispose des compétences en matière de santé et d'affaires sociales en vertu de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004. Elle dispose de son propre système de couverture sociale et d'assurance-maladie, géré par la caisse de prévoyance sociale (CPS) de Polynésie française. Le décret n° 94-1146 du 26 décembre 1994 distingue la couverture des agents publics selon leur statut. Ainsi, les fonctionnaires, militaires, magistrats et contractuels recrutés en France métropolitaine continuent de cotiser et de relever de la sécurité sociale métropolitaine pendant leur affectation en Polynésie française. En revanche, les contractuels recrutés localement relèvent de la CPS.

- Le 33° de l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna prévoit que l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna prend des délibérations portant réglementation territoriale en matière de sécurité sociale. Il n'existe pas de régime d'assurance maladie sur ce territoire. Le système de santé local repose sur l'Agence de santé de Wallis et Futuna, créée par l'ordonnance n° 2000-29 du 13 janvier 2000. Les dépenses de santé sont intégralement prises en charge par l'État en vertu de l'article 68 de la loi de finances pour 1972 ⁽¹⁾.

- La Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de protection sociale en vertu du 4° de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. L'organisation du régime de sécurité sociale est déterminée par la loi du pays n° 2001-016 du 11 janvier 2002 et la délibération n° 280 du 19 décembre 2001. La caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de la Nouvelle-Calédonie (CAFAT) gère depuis 1958 la couverture de base obligatoire des salariés et assimilés. Depuis 2002, elle prend également en charge la couverture maladie obligatoire des fonctionnaires et des travailleurs indépendants. Les agents publics affectés en Nouvelle-Calédonie pour une durée supérieure à six mois sont affiliés au régime unifié d'assurance maladie maternité (RUAMM) de la Nouvelle-Calédonie en vertu de l'article L. 712-11-1 de la sécurité sociale.

● Afin de remédier à cette situation, il aurait été possible d'autoriser les employeurs publics à souscrire et financer des contrats collectifs ne respectant pas

(1) *Cour des comptes, Le territoire des îles Wallis et Futuna : exercices 2016-2021, décembre 2022.*

la législation des contrats solidaires et responsables pour les agents qu'ils emploient et rémunèrent dans ces territoires. Cette option présenterait l'avantage d'aligner le dispositif des agents des COM sur celui des agents affectés en France hexagonale et dans les DOM. Elle se rapprocherait également des modalités mises en place pour les agents affectés à l'étranger. Ainsi, une modification a été apportée par la loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾ pour autoriser les employeurs publics à participer au financement de contrats ne respectant pas le régime des « contrats solidaires et responsables » pour les agents affectés à l'étranger ⁽²⁾.

Toutefois, une disposition analogue apparaît moins pertinente au regard des spécificités des territoires concernés :

– les employeurs publics seraient tenus de passer des appels d'offres distincts selon les territoires : alors que les populations d'agents à couvrir à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont faibles pour un employeur public, **des ressources importantes seraient mobilisées sans pouvoir profiter de la mutualisation recherchée dans le cadre d'un contrat collectif** ;

– les contrats ne pourraient être conclus avec les organismes complémentaires agréés en France métropolitaine, mais bien avec de nouveaux opérateurs soumis au droit local ;

– elle impliquerait de définir un régime propre qui ne serait pas régi par le décret précité du 22 avril 2022 ;

– elle nécessiterait de nombreux développements informatiques pour mettre en place les flux d'informations et financiers nécessaires.

Dès lors, dans l'attente du déploiement de contrats collectifs de protection sociale complémentaire dans ces territoires, adaptés à leur couverture de base, il apparaît donc nécessaire de prévoir un dispositif spécifique destiné au remboursement d'une partie des cotisations de la PSC en santé des agents affectés dans ces territoires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 59 propose d'insérer un nouvel article L. 830-1 au sein du titre III du livre VIII du code général de la fonction publique : il prévoit le **remboursement d'une partie des cotisations destinées à couvrir les frais de santé des agents publics affectés dans les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et de Nouvelle-Calédonie, ainsi que les agents contractuels exerçant en Polynésie française**, à l'instar du dispositif transitoire prévu par le II de l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021.

(1) I de l'article 196 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Alinéa 3 de l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique.

A. L'OBJECTIF DE LA RÉFORME : REMBOURSER UNE PARTIE DES COTISATIONS DE PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ POUR LES AGENTS PUBLICS AFFECTÉS EN OUTRE-MER

L'article 59 a pour objet de prévoir, à partir du 1^{er} janvier 2025, le remboursement par les employeurs publics d'une partie des cotisations de PSC santé destinées à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident pour les agents civils et militaires employés à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que pour les agents contractuels affectés en Polynésie française. Les agents qui ne sont pas soumis à la « *légalisation française de sécurité sociale* » et qui ne sont pas assurés volontaires contre les risques maladie et maternité dans les conditions prévues aux articles L. 762-5 à L. 762-6-5 du code de la sécurité sociale sont éligibles à ce remboursement partiel, dont le montant et les conditions de versement, par exemple les pièces justificatives à apporter, seront fixés par décret.

• **L'objectif de la réforme est de favoriser la couverture PSC santé des agents publics affectés dans les territoires précités.** En effet, leurs régimes de sécurité sociale prévoient des paniers de soins spécifiques qui ne permettent pas de respecter les garanties prévues par les « contrats solidaires et responsables », nécessaires à la passation des contrats collectifs de PSC santé en vertu de l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique.

La mesure permet d'assurer une certaine équité vis-à-vis des agents publics sur le territoire métropolitain, qui bénéficient déjà du remboursement d'une partie de leurs cotisations destinées à couvrir leurs frais de santé dans l'attente de la mise en place des contrats collectifs pour les frais de santé financés à 50 % par leur employeur (*cf.* commentaire de l'article 58). En outre, la mise en place d'une participation forfaitaire de l'employeur devrait inciter les agents à être couverts par une couverture complémentaire individuelle.

Une fois le contrat de complémentaire santé choisi par les agents, ils bénéficieront d'une participation financière à leur PSC santé qui pourra être mise en œuvre rapidement, dès le 1^{er} janvier 2025. **Cette solution présente l'intérêt de pouvoir être appliquée facilement par les employeurs publics :** elle ne nécessite la passation d'aucun marché public et les développements informatiques restent limités à des évolutions mineures des systèmes de paye pour intégrer la participation de l'employeur.

● Au regard des informations communiquées au rapporteur général, **plusieurs améliorations pourraient être apportées à la rédaction de l'article 59.** En premier lieu, la codification du dispositif au sein du code général de la fonction publique n'apparaît pas opportune pour plusieurs raisons :

– le dispositif devrait également figurer dans le code de la défense en ce qu'il concerne également le statut général des militaires ;

– il a vocation à être temporaire, dans l'attente du déploiement de contrats collectifs de protection sociale complémentaire dans les territoires concernés, adaptés à leur couverture de base.

En outre, les conditions d'éligibilité au dispositif pourraient être clarifiées. La référence à la « *législation française de sécurité sociale* », que l'on retrouve également à l'article 6 du décret du 22 avril 2022, est contestable : pour distinguer les régimes locaux, il semble préférable de mentionner le « *régime métropolitain de sécurité sociale* ». En conséquence, plutôt que de soumettre le remboursement de la PSC en santé à une condition négative, celle de l'absence d'affiliation des agents au régime métropolitain de sécurité sociale, il serait plus simple d'ouvrir le dispositif aux agents publics affiliés aux régimes locaux de sécurité sociale des territoires concernés – cette condition n'étant toutefois pas nécessaire pour les agents affectés dans les îles Wallis et Futuna, qui ne sont affiliés ni à un régime local, ni au régime métropolitain de sécurité sociale.

B. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le document de politique transversale relatif à l'outre-mer annexé au PLF pour 2025 indique que les agents de la fonction publique de l'État affectés au 31 décembre 2023 dans les territoires concernés sont au nombre de 10 970 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ⁽¹⁾, auxquels il convient d'ajouter environ 3 000 contractuels publics exerçant en Polynésie française ⁽²⁾, soit un total de 13 970 ETPT. D'après l'évaluation préalable, le taux de recours au remboursement partiel par l'employeur permis par l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 est de 63 %. Dès lors, l'hypothèse d'un taux d'adhésion équivalent conduit à un **effectif de 8 801 bénéficiaires**.

Avec un remboursement des bénéficiaires à hauteur de 15 euros par mois en 2025 et en 2026, les dépenses entraînées par l'adoption de l'article 59 s'élèveraient à **1,58 million d'euros par an**. À partir de 2027, le remboursement serait porté à 30 euros par mois, soit l'évaluation du montant moyen de la cotisation prise en charge à cette date dans la fonction publique d'État, pour des dépenses annuelles qui seraient donc portées à **3,17 millions d'euros**.

(1) 9 533 en Nouvelle-Calédonie, 831 aux îles Wallis-et-Futuna et 606 à Saint-Pierre-et-Miquelon.

(2) Rapport de M. Mathieu Darnaud au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française et sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, 6 février 2019.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

EXAMEN DES ARTICLES

Au cours de sa séance du mardi 12 novembre au matin, la commission a procédé à l'examen des articles non rattachés et des articles de récapitulation de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025 (n° 324).

Mme Véronique Louwagie, présidente. Du 16 au 19 octobre, notre commission a examiné la première partie du projet de loi de finances pour 2025, examen qui s'est conclu par un rejet. Puis, du lundi 28 octobre au mercredi 6 novembre, ont été discutés les crédits de l'ensemble des missions de la seconde partie et les articles rattachés aux missions.

Il nous reste à examiner les articles de la seconde partie non rattachés à une mission, c'est-à-dire les articles 52 à 59, ainsi que les articles de récapitulation, 42 à 51. Nous procéderons ensuite à un vote d'ensemble sur la seconde partie du PLF.

Lors de l'examen des missions budgétaires en commission, qui a occupé seize réunions et près de soixante heures, si nous avons rejeté les crédits de six missions budgétaires (*Audiovisuel public, Économie, Engagements financiers de l'État, Investir pour la France de 2030, Médias, livre et industries culturelles, Régimes sociaux et de retraite*) et du compte spécial *Avances à l'audiovisuel public*, nous avons adopté ceux de toutes les autres missions budgétaires et de tous les autres comptes spéciaux et budgets annexes.

Nous avons déplacé des crédits dans des proportions significatives en montant absolu, par exemple sur les missions *Enseignement scolaire*, pour 7,4 milliards, *Écologie*, pour 15,5 milliards, ou *Participations financières de l'État*, pour 5 milliards. Ces déplacements ont parfois été également très significatifs en proportion de l'ensemble des crédits de la mission, par exemple sur *Action extérieure de l'État* – 850 millions sur une mission de 3,5 milliards – ou *Aide publique au développement* – 1,4 milliard sur une mission de 5 milliards. Au total, ce ne sont pas moins de 611 amendements de crédits qui ont été adoptés par la commission. Ces amendements impliquaient des mouvements de crédits à hauteur de près de 45 milliards d'euros, ce qui est très significatif, mais qu'il faut replacer à l'échelle de l'ensemble du budget et qui ne représente qu'un peu moins de 8 % de l'ensemble de ces crédits budgétaires.

Dans l'hypothèse d'un rejet, aujourd'hui, d'un article relatif à l'un des états budgétaires – articles 42, 43 et 44 – ou de l'ensemble de la seconde partie, les amendements précédemment adoptés par la commission portant soit sur l'état budgétaire correspondant, soit sur l'ensemble de la seconde partie seraient retirés d'office en séance publique, la commission ne pouvant pas se présenter en séance

publique avec une position divergeant de celle qui aurait été finalement retenue en commission. J'appelle votre attention sur ce point afin que personne ne soit pris au dépourvu par la portée des votes qui vont intervenir.

Ces articles non rattachés et de récapitulation sont à l'ordre du jour de la séance publique du lundi 18 novembre au soir.

TITRE II : DISPOSITIONS PERMANENTES

I – MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

Article 52

Octroi de la garantie de l'État à l'Unedic

La commission adopte l'article non modifié.

Article 53

Sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie

Amendement de suppression II-CF2983 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'article concerne ce qui devrait être un plan pour aider la Kanaky Nouvelle-Calédonie, mais qui, en réalité, est d'abord un plan d'endettement. Il permet de garantir le prêt de 400 millions d'euros contracté par la Nouvelle-Calédonie auprès de l'État. Mais pourquoi l'aide à la Nouvelle-Calédonie prend-elle la forme d'un prêt ? Pourquoi pas un investissement direct de l'État, comme pour financer les reconstructions après la crise des gilets jaunes ? Quant au fait que le prêt soit accordé par l'Agence française de développement (AFD), comme pour un État étranger, il nous semble relever d'une logique néocoloniale.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Cet amendement pose un problème de fond. Quand on accorde un prêt, on se demande s'il est remboursable. En l'occurrence, ce n'est pas sûr. D'où la garantie de l'État. Elle permet une intervention rapide et souple : si le territoire calédonien n'arrive pas à rembourser, l'État paiera les annuités. Pour ces raisons, et même si l'inquiétude de nos collègues est compréhensible, je suis d'avis de maintenir l'article, par prudence. Défavorable.

M. Philippe Juvin (DR). Dans votre exposé sommaire – et ce n'est pas la première fois –, vous utilisez le mot « Kanaky ». « La France », « la Nouvelle-Calédonie », c'est compréhensible. Mais, quelle que soit l'idée que l'on se fait de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, que l'on soit pour son autonomie, pour son indépendance ou pour son maintien dans la République, on ne peut pas employer le mot « Kanaky » dans un document officiel de l'Assemblée nationale. Ce n'est pas correct.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2129 de M. Nicolas Metzdorf

M. Moerani Frébault (EPR). Je défends l'amendement de mon collègue Nicolas Metzdorf, qui accompagne actuellement en Calédonie les présidents des deux assemblées.

La Nouvelle-Calédonie traverse une crise sociale et économique d'une ampleur sans précédent dont elle ne pourra se relever seule : l'aide de l'État est indispensable pour sauver le territoire, en particulier ses services publics, au bord de la cessation de paiement. Pour éviter cet effondrement total tant redouté, l'État propose de garantir dans la limite de 500 millions d'euros un prêt accordé par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie ou à ses collectivités.

L'amendement vise à permettre d'accroître le montant garanti si un accord ambitieux est trouvé entre les parties pour un montant supérieur à 500 millions. Le Gouvernement signifierait ce rehaussement au Parlement par l'intermédiaire d'un rapport.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis favorable.

D'une part, il est nécessaire de s'assurer que ces prêts se traduisent par une optimisation dans la gestion des ressources des collectivités afin de mener la reconstruction de l'économie néocalédonienne au plus près du terrain et avec efficacité. D'autre part, il faudra évaluer si le montant de la garantie est adapté aux besoins réels de la Nouvelle-Calédonie, pour pouvoir le revoir à la hausse le cas échéant.

La commission adopte l'amendement II-CF2129.

Elle adopte l'article 53 modifié.

Article 54

Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver Alpes 2030

La commission adopte l'article 54 non modifié.

Article 55

Octroi de la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement en soutien aux opérations financières de la Banque dans les pays à revenus intermédiaires pour répondre aux défis mondiaux

La commission adopte l'article 55 non modifié.

Article 56

**Souscription à l'augmentation de capital de la
Banque africaine de développement**

La commission adopte l'article 56 non modifié.

Article 57

**Augmentation de la quote-part de la France
au Fonds monétaire international**

Amendement de suppression II-CF2984 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'article augmente la quote-part de la France au FMI (Fonds monétaire international), et pas qu'un peu – de 50 %, la faisant passer de 20 à 30 millions d'euros. Mais pourquoi la France continue-t-elle de cotiser dans ces proportions au FMI, organisme qui a pour seule vocation d'étendre autant que possible le règne de l'austérité, défend une vision ultralibérale de l'économie et s'attache davantage à garantir la politique monétaire américaine qu'à rechercher l'intérêt général ou celui des peuples ? On se souvient de sa terrible intervention en Grèce et des conséquences désastreuses qu'elle avait eue sur la population. En outre, il ne s'agit pas d'un organisme démocratique puisque l'on y décide en fonction de ce que l'on paie et que les États-Unis possèdent 17 % des parts, ce qui leur confère en réalité un droit de veto, sachant qu'il faut 85 % des droits de vote pour emporter une décision. La France doit défendre sa souveraineté économique, non se placer sous le joug du FMI.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Défavorable.

L'augmentation de la quote-part résulte d'un accord politique – on peut toujours refuser de tels accords, me direz-vous – conclu à l'issue d'un exercice multilatéral et entériné à une majorité de plus de 92 % des droits de vote au FMI. Ne pas y consentir enverrait un signal défavorable et contraire aux positions récemment défendues par la France en matière de réforme de l'architecture financière internationale. L'un des quatre piliers du pacte de Paris est qu'« *un choc de financements publics est nécessaire pour lutter tout à la fois contre la pauvreté et pour la préservation de la planète* ».

Enfin, l'adoption de cet article n'aura aucun effet sur le budget ni sur la trésorerie de l'État : il modifie tout au plus la composition des réserves de la Banque de France.

M. Gérard Verny (UDR). L'augmentation inconsidérée des recettes et des charges votée ces dernières semaines dans le cadre du PLF ne fera qu'accroître la probabilité que le FMI intervienne un jour en France. Si vous le considérez comme un organisme supranational non démocratique, vous seriez bien inspirés de commencer par voter un PLF plus raisonnable pour l'en tenir éloigné.

M. Daniel Labaronne (EPR). Si les auteurs de l'amendement étaient au pouvoir, la situation économique de notre pays se dégraderait considérablement et nous nous retrouverions dans la situation de la Grèce, qui a eu besoin du Fonds monétaire international en 2010 et a obtenu un prêt de lui ainsi que de l'Union européenne. Les réformes instaurées par la Grèce lui ont permis de rembourser de manière anticipée sa dette auprès du FMI, mais elle avait été bien heureuse de pouvoir lui emprunter cet argent.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Si la situation de la France se rapproche de celle de la Grèce d'alors, on ne le doit ni à La France insoumise ni au Nouveau Front populaire, mais bien à la Macronie. Vous avez présenté un budget impliquant 60 milliards d'efforts, des efforts qui, si par magie le texte revenait à sa version originale et était imposé par l'article 49.3, reposeraient en grande partie sur les classes populaires. Cette somme équivaut à près de 2 points de PIB, exactement comme le premier plan d'austérité qu'avait connu la Grèce. Le FMI n'aide pas les peuples : il fait dépendre toute aide de grands plans d'austérité et de la destruction des régimes de retraite, c'est-à-dire qu'il mène la même politique que vous. Je peux comprendre que vous la défendiez, mais je ne crois pas que ce soit le choix des Français.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Si le texte revient à sa version initiale, monsieur Le Coq, ce ne sera pas par magie, mais sous l'effet d'un vote tout à fait démocratique des députés.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 57 non modifié.

Article 58

Adaptation du calendrier de mise en œuvre du financement à 50 % par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique de l'État

Amendement de suppression II-CF2985 de M. Aurélien Le Coq

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis défavorable.

Je partage votre regard critique sur ce nouveau report un an seulement après le précédent. Je m'interroge également sur la date limite d'entrée en vigueur de la nouvelle couverture pour les agents publics, le 31 décembre 2026, alors que la réforme de la protection sociale complémentaire est prévue depuis février 2021.

Toutefois, tous les ministères ne sont pas prêts. Le temps nécessaire à la passation des marchés et aux adaptations des systèmes de ressources humaines et de paie justifie un report, destiné à éviter que les agents ne soient pas affiliés dans les délais voulus. Ainsi, la suppression de l'article nuirait à la couverture des agents.

Le report demeure une possibilité dont les ministères seront libres de se saisir ou non. Selon les informations dont je dispose, les contrats santé d'environ 180 000 agents entreront bien en vigueur au 1^{er} janvier 2025, au sein des services du premier ministre, du ministère des armées, du ministère de la transition écologique, du ministère de l'agriculture et de la Caisse des dépôts et consignations. Le processus prend plus de temps que prévu, mais il est entamé. Ce n'est donc pas le moment d'y renoncer.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Que les choses soient claires : l'article repousse la mise en œuvre du financement par l'État de la complémentaire santé de la fonction publique, un engagement du président de la République et de la Macronie. Dans ce budget, chaque fois qu'il faut trouver des sources d'économies, c'est au détriment des mêmes ; ici, les fonctionnaires – c'est à la mode, avec les discours sur les jours de carence ou la fin de l'emploi à vie dans la fonction publique. En tapant ainsi sur les fonctionnaires, on nuit à leur santé puisqu'on entrave leur accès aux soins, et tout cela pour des économies de bouts de chandelles – 97 millions en 2025 et 86 millions en 2026. Quand on voit la quantité de recettes – M. Verny l'a très justement rappelé – que l'on peut dégager en allant chercher dans les poches des plus riches, on trouve particulièrement mesquine cette nouvelle attaque contre la fonction publique.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Comme l'a rappelé le rapporteur général, tous les ministères ne sont pas prêts. Il faut cependant avancer : le privé ne comprend pas que l'obligation qui lui incombe ne s'applique pas à la fonction publique. Mais il faut laisser aux ministères le temps de mettre en application des dispositions impliquant souvent des difficultés techniques.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 58 non modifié.

Article 59

Mise en œuvre d'un financement forfaitaire par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique outre-mer

Amendement II-CF3081 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il s'agit de clarifier la rédaction de l'article, qui a pour objet d'instaurer le remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire (PSC) santé pour les agents publics affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

En premier lieu, la codification du dispositif au sein du code général de la fonction publique n'apparaît pas opportune. D'abord, le dispositif devrait également figurer dans le code de la défense, puisqu'il concerne également le statut général des militaires. Ensuite, il a vocation à être temporaire, dans l'attente du déploiement

de contrats collectifs de PSC santé dans les territoires concernés, adaptés à la couverture de base qui y est fournie.

En outre, les conditions d'éligibilité pourraient être clarifiées. La référence à la « législation française de sécurité sociale », que l'on retrouve également à l'article 6 du décret du 22 avril 2022, est contestable : pour distinguer les régimes locaux, il semble préférable de mentionner le « régime métropolitain de sécurité sociale ». En conséquence, plutôt que de soumettre le remboursement de la PSC en santé à une condition négative, celle de l'absence d'affiliation des agents au régime métropolitain de sécurité sociale, il serait plus simple d'ouvrir le dispositif aux agents publics affiliés aux régimes locaux de sécurité sociale des territoires concernés – cette condition n'étant toutefois pas nécessaire pour les agents affectés à Wallis-et-Futuna, qui ne sont affiliés ni à un régime local, ni au régime métropolitain de sécurité sociale ; ils n'ont pas de régime du tout.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF3081.*

*En conséquence, l'article 59 est **ainsi rédigé**.*

Après l'article 59

Amendements II-CF16 et II-CF17 de M. Didier Le Gac (discussion commune)

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il est proposé de modifier la répartition du produit de l'IFER (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) relatif aux installations photovoltaïques et éoliennes. Ne touchons surtout pas à ces taux que nous avons eu suffisamment de mal à établir.

Défavorable.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendement II-CF18 de M. Didier Le Gac

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il s'agit d'affecter 20 % de l'IFER éolien aux communes d'implantation pour les éoliennes existantes en cas de renouvellement de l'installation à compter du 1^{er} janvier 2025.

En visant les éoliennes installées à partir de 2019, la loi de finances pour 2019 avait pour objectif d'inciter les communes sans affecter les situations acquises. L'amendement aurait pour effet de les faire toutes basculer dans le nouveau régime, postérieur à 2019. Là encore, touchons pas au grisbi !

Défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Amendement II-CF938 de M. Jean-René Cazeneuve

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). L'autonomie financière est définie dans la Constitution. L'indice d'autonomie financière est le ratio entre les ressources propres des collectivités territoriales et l'intégralité de leurs ressources. Contrairement à ce que l'on entend, ce taux augmente : il ne correspond pas à l'idée que l'on se fait de l'autonomie des collectivités sur ce plan.

En revanche, l'autonomie fiscale n'a pas de définition. Nous proposons ici d'en donner une : le ratio entre les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de taux – par strates – et leurs ressources totales.

En second lieu, l'amendement prévoit que l'État suive l'évolution de ces taux. Il ne s'agit pas de dire s'ils sont suffisants ou non, seulement de clarifier les termes de nos débats.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je suis d'accord qu'il est nécessaire de caractériser l'autonomie fiscale et de la renforcer. Il existe une très grande confusion entre autonomie financière et autonomie fiscale. Seule la première est précisément définie dans la loi organique – hélas, car ce fut un grand combat que nous, défenseurs de l'autonomie fiscale, avons perdu. En revanche, je ne suis pas d'accord avec la définition proposée : elle ne mentionne pas l'existence d'une assiette territorialisée, outre l'autonomie de taux – ou de tarif.

Je suis donc au regret de demander le retrait de l'amendement pour que la définition puisse être complétée d'ici à la séance.

M. Jacques Oberti (SOC). Je suis entièrement d'accord. En outre, il est possible d'avoir une autonomie de taux sur une partie de l'impôt qui ne revient pas à la collectivité. Dans le cas d'un coefficient correcteur de 0,2, vous avez un pouvoir de taux de 1 sur l'ensemble de vos impôts, mais cela ne vous rapporte que 20 %. Peut-être faudrait-il un rapport d'évaluation au préalable.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Je comprends ces remarques, mais elles me paraissent marginales au regard de l'enjeu. D'abord, je ne connais pas d'impôt non territorialisé sur lequel les collectivités auraient un pouvoir de taux – ce qui ne vous empêche pas néanmoins de sous-amender mon amendement pour ajouter le critère de l'assiette territorialisée. De la même façon, on pourrait préciser qu'il est tenu compte du coefficient correcteur – même si cela me semble induit. L'autonomie fiscale est bien liée à l'intégralité des recettes sur lesquelles la collectivité a un pouvoir de taux ; je ne vois pas pourquoi la taxe foncière n'en ferait pas partie.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) issus du territoire des communes de moins de 5 000 habitants sont mutualisés puis répartis selon des critères fixés par le conseil départemental. Doivent-ils être considérés comme relevant de l'autonomie fiscale ou pas ? L'idée de fixer une définition est bonne mais il me semble nécessaire de la retravailler.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). C'est effectivement un sujet qui mérite d'être travaillé – j'ai d'ailleurs rédigé un rapport sur le sujet. S'agissant des DMTO, ils n'entrent évidemment pas dans le cadre de l'autonomie fiscale des communes.

M. Jacques Oberti (SOC). Je voudrais citer un autre exemple allant dans le sens du rapporteur général : le reversement de la taxe d'aménagement majorée fait l'objet d'accords entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes membres : il en résulte que ce n'est pas nécessairement la collectivité initiale qui détient le pouvoir de taux. Sans doute devrions-nous demander au Comité des finances locales d'approfondir cette question plutôt que de la traiter ainsi, à l'emporte-pièce.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF112 de M. Charles Rodwell

M. Charles Rodwell (EPR). Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le produit des amendes de police relatives à la circulation routière doit être réparti par le comité des finances locales, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation. À compter du 1^{er} janvier 2019, pour certaines communes d'Île-de-France, des prélèvements fixés respectivement à 50 % et à 25 % seront opérés au bénéfice d'Île-de-France Mobilités (IDFM) et de la région. Ce mécanisme conduit à opérer chaque année, sur le budget des communes concernées, un prélèvement dont le montant a été fixé en 2018, indépendamment des recettes réelles des amendes perçues chaque année. Or celles-ci se sont fortement réduites avec la dépenalisation du stationnement et l'avènement du forfait post-stationnement. Nous proposons donc de plafonner le prélèvement réalisé au niveau du montant de recettes effectivement perçues par les communes.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il est vrai que le prélèvement est fixe depuis 2018, dans le but notamment de renforcer la prévisibilité de cette ressource pour IDFM et pour la région : changer ce régime, ce serait perturber cette prévisibilité. Notez d'ailleurs que les montants – 139 millions d'euros pour IDFM et 69 millions pour la région – ne peuvent évoluer ni à la baisse ni à la hausse, protégeant le bloc communal de prélèvements supplémentaires en cas de hausse du montant des amendes.

La distinction que vous souhaitez faire entre les communes et les intercommunalités, par ailleurs, ne me semble pas justifiée. Sur la forme, enfin, votre amendement ne traite que des recettes annuelles perçues par la commune sans spécifier qu'il s'agit de celles liées aux amendes : il serait inopérant en l'état. Je ne peux donc qu'émettre un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements identiques II-CF1400 de M. Emmanuel Grégoire et II-CF1752 de M. Jean-Didier Berger, amendements II-CF1759, II-CF1769 et II-CF1772 de M. Jean-Didier Berger (discussion commune)

M. Jacques Oberti (SOC). Nous proposons de maintenir pendant encore deux ans le dispositif dérogatoire interne à la métropole du Grand Paris (MGP) concernant la contribution économique territoriale (CET).

M. Jean-Didier Berger (DR). Avec l'amendement identique II-CF1752, nous proposons de préserver le *statu quo* s'agissant de la répartition des financements entre la MGP et les différentes intercommunalités, et de maintenir à hauteur de 50 % le transfert de la dynamique de cotisation foncière des entreprises (CFE).

Les autres amendements prévoient des variantes s'agissant de la durée de prolongation du dispositif, ou bien de la répartition des financements. J'ai une préférence pour celui qui propose une prolongation de deux années sans reconduction du versement à la MGP d'une partie de la dynamique du produit de la CFE. Je précise néanmoins que le plus consensuel est le II-CF1752, identique à des amendements – qui n'ont pas tous été soutenus – déposés par d'autres groupes.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je suis défavorable à l'ensemble de ces amendements, à l'exception du II-CF1772. Le maintien du *statu quo* paraît inéluctable car la répartition des compétences entre les établissements publics territoriaux (EPT) et la MGP, qui n'a pas évolué, ne permet pas de transférer la CFE à la MGP – ni, plus largement, d'opérer le changement fiscal et budgétaire prévu par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Notre. Un report d'un an du schéma actuel de financement me paraît raisonnable.

Je rappelle que, pour une période transitoire prévue actuellement jusqu'en 2024, le produit de la fiscalité professionnelle est partagé entre la MGP et les EPT selon un schéma différent de celui des EPCI à fiscalité professionnelle unique de droit commun. La différence principale tient au fait que la MGP perçoit les impôts économiques – dont la TVA, qui compense la perte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) – mais ne perçoit pas la CFE, laquelle est versée directement au profit des EPT ou de la Ville de Paris. Les communes perçoivent quant à elles les impôts « ménages ». De multiples flux financiers croisés résultent de cette architecture complexe : entre la MGP et les communes, entre les communes et les EPT, entre la MGP et les EPT. Ils permettent de garantir aux communes et aux EPT la neutralité financière de la MGP. La loi Notre prévoyait l'aboutissement du schéma financier de la MGP en 2023 : à cette date, celle-ci devait percevoir l'intégralité de la CFE, et les ressources d'autres dotations devaient être réintégrées à son profit.

L'avenir institutionnel et juridique, le ressort territorial, la répartition des compétences – et, en conséquence, l'organisation fiscale et budgétaire – de la structure composée de la MGP et des EPT restent toutefois en suspens ce jour. L'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement de la MGP a donc été repoussée à 2024.

En outre, la survenue de la crise sanitaire et ses répercussions sur le produit de la CVAE perçu par la MGP en 2021 et en 2022 ont conduit à majorer, dans un premier temps et à titre exceptionnel en 2021, la dotation d'équilibre versée par les EPT et la Ville de Paris à la MGP, d'un montant égal aux deux tiers de la dynamique de CFE observée entre 2021 et 2020. Cette majoration a été reconduite en 2022 et 2023, et portée à 50 % de la dynamique de CFE en 2024.

Je suis favorable à ce que l'on se donne un an de plus, comme le propose l'amendement II-CF1772. Du point de vue du contribuable en tout cas, l'organisation du financement en Île-de-France n'est pas un modèle de clarté...

M. Jean-Didier Berger (DR). Je suis pour ma part favorable à la suppression de la MGP et au retour au droit commun pour les intercommunalités du Grand Paris. Pour que les choses soient claires, je précise que c'est l'amendement II-CF1752 qui maintient le *statu quo* pour un an. Quant à l'amendement II-CF1772, auquel vous avez donné un avis favorable, il est mieux-disant pour les territoires.

M. Charles de Courson, rapporteur général. En adoptant cet amendement, nous incitons le gouvernement et les élus d'Île-de-France à trouver une solution durable, dont nous tirerons les conséquences financières dans le projet de loi de finances pour 2026.

Les amendements II-CF1759 et II-CF1769 sont retirés.

La commission rejette les amendements II-CF1400 et II-CF1752.

Puis elle adopte l'amendement II-CF1772.

Amendement II-CF2069 de Mme Véronique Louwagie et sous-amendement II-CF3080 de M. Charles de Courson, amendement II-CF3007 de Mme Véronique Louwagie, amendements identiques II-CF1314 de M. Charles Rodwell et II-CF2658 de Mme Félicie Gérard, amendement II-CF680 de M. Pascal Jenft, amendements identiques II-CF1347 de M. Éric Ciotti, II-CF2827 de Mme Félicie Gérard ; II-CF3006 de Mme Véronique Louwagie et II-CF3050 de M. Philippe Vigier, amendements II-CF1277 et II-CF1292 de M. Charles Rodwell (discussion commune)

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement II-CF2069 propose d'aligner le régime des arrêts de travail du secteur public sur celui du secteur privé. Le sous-amendement que je défends vise à exclure les primes de la fraction de traitement versée aux fonctionnaires pendant la durée de leur congé maladie. Il n'apparaît pas pertinent, en effet, de continuer à allouer des primes aux fonctionnaires en arrêt maladie alors qu'ils ne sont, par définition, plus soumis aux sujétions spécifiques qui justifient l'octroi de primes. Le sous-amendement plafonne aussi le traitement pris en compte pour le calcul de la rémunération journalière des fonctionnaires à 1,8 fois le montant du SMIC. Si l'on souhaite rétablir la justice entre public et privé, il convient de prendre en compte l'ensemble

des dispositions – y compris la couverture complémentaire, au sujet de laquelle je souhaite inciter le gouvernement à négocier avec les syndicats de fonctionnaires : dans le privé, les couvertures sont certes diverses mais cofinancées par les salariés et l'employeur.

Mme Véronique Louwagie, présidente. L'amendement II-CF3007 vise à appliquer dans la fonction publique un taux de remplacement de 90 % du traitement – et non de 100 % – au cours des trois premiers mois, avec une déclinaison spécifique pour les militaires.

M. Charles Rodwell (EPR). Les amendements II-CF1314, II-CF1277 et II-CF1292 font écho aux annonces du gouvernement concernant le taux de remplacement et les trois jours de carence des agents publics en arrêt maladie. Nous, députés du bloc central, estimons que ces mesures visant à aligner le régime des agents publics sur celui des salariés sont justes et nécessaires pour rétablir les comptes publics. Elles contribueront à résoudre le problème de l'absentéisme en permettant, notamment, de financer des mesures d'accompagnement des agents. C'est le souhait du ministre de la fonction publique, Guillaume Kasbarian, et c'est aussi le nôtre.

Mme Félicie Gérard (HOR). L'amendement II-CF2658 découle d'une recommandation du récent rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) relatif à l'absentéisme dans la fonction publique. Le coût de cet absentéisme chronique, qui a atteint 15,1 milliards d'euros en 2023, pèse lourdement sur les finances publiques. Nous proposons donc de réduire le taux de remplacement à 90 % du traitement des fonctionnaires en arrêt maladie. Selon l'IGF, cette mesure de justice et d'égalité, visant à aligner la situation du secteur public sur celle du secteur privé, rapporterait environ 900 millions d'euros.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Nous proposons aussi d'aligner le régime du secteur public sur celui du secteur privé, en portant à trois le nombre de jours de carence. Dans le cadre de la rédaction de mon rapport sur la mission *Transformation et fonction publiques*, j'ai auditionné les syndicats : il en ressort qu'un agenda social aurait été fixé et que des concertations devraient être lancées à ce sujet.

M. Gérault Verny (UDR). L'amendement II-CF1347 vise à aligner le délai de carence du secteur public sur celui du privé, c'est-à-dire trois jours.

Mme Félicie Gérard (HOR). La différence entre le secteur public et le secteur privé, s'agissant du délai de carence, n'est aucunement justifiée. En outre, le coût pour l'État des arrêts maladie des fonctionnaires atteint un niveau très élevé ces dernières années.

M. Philippe Juvin (DR). On sait qu'au sein de l'éducation nationale, la réinstauration d'un jour de carence en 2018 a permis une baisse significative de l'absentéisme. Il n'est pas normal que les fonctionnaires n'aient qu'un jour de carence quand les salariés du public en ont trois.

Mme Perrine Goulet (Dem). De la même façon qu’il plaide pour l’instauration à terme d’un régime unique de retraite, le groupe Démocrate défend l’égalité de traitement entre les travailleurs du secteur public et ceux du secteur privé devant la maladie. Nous proposons ainsi de porter à trois le nombre de jours de carence dans la fonction publique.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je vous invite, chers collègues, à vous rallier à l’amendement II-CF2069 sous-amendé. L’ensemble des dispositions proposées par les autres amendements s’y retrouvent en effet, à l’exception de celles de l’amendement II-CF680 qui réduisent les exceptions aux jours de carence prévues par le II de l’article 155 de loi de finances pour 2018 – introduisant ainsi une iniquité avec le régime en vigueur dans le privé. Le troisième alinéa, notamment, propose de réduire de treize à cinq semaines la période, après le décès d’un enfant de moins de 25 ans, durant laquelle l’agent peut prendre un congé maladie qui ne fera pas l’objet d’un jour de carence. Cette disposition a été introduite par la loi du 8 juin 2020, dans les mêmes termes pour les salariés du privé et les agents de la fonction publique : je vois mal au nom de quel principe ceux-ci devraient être soumis à un régime moins favorable.

L’adoption de l’amendement II-CF2069 sous-amendé permettrait une réelle égalité de traitement s’agissant des différentes composantes de l’arrêt maladie : l’assiette, la durée, le taux de remplacement. Le seul écart restant serait lié à l’absence d’une assurance complémentaire pour les agents publics, laquelle pourrait être intégrée aux discussions en cours avec les partenaires sociaux – quitte à ce que des régimes différenciés soient mis en place au sein des trois fonctions publiques.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Votre sous-amendement, monsieur le rapporteur général, vise à exclure les primes perçues par les fonctionnaires du calcul de leurs indemnités journalières. Or certaines de celles-ci sont versées de façon régulière et constituent parfois un élément important de la rémunération. Le fait qu’elles ne soient pas non plus intégrées dans le calcul des pensions de retraite, contrairement à ce qui se passe dans le secteur privé, soulève un autre problème. Je suis dubitative quant à l’effet qu’aurait ce sous-amendement.

Mme Mathilde Feld (LFI-NFP). Je constate une belle unanimité de nos collègues de droite et d’extrême droite pour aller faire les poches des fonctionnaires, alors qu’ils poussent des cris d’orfraie quand nous proposons de taxer les riches !

Notre groupe votera bien entendu contre l’ensemble de ces amendements. Si vous souhaitez harmoniser les régimes, je vous propose de le faire par le haut en supprimant les jours de carence.

La mesure que vous proposez serait de surcroît contre-productive, et même absurde : en évitant de prendre un congé maladie, les agents risquent de voir leur pathologie s’aggraver, ce qui coûtera encore plus cher à la sécurité sociale. En sous-entendant que certains arrêts maladie seraient de complaisance, vous faites en outre peser un soupçon sur les médecins.

Je vous invite enfin à harmoniser les rémunérations du public sur celles du privé, en réintégrant notamment les primes dans le calcul des retraites.

M. Gérard Verny (UDR). Tournons le dos à l'idéologie et soyons pragmatiques. Alors que l'absentéisme est aujourd'hui beaucoup moins élevé dans le privé que dans le public, les maladies professionnelles n'y sont pas plus fréquentes et l'espérance de vie n'y est pas plus faible. L'objectif est d'éviter que l'absence de jours de carence ne pénalise le fonctionnement des services publics. C'est une mesure de bon sens, qui n'aurait rien de punitif et ne priverait personne d'accès aux soins.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). La gauche a traditionnellement une appétence accrue pour le secteur public, au point de le mettre sur un piédestal, et le raisonnement que nous venons d'entendre illustre l'impasse idéologique dans laquelle elle se trouve. Pourquoi l'écart d'absentéisme entre le public et le privé ne cesse-t-il de se creuser ? Les chiffres parlent d'eux-mêmes : il y a dix ans, le nombre de jours d'absence était à peu près le même entre le privé et le public ; depuis, il a explosé dans le secteur public. Si le public était aussi bien dirigé que vous le dites, nous n'en serions pas là. Il faudrait réfléchir, plus largement, à comparer le bien-être des agents du public à celui des salariés du privé.

M. Jacques Oberti (SOC). Il y a différentes situations dans la fonction publique ; la preuve en est qu'un accord sur la complémentaire santé vient d'être signé par les organisations syndicales de la fonction publique territoriale. Je regrette que l'on parcellise la comparaison. Vous dites vouloir aligner le public sur le privé mais, dans le privé, de nombreuses conventions permettent l'effacement des jours de carence. De plus, l'augmentation du nombre de jours de carence augmentera le nombre d'arrêts de longue durée. Il faudrait remettre à plat tous les dispositifs et étudier la question des arrêts de travail à l'échelle de la carrière. Ce n'est pas ce que proposent ces amendements.

M. Philippe Juvin (DR). L'absentéisme dans la fonction publique a un effet immédiat, à savoir la désorganisation des services publics. Cela a un coût. Personne ne conteste que la restauration du jour de carence en 2018 a réduit l'absentéisme de courte durée ; devant sa recrudescence, particulièrement dans le secteur public, il faut aligner les règles entre le public et le privé et adopter des mesures de prévention de l'absentéisme.

En revanche, je suis mitigé concernant le sous-amendement du rapporteur général. Les primes constituent un quart de la rémunération des fonctionnaires ; ce que l'on appelle « prime » est en réalité une rémunération annexe qui complète la rémunération statutaire. Nous franchissons une étape décisive en proposant trois jours de carence pour tous. Le sous-amendement propose de franchir une frontière supplémentaire dont nous n'avons sans doute pas analysé tous les effets.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). On reporte la faute sur les médecins, mais n'importe qui peut obtenir un arrêt de travail de trois ou quatre jours sans en

consulter un seul : il suffit de se connecter à l'une de ces plateformes en ligne qui les délivrent sans aucun contrôle. Elles désorganisent tout.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Si l'on veut la parité, il faut la parité partout. Or, dans le privé, les primes ne sont pas retenues dans le calcul des indemnités journalières. Le taux de primes est-il supérieur dans le secteur public ? Les situations sont extraordinairement variées : dans l'éducation nationale, où il est le plus bas, la moyenne est à 12 % ; c'est au ministère des finances qu'il est le plus élevé, à environ 40 % ; il faut ajouter à cela les hors échelle lettre, comme le vice-président du Conseil d'État et le premier président de la Cour des comptes, pour lesquels le taux de prime monte jusqu'à 100 %. De plus, le plafonnement des indemnités journalières à 1,8 smic n'existe pas dans le public. Le sous-amendement couvre ces deux points.

Il reste la question de la couverture complémentaire, dont je précise qu'elle n'existe que pour deux tiers des salariés du privé et qu'elle recouvre, elle aussi, des situations très diverses. Cette complémentaire est cofinancée : l'employeur n'en prend en charge qu'une partie, en général 60 %, même si certains accords prévoient 50-50. Je ne serais pas choqué que le dialogue social aboutisse à la signature de tels accords à l'échelle d'un hôpital.

La commission rejette le sous-amendement II-CF3080 et adopte l'amendement II-CF2069.

En conséquence, les amendements restants tombent.

Amendement II-CF345 de M. Daniel Labaronne

M. Charles de Courson, rapporteur général. Demande de retrait. Le jaune budgétaire sur les opérateurs de l'État comprend bien le compte de résultat de chacun des opérateurs ainsi que les crédits et taxes affectées dont ils bénéficient, y compris hors titre 2, en distinguant les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention, d'investissement, etc. Cela résulte du 25° de l'article 179 de la loi de finances initiale pour 2020. Le document présente les données d'exécution portant sur les trois derniers exercices, notamment celles relatives aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs.

L'amendement est retiré.

Amendement II-CF1373 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il vise à conditionner les niches fiscales à un rapport démontrant leur efficacité. En 2025, les 465 niches fiscales coûteront près de 100 milliards d'euros. On coupe dans les dépenses absolument partout, mais la mission *Remboursements et dégrèvements* est la seule dont le financement augmente dans le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 ! Nous dénonçons d'autant plus la situation que de grandes entreprises comme Auchan et Michelin, qui ont bénéficié de cadeaux fiscaux, sont celles qui licencient aujourd'hui.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Il me semble nécessaire de limiter la durée des dépenses fiscales, mais le cadre que vous proposez est trop

contraignant : proroger une mesure pour trois ans maximum serait très restrictif, même si je partage l'idée que cette prorogation soit soumise à une évaluation claire de l'efficacité de la mesure adaptée. Sur la forme, il faudrait que la disposition soit au moins de rang organique pour avoir un véritable effet, sur le modèle du monopole de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale sur la création ou la modification de mesures d'allègement établies pour une durée supérieure ou égale à trois ans.

Je m'interroge également sur ce que vous entendez par le caractère « incitatif » ou « sectoriel » d'une dépense fiscale : je crains que l'application de cette mesure, si elle était adoptée, ne soit délicate en pratique et qu'il soit difficile de distinguer ce qui entre ou non dans son champ. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur général elle rejette l'amendement II-CF2993 de Mme Alma Dufour.

Amendement II-CF342 de M. Daniel Labaronne

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis favorable. Les services à la personne peuvent être soumis soit au taux normal de TVA à 20 %, soit à l'un des taux réduits de 5,5 % ou 10 %. S'agissant des prestations de services réalisées par des intermédiaires au profit d'un particulier employeur, seuls les intermédiaires dits « opaques », agissant en leur nom propre mais pour le compte d'autrui, peuvent bénéficier des taux réduits de TVA. Les intermédiaires dits « transparents », agissant pour le compte et au nom d'autrui, quant à eux, sont soumis au taux normal de TVA. Ce n'est pas très normal, d'autant que notre commission cherche avec constance à éviter que des taux différents ne s'appliquent pour des prestations identiques – ce que l'on appelle le « syndrome chocolat ». Il serait intéressant d'interpeller le Gouvernement à ce sujet.

M. Daniel Labaronne (EPR). J'ai eu le cas pour une prestation de paysagiste. On m'a présenté trois devis avec trois taux de TVA différents : un à 5,5 %, un à 10 %, un à 20 %.

La commission adopte l'amendement II-CF342.

Amendement II-CF343 de M. Daniel Labaronne

M. Charles de Courson, rapporteur général. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable. Je suggère de le redéposer en séance en ne retenant que la partie concernant le taux de TVA à 5,5 % pour les rénovations énergétiques des logements.

M. Daniel Labaronne (EPR). Le rediscuter en séance ? Comment dire... Je préfère le maintenir en commission.

La commission adopte l'amendement II-CF343.

Amendements II-CF2990 et II-CF2991 de M. Aurélien Le Coq (discussion commune)

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Ces amendements demandent la publication de la liste des entreprises touchant plus de 100 millions d'aides publiques par an et celle des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse le milliard d'euros qui bénéficient d'aides publiques afin de démontrer que ces aides concernent d'abord les très grandes entreprises. Cela a un coût pour l'État : au total, elles représentent 200 milliards d'euros par an, alors que nous sommes toujours théoriquement à la recherche de 60 milliards.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le droit de l'UE impose déjà de publier la liste des bénéficiaires d'aides individuelles. Vous pourrez retrouver toutes ces informations, très complètes, sur le registre des aides d'État de la Commission européenne. Deuxièmement, la notion d'aide publique figurant dans l'amendement n'est pas assez précise : le chiffre de 200 milliards que vous citez repose sur un périmètre très large comprenant notamment les dépenses fiscales déclassées dont certaines ont l'objectif d'éviter une double imposition. En retenant un périmètre plus restreint, nous pouvons estimer que ces aides atteignent plutôt un montant de 100 milliards d'euros, ce qui est déjà beaucoup. Avis défavorable.

M. Gérard Verny (UDR). L'amendement démontre une regrettable inculture de l'entreprise. Tout d'abord, le règlement *de minimis* interdit les subventions publiques dirigées de plus de 300 000 euros tous les trois ans. Ensuite, vous considérez que le crédit d'impôt recherche (CIR) est une subvention, alors que c'est une aide à la recherche ; vous considérez également que les baisses de charges sont une subvention, alors qu'il s'agit d'un allègement du coût du travail qui permet aux entreprises d'être compétitives. Il faut arrêter de penser que l'État fait des chèques aux entreprises pour n'importe quoi. Ce n'est pas la réalité. Avec ce discours, on arrive à des fermetures d'usine en cascade telles que nous en connaissons et que nous en connaissons encore l'année prochaine.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF2293 de M. Anthony Boulogne

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Les normes s'empilent, jamais révisées, jamais simplifiées ; chaque fois que nous proposons un amendement en ce sens, il est rejeté. Nous demandons un rapport pour prouver le coût de l'accumulation bureaucratique.

M. Charles de Courson, rapporteur général. C'est une vieille idée qui hante les débats parlementaires. Le périmètre de la demande me semble flou : qu'est-ce que le « coût de l'environnement réglementaire » ? Comment distinguer les normes nécessaires des normes inutiles et selon quels critères chiffrer leur coût ? Le nombre de pages du *Journal officiel* n'est pas forcément une bonne référence : s'il y a plus de normes en quantité, elles ne sont pas forcément mauvaises par principe ; elles protègent, elles encadrent, elles régulent, et certaines sont même

demandées par les professions concernées. Vous noterez un paradoxe : nous sommes les premiers, en tant que parlementaires, à déposer des propositions de loi dès qu'un sujet d'actualité émerge. Comment s'étonner ensuite que les règles prolifèrent ? Avis défavorable.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Je m'opposerai à cet amendement de facilité qui en rappelle un autre sur la débureaucratisation. On fait croire qu'il y a une manne cachée, des milliards d'euros qui s'accumulent d'année en année, et qu'il suffirait d'appuyer sur un bouton pour rétablir les finances publiques. Tout cela est documenté et connu : des économistes ont publié des travaux montrant le poids délirant que l'excès de normes et de bureaucratie fait peser sur l'économie française. Il est temps de passer à la phase suivante. J'espère que le Gouvernement prendra bientôt une décision ; il ne suffit pas de s'amuser à faire des amendements et des déclarations au JT de 20 heures.

M. Gérard Verny (UDR). Je suis étonné par ces deux prises de parole. M. le rapporteur général évoque un serpent de mer, M. Sitzenstuhl dit que tout cela est connu et qu'il faut passer à l'action. Présentez-moi donc quelque chose ! Pour ma part, j'estime que le diagnostic est une première étape indispensable et qu'il doit balayer tous les secteurs : droit du travail, de la construction, de l'urbanisme... La rédaction large de l'amendement est un gage de créativité. Ensuite, nous pourrions passer à la réduction.

M. Jacques Oberti (SOC). Cela fait trois ans que je siége au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) : il émet des avis négatifs depuis des lustres, mais le pouvoir en place n'a cessé de créer de nouvelles normes.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2280 de Mme Christine Pirès Beaune

M. Jacques Oberti (SOC). Il vise à évaluer le manque à gagner causé par des conventions fiscales passées avec certains pays qui privent les finances publiques de recettes.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement est régulièrement déposé depuis plusieurs années. En matière de lutte contre l'évitement de l'impôt, de nombreuses avancées ont été réalisées telles que la ratification, en 2018, de la convention multilatérale de l'OCDE pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, qui a permis de neutraliser de nombreux montages, la création de la taxe sur les services numériques en 2019 et la transposition du pilier 2 de l'OCDE en 2024. En parallèle sont menés des travaux de modernisation du réseau de conventions fiscales pour élargir la notion d'établissement stable et mieux imposer les dividendes avec, par exemple, la signature d'un avenant à la convention conclue avec la Finlande en 2023.

De nombreux travaux portent déjà sur le sujet, notamment le rapport publié par l'Observatoire européen de la fiscalité présidé par M. Zucman, qui montre une

baisse significative de l'évasion fiscale des particuliers grâce aux dispositifs d'échange d'informations. Nous progressons lentement, mais nous progressons. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). L'amendement est effectivement présenté depuis quelques années car nous manquons d'éléments. Nous le maintenons afin d'obtenir des informations que seul le Gouvernement peut nous donner.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2154 de Mme Perrine Goulet

Mme Perrine Goulet (Dem). Cet amendement demande un rapport sur les 10 % d'abattement forfaitaire sur l'impôt sur le revenu qui me paraissent injustes à deux égards. Le premier est qu'un salarié a droit à 14 171 euros d'abattement maximum au titre de ces 10 % : je ne sais pas qui a 14 000 euros de frais réels par an mais, si tel était le cas, cette personne pourrait toujours les inscrire comme frais réels. Le deuxième est que l'abattement s'applique également aux retraités dans la limite de 4 321 euros, alors que ceux-ci n'ont par définition plus de frais réels.

C'est l'une des dépenses fiscales les plus importantes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, dont je suis la rapporteure spéciale : elle représente 16,32 % des crédits. Le caractère automatique de cette dépense fiscale mérite d'être interrogé dans une optique égalitaire afin de ne pas bénéficier seulement aux plus riches.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous avez certainement lu le rapport publié en octobre dernier par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), qui y consacre un important développement, ainsi qu'aux différents avantages fiscaux dont bénéficient les pensions et retraites comme l'abattement d'assiette bénéficiant aux contribuables âgés de plus de 65 ans ou invalides et les taux dérogatoires de CSG. Le rapport conclut : « Le traitement fiscal favorable des retraités aisés par rapport aux actifs ne correspond en pratique à aucune justification identifiée de politique publique. » Ce n'est donc pas en termes d'efficacité de la dépense que la question se pose. C'est une réflexion politique. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Perrine Goulet (Dem). J'ai effectivement lu le rapport du CPO. Il porte uniquement sur les retraités, contrairement à l'amendement. Si vous gagnez 2 000 euros par mois, vous aurez 2 400 euros d'abattement par an ; si vous en gagnez 15 000 par mois, vous aurez 14 000 euros d'abattement. C'est injuste. L'abattement est censé compenser des frais réels. Le montant est trop élevé pour les actifs.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'amendement cible l'abattement de 10 % sur le montant des pensions, y compris les pensions alimentaires. Il faudrait le réécrire pour inclure les actifs. Demande de retrait.

La commission adopte l'amendement II-CF2154.

Amendement II-CF2290 de Mme Christine Pirès Beaune

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Le mouvement des gilets jaunes a mis en lumière les interrogations légitimes des Français vis-à-vis de l'impôt ; ce n'est pas un désamour, mais un besoin de savoir à quoi il sert. Il y a deux ans et l'année dernière, j'ai déposé un amendement visant à permettre aux Français d'affecter une partie de leur impôt. Je suis heureuse de voir que le débat prospère, puisqu'Éric Woerth et une partie de la majorité EPR ont à leur tour formulé des propositions. Plutôt que de proposer un pourcentage d'affectation sans élément concret, cet amendement demande un rapport sur les conditions de mise en œuvre, au plus tard au 1^{er} janvier 2028, de la possibilité donnée aux Français de choisir l'affectation d'une part de leur impôt.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Nous avons discuté de ce sujet en première partie. J'avais émis plusieurs réserves liées au caractère censitaire d'une telle mesure, mais aussi au fait que les missions budgétaires pouvaient être abstraites pour nos concitoyens. Qui voudra financer les missions *Administration générale et territoriale de l'État, Gestion des finances publiques, Remboursements et dégrèvements* ou *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ? Toutefois, le ministre s'est engagé à conduire un travail avec les députés intéressés. À moins que vous ne croyiez qu'il s'agisse d'une promesse de Gascon, je vous invite à retirer l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

Mme Christine Pirès Beaune (SOC). Le rapport sera la première brique du travail de réflexion à mener.

Quant au risque de désintérêt des administrés pour certaines missions, il est question de les laisser affecter seulement un très faible pourcentage de l'impôt à la politique publique de leur choix. Ce serait un premier pas bienvenu pour ressouder notre pays, réhabiliter l'impôt en explicitant son rôle.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2281 de Mme Véronique Louwagie

Mme Véronique Louwagie, présidente. L'amendement du groupe Droite républicaine vise à inscrire l'effort de redressement de nos finances publiques dans la durée.

Alors que notre pays est le plus dépensier d'Europe – 8 points de PIB au-dessus de la moyenne de l'Union européenne – et malgré une hausse des dépenses publiques de 300 milliards d'euros en cinq ans, les Français sont de moins en moins satisfaits de leurs services publics. Les enquêtes d'opinion montrent bien ce paradoxe.

L'OCDE a estimé à 70 milliards le surcoût de production des services publics en France par rapport aux autres pays européens. Entre 1995 et 2005, l'Allemagne a réduit son taux de dépenses publiques de huit points, la Suède de dix points, les Pays-Bas ou la Finlande de douze points, sans que la qualité des services publics n'ait connu une dégradation.

Conscients que les changements produisent leurs effets sur le long terme, nous demandons que soit établi un plan pluriannuel de réduction des dépenses publiques. Il s'agit de s'engager dans une débureaucratization des services publics, de diminuer les coûts de fonctionnement de l'État ainsi que de ses opérateurs, et ainsi de redonner du sens au travail des agents et de faciliter l'accès des citoyens aux services publics.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Vous avez été l'auteur d'un rapport avec notre ancien collègue Robin Reda sur le sujet au printemps 2023. Pourquoi demander la même chose au Gouvernement ? N'y a-t-il pas, en outre, un risque de faire double emploi avec le plan budgétaire et structurel à moyen terme transmis à la Commission européenne ?

Les revues de dépenses sont des outils très utiles pour cibler les dispositifs pour lesquels l'argent public n'est pas le mieux utilisé. Ces rapports sont souvent plus pertinents que des réflexions très globales sur la dépense publique. Voilà pourquoi j'émetts un avis défavorable.

M. Daniel Labaronne (EPR). Je souscris à votre démarche mais les informations que vous demandez sont déjà disponibles.

La difficulté tient davantage au manque de courage politique. Qui osera s'attaquer enfin aux doublons ? Je m'étais penché, à la demande de Bruno Le Maire, sur la dépense publique. Qu'il s'agisse de l'action extérieure de l'État, de la formation ou encore de l'environnement, les opérateurs sont innombrables. Ne serait-il pas temps de réfléchir à une réorganisation permettant d'être plus efficaces, de rendre un meilleur service aux usagers et de coûter moins cher aux finances publiques ?

M. Jacques Oberti (SOC). L'approche par le seul biais de la dépense me semble très réductrice. Si je prends l'exemple des dépenses de santé par habitant, elles sont équivalentes en France et aux États-Unis alors que la part du service public est bien plus importante dans notre pays.

J'abonde dans le sens des orateurs précédents : nous disposons déjà de tous les éléments. Reste à en tirer les conséquences. Cela aurait dû être fait depuis bien longtemps.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF2303 de M. Anthony Boulogne et II-CF1615 de Mme Félicie Gérard (discussion commune)

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Face à la profusion d'agences et d'opérateurs dont les périmètres se recourent, il convient d'établir le coût de ces organismes avant d'envisager leur fusion ou leur suppression. J'ai cru comprendre que notre volonté de rationalisation était partagée par le président d'un groupe de droite.

Mme Félicie Gérard (HOR). Il s'agit de demander au gouvernement, avant le prochain projet de loi de finances, une analyse des opportunités de fusion, suppression ou cession des opérateurs de l'État.

Chaque année, le Parlement propose de telles opérations lors de la discussion budgétaire sans que leur opportunité ni leur faisabilité n'aient été au préalable examinées. Il y a pourtant urgence à disposer d'une telle analyse pour décider de rationaliser les opérateurs dans un souci de simplification de l'action publique.

M. Charles de Courson, rapporteur général. La fusion ou la suppression des opérateurs de l'État n'est pas une fin en soi, ni même une source d'économie certaine.

En 2025, le nombre d'opérateurs diminue de quatre unités et s'élève à 434 contre 483 en 2020, soit une baisse de 10 %, mais leur financement est passé de 56,5 milliards à 77 milliards, soit une hausse de 36 %.

En tout état de cause, la politique publique dont ils ont la responsabilité devra être mise en œuvre, à moins d'assumer clairement d'y renoncer. Il n'est pas sûr que la réinternalisation au sein de l'administration soit plus efficace ou garante d'une meilleure gestion. Les fusions ont par ailleurs un coût à court terme.

Enfin, la plupart des informations que vous demandez figurent dans le jaune budgétaire *Opérateurs de l'État*. Il ne me paraît pas opportun de demander une nouvelle analyse sur le sujet alors que la Cour des comptes a présenté un rapport complet en 2021.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF2403 de M. Elie Califer

M. Christian Baptiste (SOC). Cet amendement vise à demander au Gouvernement un rapport présentant les mesures prises par l'État pour limiter les conséquences du glyphosate sur les molécules de chlordécone.

En effet, une étude menée par l'université Savoie Mont Blanc, le CNRS (Centre national de la recherche scientifique), le CEA (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives) et le Cirad (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) a montré que l'utilisation du glyphosate favorise la libération de la chlordécone, un insecticide autrefois utilisé dans les plantations de bananes aux Antilles françaises. Le

glyphosate détruit les racines des plantes et l'érosion des sols qui en résulte a pour effet de relâcher la chlordécone stockée dans les sols depuis plusieurs décennies, entraînant ainsi une pollution diffuse des écosystèmes aquatiques et marins, notamment dans les bassins fluviaux de la Guadeloupe et de la Martinique.

Le rapport devra comporter une évaluation complète des mesures prises et ouvrir des pistes pour améliorer la protection sanitaire et environnementale, tout en tenant compte des réalités économiques et agricoles locales.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le sujet est d'importance mais un nouveau rapport est-il nécessaire alors que de nombreux travaux intéressants de qualité ont déjà été réalisés récemment, comme le rapport de la sénatrice Catherine Procaccia au nom de l'Opecst (Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques) sur l'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises en 2023 ou celui de notre collègue Nicolas Sansu remis au Printemps dernier ?

Je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte l'amendement II-CF2403.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette l'amendement II-CF2458 de Mme Farida Amrani.

Amendement II-CF2356 de Mme Farida Amrani et sous-amendement II-CF3086 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson, rapporteur général. Le sous-amendement vise à enrichir le rapport sur la taxe streaming que demande l'amendement afin de connaître les éventuelles difficultés rencontrées par la DGFIP (direction générale des finances publiques) dans le recouvrement de ladite taxe.

La commission adopte le sous-amendement II-CF3086 puis l'amendement II-CF2356 ainsi sous-amendé.

Amendement II-CF1682 de M. Jacques Oberti

M. Jacques Oberti (SOC). Dans mes travaux sur le plan France très haut débit, j'ai constaté le manque de visibilité sur les recettes des Ifer (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) mobile et fixe. Le rapport que je demande permettra d'établir un bilan de leur évolution et de tracer des perspectives afin de mieux piloter cette ressource. À l'heure du resserrement de leurs moyens, les collectivités locales seront certainement intéressées puisqu'elles en sont les principales bénéficiaires.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGCL) a publié un rapport l'année dernière sur la contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux. On y découvre que le rendement de l'Ifer sur les stations radioélectriques s'élevait à 268 millions

en 2021 et que 54 036 établissements étaient contributeurs. Quant à l'Ifer sur les répartiteurs de la boucle locale cuivre, son rendement s'élevait à 369 millions pour 19 042 établissements contributeurs.

Je vous demande donc le retrait de votre amendement.

M. Jacques Oberti (SOC). Je connais ces données qui proposent une photographie à un instant t très incomplète. Or les réseaux connaissent d'importantes évolutions – pour le fixe, le déploiement de la fibre, la suppression du câble coaxial, le décommissionnement du réseau cuivre ; pour le mobile, le démantèlement des réseaux 2G et 3G au profit de la 4G et de la 5G – qui appellent une évaluation bien plus exhaustive que celle dont nous disposons.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1517 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson, rapporteur général. Face à la crise financière structurelle des départements, il est proposé d'approfondir la piste évoquée par Éric Woerth dans son rapport d'une CSG départementalisée. L'amendement a donc pour objet de demander un rapport sur la faisabilité d'une CSG dont l'assiette serait territoriale et le taux modulable. Les idées pour restaurer l'autonomie fiscale des collectivités locales n'étant pas légion, il serait dommage de ne pas explorer celle-là.

La commission adopte l'amendement II-CF1517.

Suivant l'avis du rapporteur général, la commission rejette les amendements identiques II-CF2546 de la commission des affaires économiques et II-CF1032 de M. Jean-Hugues Ratenon puis l'amendement II-CF1033 de Mme Sandrine Nosbé.

Amendement II-CF2986 de M. Bastien Lachaud.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis favorable à l'amendement qui demande un rapport sur un sujet important : les besoins de financement pour la reconstruction de la Nouvelle-Calédonie.

La commission adopte l'amendement II-CF2986.

Amendement II-CF2721 de M. Nicolas Metzdorf

M. Moerani Frébault (EPR). En application de l'article 49 de la loi organique relatif aux dotations du fonds intercommunal pour la péréquation du fonctionnement des communes (FIP), ni l'enveloppe globale des communes, ni le montant attribué à chaque commune ne peuvent diminuer d'un exercice sur l'autre, sauf dans le cas particulier où une baisse des recettes fiscales intervient après un exercice au cours duquel ces dernières avaient augmenté de plus de 10 %.

Cela garantit à chaque commune le maintien du montant de sa dotation d'une année sur l'autre même si l'évolution de ses critères propres aurait dû entraîner une baisse de sa dotation. De même, si l'assiette de la répartition diminue, les montants versés aux provinces diminuent, puisqu'ils sont proportionnels à l'assiette, contrairement aux montants versés aux communes. Ce mécanisme est dénommé « règle du cliquet » ou « effet cliquet ». Toutefois, si la baisse de l'assiette de répartition d'un exercice à l'autre est supérieure à 10 %, les communes ne sont pas protégées par l'effet cliquet, ni, individuellement, lorsque la baisse de leur dotation est supérieure à 10 % du fait de l'évolution de leurs critères propres.

La situation économique et sociale en Nouvelle-Calédonie demeure très difficile pour les habitants de l'île, en particulier dans le Grand Nouméa.

Afin de préserver l'économie publique locale, cet amendement vise à évaluer les conséquences sur les ressources des communes d'un abaissement du seuil de 10 % de l'effet cliquet ainsi que son impact sur la fiscalité locale et sur le budget du gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

M. Charles de Courson, rapporteur général. L'effet cliquet dans la répartition du FIP en Nouvelle-Calédonie induit des distorsions dans les dotations des communes. Le maintien des dotations communales, malgré une modification des critères, a eu une incidence sur les communes qui auraient dû recevoir davantage du FIP.

Toutefois, une demande de rapport me semble superflue dans la mesure où la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie publie régulièrement une analyse des finances publiques de la Nouvelle-Calédonie et évalue à cette occasion le mécanisme du FIP. Elle déplorait d'ailleurs dès 2018 des distorsions entre les communes et pour la Nouvelle-Calédonie résultant de l'effet cliquet.

Demande de retrait, sinon avis défavorable.

La commission adopte l'amendement II-CF2721.

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS POUR 2025

I – AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE

A – Crédits des missions

Article 42 et état B

Crédits du budget général

La commission rejette l'article 42 et l'état B.

Article 43 et état C

Crédits des budgets annexes

La commission rejette l'article 43 et l'état C.

Article 44 et état D

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

La commission rejette l'article 44 et l'état D.

B – Données de la performance

Article 45 et état G

Objectifs et indicateurs de performance

La commission rejette l'article 45 et l'état G.

II – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

Article 46 et état E

Autorisations de découvert

La commission rejette l'article 46 et l'état E.

III – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Article 47

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Amendement II-CF2981 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'article 47 fixe les plafonds des autorisations d'emplois de l'État. C'est l'occasion de redire notre opposition à ce budget qui sabre dans l'emploi public.

Nouvel exemple de manipulation des chiffres à laquelle nous sommes habitués en matière de chômage, on nous fait croire que l'emploi public augmente en intégrant dans le décompte les AESH (accompagnant d'élèves en situation de handicap). La réalité est bien différente : 1 200 équivalents temps plein sont supprimés et l'éducation nationale perd 4 000 enseignants. Quand on sait la situation dans les écoles et l'épuisement des enseignants face à des classes surchargées, il serait plus judicieux de créer des postes. On nous vante l'amélioration du ratio d'élève par classe mais la France conserve le plus fort ratio d'Europe, au-dessus de la moyenne de l'OCDE. La baisse de la démographie devrait être l'occasion de continuer à investir pour assurer de bonnes conditions d'étude tant aux enseignants qu'aux élèves.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Je ne peux que donner un avis défavorable puisque l'amendement contrevient à l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en vertu duquel la loi de finances de l'année fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Dans le cadre organique actuel, il n'est donc pas possible de refuser les plafonds d'autorisation d'emplois. Vous pouvez les augmenter ou les diminuer, pas les supprimer. Je vous demande donc de retirer l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 47 non modifié.

Article 48

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Amendement II-CF2982 de M. Aurélien Le Coq

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'inspiration est la même que pour l'amendement précédent : dénoncer l'austérité qui va frapper la fonction publique.

La Macronie propose de supprimer 1 005 postes au sein des opérateurs de l'État. Cela concerne les universités au moment où on met en avant l'importance de la recherche pour justifier de ne pas toucher au crédit d'impôt recherche, lequel finance une recherche privée dont personne n'a démontré l'efficacité. Nous préférons ne pas supprimer des postes dans la recherche publique. Cela concerne aussi Météo-France – personne ne conteste la nécessité de prévisions météorologiques de qualité à l'heure du réchauffement climatique ; ou encore France Travail. La Macronie a beau considérer qu'il n'y a plus de chômeurs en France, nous avons besoin d'agents pour accompagner ceux qui cherchent un emploi. Je rappelle qu'un conseiller suit aujourd'hui 350 personnes.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Pour les mêmes raisons que précédemment, avis défavorable. En le votant, vous rayez de la carte 400 000 fonctionnaires. Même les libertaires n'oseraient pas.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF1746 de M. Dominique Potier

M. Jacques Oberti (SOC). Il s'agit d'allouer 16 ETP supplémentaires à l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail).

M. Charles de Courson, rapporteur général. Avis défavorable. La hausse des effectifs ne me semble pas justifiée au regard des charges actuelles de l'agence. Si son financement stagne, les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'entretien et au renouvellement des laboratoires augmentent.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 48 non modifié.

Article 49

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

La commission adopte l'article 49 non modifié.

Article 50

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

La commission adopte l'article 50 non modifié.

IV – REPORTS DE CRÉDITS DE 2024 SUR 2025

Article 51

Majoration des plafonds de report de crédits de paiement

La commission adopte l'article 51 non modifié.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Maintenant que nous avons examiné l'ensemble des articles non rattachés et de récapitulation, il nous reste à voter sur l'ensemble de la seconde partie du PLF.

Je vous rappelle qu'un vote de rejet conduirait à considérer que tous les amendements précédemment adoptés par la commission sur les missions budgétaires comme ceux que nous venons d'adopter sur les articles rattachés ne peuvent pas être présentés en séance publique comme des amendements des rapporteurs au nom de la commission.

Comme l'année dernière, le vote sur l'ensemble de la seconde partie du PLF ne sera pas suivi d'un vote en commission sur l'ensemble du PLF. En effet, à l'inverse des années antérieures, nous avons déjà rejeté en commission la première partie du texte. Or, pour les textes financiers, le rejet de la première partie vaut rejet de l'ensemble du texte. Aussi, en rejetant la première partie, la commission s'est déjà prononcée de manière globale contre le PLF.

Pour autant, il nous incombe, en tant que commission des finances, d'examiner quand même la seconde partie, dans la mesure où il est possible que l'Assemblée nationale soit conduite à examiner la seconde partie du PLF, si toutefois elle conclut l'examen de la première partie du PLF en séance publique par un vote positif. Dans la mesure où le rôle de la commission des finances est d'éclairer le débat en séance publique et de donner la position de la commission sur toutes les dispositions qui viennent à être discutées, il n'était pas possible de nous abstenir d'examiner l'ensemble de la seconde partie, nonobstant le vote intervenu en commission sur la première partie.

Dès lors, après nous être prononcés distinctement et successivement sur chacune des dispositions de la seconde partie, nous avons maintenant à nous prononcer sur l'ensemble de cette seconde partie au vu du travail effectué en commission.

Je cède la parole aux orateurs des groupes pour des explications de vote.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). L'objectif du gouvernement pour la seconde partie était de réduire les dépenses.

Nous avons fait la démonstration qu'il était possible de trouver de nouvelles recettes pour l'État. À l'issue de l'examen de la première partie, l'excédent, qui s'élève à 57 milliards environ, nous autorise à augmenter les dépenses. C'est ce que nous avons fait lors de l'examen de la seconde partie. Je pense à la mission *Enseignement scolaire* pour laquelle nous avons réussi à faire adopter une hausse du nombre d'enseignants ainsi que des mesures sociales telles que la gratuité totale de la scolarité, y compris celle de la cantine. Pour la mission *Logement*, nous avons obtenu la création de nombreux logements sociaux supplémentaires.

Nous n'approuvons évidemment pas toutes les mesures qui ont été prises dans la seconde partie. Toutefois, nous la voterons pour envoyer un signal clair : l'État a les moyens de dépenser plus, de payer mieux les fonctionnaires, de recruter davantage et d'investir. Nous ne sommes pas condamnés à l'austérité généralisée ni à la saignée dans toutes les missions qui frappent durement les Français.

M. Jacques Oberti (SOC). Nous avons nettement amélioré le volet dépenses dans de nombreux domaines – l'éducation, les services publics, en particulier La Poste. Je regrette que nous n'ayons pas pu revenir sur le troisième jour de carence qui sera désormais imposé aux fonctionnaires.

Nous sommes disposés à voter en faveur de la seconde partie compte tenu des avancées qui ont été obtenues.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Sachez que le rejet des différents états que vous avez décidé a pour conséquence de faire tomber tous les amendements de crédits. Seuls restent désormais soumis à votre vote les amendements que nous avons adoptés sur les articles non rattachés.

M. Gérard Verny (UDR). Comme sur la première partie, nous avons vécu une folie, dépensière cette fois. Exemple de cette hérésie, l'enseignement privé a été privé de tout crédit. Nous attendons les explications de la gauche sur ce qu'elle compte faire des élèves concernés.

Après tant de dérapages plus ou moins contrôlés, nous voterons évidemment contre la seconde partie.

M. Philippe Juvin (DR). À recettes démesurées, dépenses non moins démesurées, hors de toute réalité. L'explosion des taxes et des impôts justifie de dépenser beaucoup.

Je ne sais si c'est du théâtre, du cirque ou une hallucination collective, mais ce n'est pas acceptable à nos yeux.

Mme Claire Marais-Beuil (RN). Après la liste des taxes et impôts supplémentaires, voici la liste des dépenses supplémentaires. À aucun moment, il n'a été question d'économie. Nous voterons contre la seconde partie.

Mme Félicie Gérard (HOR). Je ne sais plus quoi vous dire tant l'atterrissage de la seconde partie paraît ubuesque.

Avec une hausse des dépenses de près de 57 milliards, le budget s'éloigne très dangereusement de l'effort de redressement pourtant indispensable. La hausse délirante de 35 milliards des impôts en première partie couvre à peine la moitié de ces dépenses nouvelles. Avec quel argent comptez-vous payer tout cela ? Au risque de rappeler des évidences, de l'argent nous n'en avons pas.

C'est une nouvelle fois un choix irresponsable qui a été fait. En augmentant encore la dette de notre pays, vous ferez peser cette gabegie sur nos enfants. L'examen de la seconde partie a suivi la même logique que celui de la première partie : une série d'amendements irréalistes et irresponsables, sans aucune cohérence budgétaire ni politique. Parce que nous représentons les Français et que nous sommes garants de la stabilité de notre pays, nous devons nous opposer à ce catalogue de dépenses injustifiables.

M. Emmanuel Mandon (Dem). L'enjeu n'est pas de dépenser plus, mais de dépenser mieux. Dans la situation difficile où nous sommes, nous avons le devoir impératif de lutter contre la dérive budgétaire. Avec 57 milliards supplémentaires, on crée une situation inédite et complètement irréaliste. Je comprends que tout cela

puisse donner le vertige à certains. Notre assemblée exprime des contradictions éclatantes, des amendements déroutants ont été adoptés. Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons que voter contre.

M. Daniel Labaronne (EPR). Déferlement fiscal d'un côté, déferlement de dépenses publiques de l'autre : il y a là une certaine cohérence. Pour notre part, nous sommes contre le coup de massue fiscal imposé par nos oppositions comme contre l'aggravation de la dépense publique. Le premier aura des conséquences macroéconomiques : ralentissement de la croissance, augmentation du nombre de chômeurs, perte d'attractivité et, *in fine*, réduction de l'assiette fiscale, donc des recettes. Nous ne voterons ni ces recettes fiscales extravagantes, ni ces dépenses publiques non moins extravagantes. Nous aussi, nous restons cohérents.

M. Charles de Courson, rapporteur général. Nous aurions voté 57 milliards de dépenses supplémentaires, et on nous dit qu'elles sont couvertes par 57 milliards de recettes supplémentaires. Mais il faut en retirer les 23 milliards du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, qui est tout sauf une économie, et une grosse partie de ce qui reste est soit anticonstitutionnel, soit contraire au droit européen, soit rédigé d'une façon qui le rend inopérant. En réalité, nous avons ainsi fait exploser le déficit réel du budget de l'État. En tant que rapporteur général, je ne peux que voter contre.

La commission rejette la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025 modifiée.

ANNEXE :
LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL
SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

n°	Rapports spéciaux PLF 2025	Rapporteur	Date de la réunion de la commission des finances
1	Action extérieure de l'État	Karim BEN CHEIKH	Jeudi 31 octobre à 9h00
2	Administration générale et territoriale de l'État	Jean-Pierre BATAILLE	Jeudi 31 octobre à 14h30
3	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ; Développement agricole et rural	Vincent TRÉBUCHE	Lundi 28 octobre à 21h00
4	Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers	Corentin LE FUR	Jeudi 31 octobre à 14h30
5	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	Yaël MÉNACHÉ	Jeudi 31 octobre à 23h00
6	Cohésion des territoires : Logement et hébergement d'urgence	François JOLIVET	Lundi 4 novembre à 15h00
7	Cohésion des territoires : Politique des territoires	David GUIRAUD	Lundi 4 novembre à 15h00
8	Cohésion des territoires : Aménagement des territoires	Laurent BAUMEL Sophie METTE	Lundi 4 novembre à 15h00
9	Conseil et contrôle de l'État	Daniel LABARONNE	Mercredi 6 novembre à 9h00
10	Culture : Création ; Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Jean-René CAZENEUVE	Mercredi 6 novembre à 9h00
11	Culture : Patrimoines	Philippe LOTTIAUX	Mercredi 6 novembre à 9h00
12	Défense : Budget opérationnel de la défense	Emeric SALMON	Jeudi 31 octobre à 23h00
13	Défense : Préparation de l'avenir	Christophe PLASSARD	Jeudi 31 octobre à 23h00
14	Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative	Marie-Christine DALLOZ	Mercredi 6 novembre à 9h00
15	Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Contrôle et exploitation aériens	Christine ARRIGHI	Mercredi 30 octobre à 15h00
16	Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Sécurité nucléaire et radioprotection ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	David AMIEL	Mercredi 30 octobre à 15h00
17	Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et des mobilités durables ; Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	Tristan LAHAIS Eva SAS	Mercredi 30 octobre à 15h00

n°	Rapports spéciaux PLF 2025	Rapporteur	Date de la réunion de la commission des finances
18	Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes, pêche et aquaculture	Matthias RENAULT	Mercredi 30 octobre à 15h00
19	Économie : Commerce extérieur	Franck ALLISIO	Lundi 28 octobre à 15h00
20	Économie : Développement des entreprises et régulations ; <i>Plan « France très haut débit » ; Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i>	Jacques OBERTI	Lundi 28 octobre à 15h00
21	Économie : Statistiques et études économiques ; Stratégies économiques ; <i>Accords monétaires internationaux</i>	Michel CASTELLANI	Lundi 28 octobre à 15h00
22	Économie : Tourisme	Jocelyn DESSIGNY	Lundi 28 octobre à 15h00
23	Engagements financiers de l'État	Kevin MAUVIEUX	Mercredi 30 octobre à 21h00
24	Enseignement scolaire	Alexandre SABATOU	Mardi 29 octobre 16h30
25	Gestion des finances publiques	Jérôme LEGAVRE	Jeudi 31 octobre à 21h30
26	Gestion des finances publiques : Lutte contre l'évasion fiscale	Mathilde FELD Nicolas SANSU	Jeudi 31 octobre à 21h30
27	<i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>	Jean-Paul MATTEI	Jeudi 31 octobre à 21h30
28	Immigration, asile et intégration	Mathieu LEFÈVRE Charles RODWELL	Jeudi 31 octobre à 14h30
29	Investir pour la France de 2030 ; Plan de relance	Carlos MARTENS BILONGO	Lundi 28 octobre à 15h00
30	Justice	Jean-Didier BERGER	Jeudi 31 octobre à 9h00
31	Médias, livre et industries culturelles ; Audiovisuel public ; <i>Avances à l'audiovisuel public</i>	Denis MASSEGLIA	Mercredi 6 novembre à 9h00
32	Outre-mer	Christian BAPTISTE	Lundi 4 novembre à 9h30
33	Participations financières de l'État ; <i>prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</i>	Philippe BRUN	Mercredi 30 octobre à 21h00
34	Pouvoirs publics	Marianne MAXIMI	Mercredi 6 novembre à 9h00
35	Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante	Thomas CAZENAVE Charles SITZENSTUHL	Mardi 29 octobre 21h00
36	Recherche et enseignement supérieur : Recherche	Mickaël BOULOUX Pierre HENRIET	Mardi 29 octobre 21h00
37	Régimes sociaux et de retraite ; <i>Pensions</i>	Aurélien LE COQ	Lundi 28 octobre à 15h00
38	Relations avec les collectivités territoriales ; <i>Avances aux collectivités territoriales et aux collectivités régies par les articles 73, 74 et 76 de la Constitution</i>	Emmanuel MANDON	Mercredi 30 octobre à 9h00
39	Remboursements et dégrèvements	Christine PIRES- BEAUNE	Lundi 28 octobre à 15h00
40	Santé	Véronique LOUWAGIE	Lundi 4 novembre à 15h00

n°	Rapports spéciaux PLF 2025	Rapporteur	Date de la réunion de la commission des finances
41	Sécurités : Police nationale ; gendarmerie nationale ; sécurité et éducation routières ; <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	Constance LE GRIP	Jeudi 31 octobre à 14h30
42	Sécurités : Sécurité civile	Damien MAUDET Sophie PANTEL	Jeudi 31 octobre à 14h30
43	Solidarité, insertion et égalité des chances	Perrine GOULET	Mardi 5 novembre à 16h30
44	Sport, jeunesse et vie associative	Benjamin DIRX	Mercredi 30 octobre à 21h00
45	Transformation et fonction publiques ; Crédits non répartis	Claire MARAIS-BEUIL	Jeudi 31 octobre à 21h30
46	Travail, emploi et administration des ministères sociaux	Emmanuel MAUREL Estelle MERCIER	Mardi 5 novembre à 16h30
47	Affaires européennes	Jean-Philippe TANGUY	Samedi 19 octobre à 14h00