



N° 1745

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2023

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 2024**
(n° 1680),

TOME II

EXAMEN DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Volume 2
COMMENTAIRES D'ARTICLES
(de l'article 24 jusqu'à l'article 34)

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
COMMENTAIRES DES ARTICLES	5
PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER	5
TITRE PREMIER : – DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES	5
II – Ressources affectées.....	5
<i>A – Dispositions relatives aux collectivités territoriales</i>	5
<i>Article 24</i> : Fixation pour 2024 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement	5
<i>Article 25</i> : Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État pour compenser les pertes de recettes résultant de la réforme 2023 de la taxe sur les logements vacants	17
<i>Article 26</i> : Rétrocession du produit des amendes « Zones à faibles émissions » aux collectivités territoriales	25
<i>Article 27</i> : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	29
<i>B – Impositions et autres ressources affectées à des tiers</i>	40
<i>Article 28</i> : Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers.....	40
<i>Article 29</i> : Stabilité des contributions des bailleurs sociaux au financement des aides à la pierre.....	68
<i>C – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux</i>	77
<i>Article 30</i> : Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants.....	77
<i>Article 31</i> : Fixation pour 2024 de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et aménagement de ses modalités de versement.....	82

<i>D – Autres dispositions</i>	90
<i>Article 32</i> : Relations financières entre l'État et la sécurité sociale.....	90
<i>Article 33</i> : Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE).....	99
TITRE II – : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES	107
<i>Article 34</i> : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois ..	107

COMMENTAIRES DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

II – RESSOURCES AFFECTÉES

A – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

Article 24

Fixation pour 2024 de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des variables d'ajustement

Résumé du dispositif proposé

Le présent article :

– fixe, comme chaque année en loi de finances, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à 27 milliards d'euros pour 2024, soit une hausse en 2024 – et pour la deuxième année consécutive – de 213 millions d'euros à périmètre courant, et de 220 millions d'euros hors mesures de périmètre, avec une augmentation de 100 millions d'euros de la dotation de solidarité rurale (DSR), de 90 millions d'euros de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de 30 millions d'euros de la dotation d'intercommunalité (DI). Cet abondement de la DGF permettra d'éviter de financer la progression de la péréquation au profit du bloc communal par l'écèlement de la dotation forfaitaire. La DI sera en outre abondée de 60 millions d'euros supplémentaires, mais par écèlement de la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre (voir commentaire de l'article 56) ;

– détermine, comme chaque année en loi de finances, le périmètre des variables d'ajustement pour 2024, ainsi que les montants de minoration appliqués à ces variables, nécessaires pour compenser – partiellement – le dynamisme de certains concours financiers de l'État aux collectivités. En 2024, il est prévu d'opérer 67 millions d'euros de minoration (contre 15 millions d'euros en 2023).

Dernières modifications intervenues

Les lois de finances pour 2011 et pour 2017 ont progressivement élargi le périmètre des variables d'ajustement aux dotations de compensation issues de la réforme de la taxe professionnelle (à l'exception de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle – DCRTP – du bloc communal).

La loi de finances pour 2017 a intégré dans le champ des variables les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et la totalité de la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE ou dot²) des départements et régions.

La loi de finances pour 2017 a fixé le montant de la DGF pour 2017 à 30 860 millions d'euros. Elle a aussi prévu l'affectation aux régions, à compter de 2018, d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en remplacement de leur DGF.

La loi de finances pour 2018 a figé aux taux de 2017 les taux de minoration appliqués aux allocations compensatrices et élargi le périmètre des variables d'ajustement à la DCRTP des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle a enfin fixé le montant de la DGF pour 2018 à 26 960 millions d'euros, soit à un niveau stable compte tenu des effets de périmètre (recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte, et remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA).

La loi de finances pour 2019 a régularisé la décision du ministre de l'action et des comptes publics du 26 mars 2018 de ne finalement pas mettre en œuvre la minoration de la DCRTP des EPCI et des communes en 2018. Ces DCRTP ont toutefois été intégrées dans les variables à compter de 2019 et ont été minorées par répercussion en 2019.

La loi de finances pour 2019 a également introduit une répartition des minorations au prorata des recettes réelles de fonctionnement (RRF) pour les collectivités concernées. La DGF est restée stable à 26 948 millions d'euros. Elle incluait toutefois une minoration de 5 millions d'euros pour financer la création de la dotation « Natura 2000 »⁽¹⁾.

La loi de finances pour 2020 a plafonné le PSR de compensation des pertes de recettes liées à la réduction de l'assiette du versement transport (VT), en l'intégrant ainsi dans le mécanisme des variables d'ajustement. Si les FDPTP et les DCRTP du bloc communal sont restés dans les variables, seules les parts régionales et communales de la DCRTP ainsi que les parts régionales et départementales de la Dot² ont fait l'objet d'une minoration en 2020, en plus de celle appliquée au nouveau PSR de compensation du VT plafonné à 48 millions d'euros.

La loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 avait fixé un plafond annuel des concours financiers de l'État, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales (+ 1,2 %), ainsi que le cadre juridique des contrats de maîtrise des dépenses locales.

La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a toutefois procédé à la suspension de cette limitation à 1,2 % de l'augmentation des dépenses de fonctionnement pour l'année 2020 pour les 322 grandes collectivités soumises à la contractualisation.

La loi de finances pour 2021 a réduit la minoration des variables d'ajustement à 51 millions d'euros, et l'a concentrée sur les parts départementales et régionales de DCRTP et de DTCE. Le montant de la DGF était stable pour la quatrième année consécutive, hors mesures de périmètre.

La loi de finances pour 2022 a réduit la minoration des variables d'ajustement à 50 millions d'euros, uniquement sur la DCRTP et la DTCE régionales. Le montant de la DGF était stable pour la cinquième année consécutive, hors mesures de périmètre.

(1) Transformée en dotation pour la protection de la biodiversité par la loi de finances pour 2020, et dotée de 100 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

La loi de finances pour 2023 a prévu une augmentation de la DGF pour la première fois depuis 13 ans, de 320 millions d'euros (200 millions d'euros au titre de la DSR, 90 millions d'euros au titre de la DSU et 30 millions au titre de la DI). Cette majoration a permis d'éviter le financement de la progression de la péréquation par écrêtement de la dotation forfaitaire, et a garanti une DGF stable ou en hausse pour 90 % des communes en 2023. Les variables d'ajustement ont été minorées à un niveau très faible de 15 millions d'euros en 2023 (10 millions d'euros sur la Dot² des départements et 5 millions d'euros sur la DC RTP des départements).

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. En 2023, la DGF a augmenté pour la première fois depuis 13 ans

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue le principal concours financier que l'État verse aux collectivités territoriales.

La DGF répond historiquement à la volonté de regrouper en un concours unique et libre d'emploi un certain nombre de versements de l'État à destination des collectivités qui étaient auparavant dispersés.

Elle vise aujourd'hui à :

– assurer aux collectivités des ressources relativement stables et prévisibles d'une année sur l'autre ;

– mettre en œuvre une péréquation verticale en apportant un soutien particulier aux collectivités confrontées à des charges importantes sans pour autant disposer des ressources suffisantes pour y faire face.

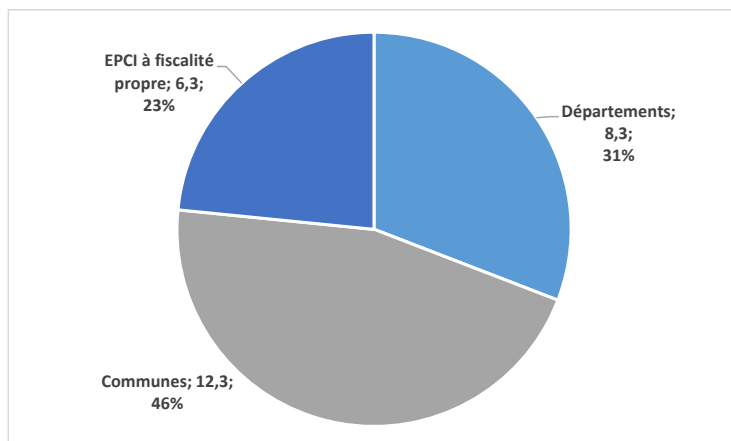
Elle est versée à la section de fonctionnement. Elle est attribuée aux communes, aux EPCI à fiscalité propre et aux départements ⁽¹⁾.

En 2023, son montant est de 26,9 milliards d'euros, en hausse pour la première fois depuis 13 ans, de 320 millions d'euros.

(1) Depuis le 1^{er} janvier 2018, les régions bénéficient d'une fraction nationale des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en substitution des montants qu'elles percevaient autrefois au titre de la DGF.

RÉPARTITION DE LA DGF ENTRE LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2023

(en milliards d'euros)



Source : DGCL, Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), Les finances des collectivités locales en 2022.

La DGF représente environ 15 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des communes, 20 % des RRF des EPCI à fiscalité propre et 12 % de celles des départements.

MONTANTS MOYENS DE DGF PAR HABITANT EN 2023

Communes	EPCI à fiscalité propre	Départements
169 euros/habitant	87 euros/habitant	117 euros/habitant

Source : DGCL, Guide pratique de la DGF 2022.

La DGF est un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR). L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose qu'un « *montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales [...]. Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur montant, évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. Ils sont institués par une loi de finances, qui précise l'objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités territoriales qui en sont bénéficiaires.* »⁽¹⁾. Il ne s'agit pas de crédits du budget de l'État mais de moindres recettes pour ce dernier.

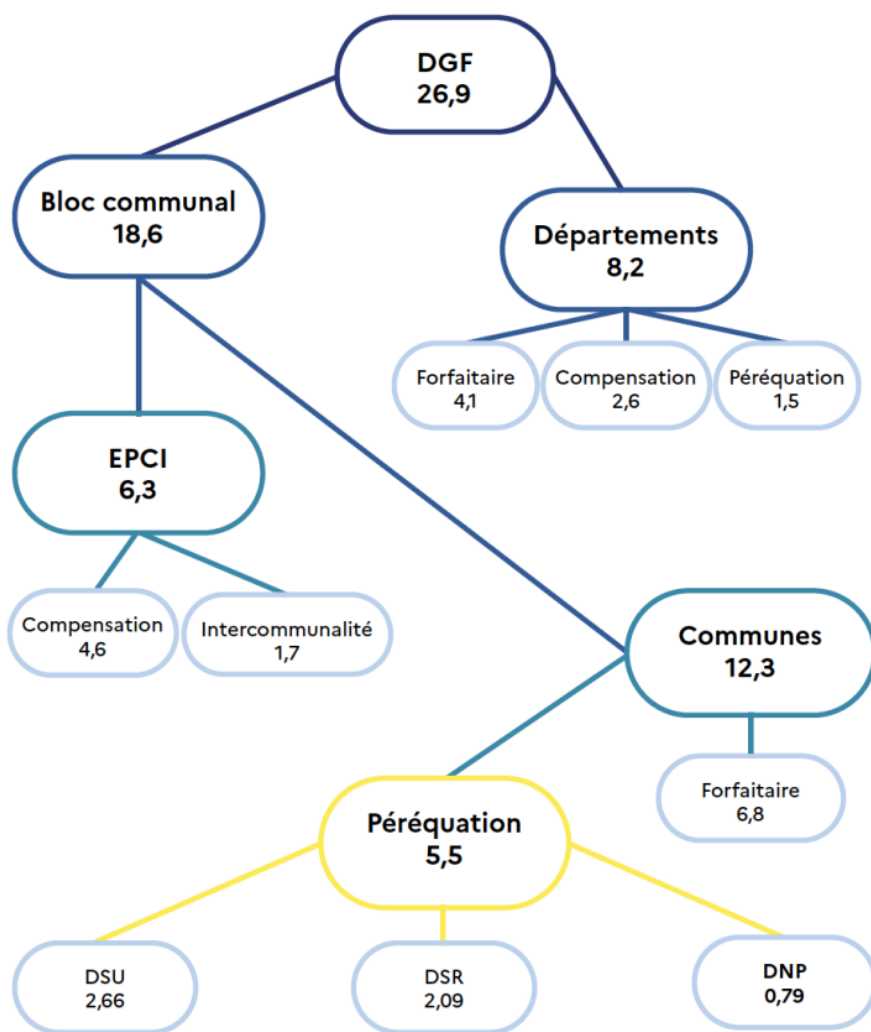
L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « *le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année par la loi de finances* ».

(1) Dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

La DGF est composée de dix dotations : quatre dotations au profit des communes, deux dotations au profit des EPCI et quatre dotations au profit des départements.

LA DGF EN 2023

(en milliards d'euros)



Source : DGCL, Guide pratique de la DGF 2023.

Les dotations qui composent la DGF peuvent être dissociées en deux catégories : les dotations forfaitaires et de compensation d'un côté, et les dotations de péréquation de l'autre.

La dotation forfaitaire des communes prend en compte la population locale, mais intègre également d'anciennes composantes historiques figées. La persistance de ces composantes figées peut expliquer que des communes largement similaires en termes de population ou de richesse perçoivent des dotations forfaitaires d'un montant sensiblement différent. La dotation forfaitaire évolue aussi spontanément, avec la croissance de la population, les mouvements d'intercommunalité ou les créations de communes nouvelles.

Les dotations de compensation des EPCI et des départements regroupent également d'anciennes composantes figées.

Les dotations de péréquation visent à garantir à toute collectivité une possibilité de développement local, dans le cadre de son autonomie financière, c'est-à-dire compenser les disparités qui relèvent de l'histoire ou de la géographie sans interférer avec celles qui résultent de l'exercice de la libre administration.

Pour autant, les dotations de la DGF répondent à des principes communs :

– le comité des finances locales (CFL) est associé à la répartition de la DGF ;

– les montants doivent être communiqués aux élus chaque année pour le 31 mars, dans la perspective du vote des budgets locaux (les budgets primitifs doivent être adoptés le 15 avril au plus tard), et sont mis en ligne sur le site internet de la direction générale des collectivités locales (DGCL)⁽¹⁾ ;

– la DGF est calculée à partir d'une trentaine de critères de ressources et de charges.

Ces critères sont de nature :

– démographique (population, nombre d'enfants) ;

– sociale (nombre de logements sociaux, quartiers prioritaires de la politique de la ville) ;

– financière (potentiel financier, effort fiscal) ;

– physique ou géographique (superficie, classement en zone de montagne, longueur de voirie) ;

– ou administrative (qualité de chef-lieu de canton ou d'arrondissement, classement en zone de revitalisation rurale).

(1) [Lien](#) pour l'ensemble des composantes de la DGF par collectivité. [Lien](#) pour la synthèse consolidée.

L'ensemble de ces critères visent à caractériser la diversité de situation des collectivités, tout en étant suffisamment fiables pour faire l'objet d'un recensement et de comparaisons à l'échelle nationale.

À noter que les lois de finances pour 2021 et 2022 ont réformé le calcul des indicateurs financiers utilisés dans la répartition de la DGF et d'autres dotations (ainsi que pour les fonds de péréquation), comme le potentiel fiscal, le potentiel financier et l'effort fiscal pour :

– tenir compte du nouveau panier de ressources des communes (suppression de la taxe d'habitation et transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, baisse et compensation par un PSR des impôts fonciers de production) ;

– et prendre en compte des recettes libres d'emplois comme les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe locale sur la publicité extérieure, la taxe sur les pylônes électriques, la taxe de stockage sur les déchets nucléaires et la majoration de la TH sur les résidences secondaires (THRS).

Les effets de la réforme ont été neutralisés en 2022 par une fraction de correction de 100 %. En 2023, cette fraction est de 90 % et baisse chaque année. Le nouveau mode de calcul sera pris en compte totalement en 2028, avec une fraction égale à 0. Par dérogation, la fraction sur l'effort fiscal a été maintenue à 100 % en 2023 pour les communes.

La part des dotations de péréquation augmente au sein de la DGF depuis 2016. Cette augmentation est prévue en seconde partie de la loi de finances ⁽¹⁾. La dotation forfaitaire évolue quant à elle spontanément, avec la croissance de la population, les mouvements d'intercommunalité ou les créations de communes nouvelles.

Sans abondement externe, la DGF est à la fois une « dotation vivante » et une enveloppe fermée. La progression de la péréquation et la hausse mécanique de la dotation forfaitaire ont été financées par minoration (« écrêtement ») de la dotation forfaitaire selon une clef de répartition fixée par le CFL lors de sa séance annuelle de février. Même avec un montant stabilisé (entre 2017 et 2022) la DGF devenait donc plus péréquatrice (hausse des dotations de péréquation et baisse de la dotation forfaitaire, qui est la composante la plus historique et qui correspond le moins à la réalité économique des territoires). Ces mouvements internes avaient des impacts limités dans les RRF des collectivités : entre 2021 et 2022, la variation moyenne de DGF était comprise entre - 1 % et + 1 % des RRF des communes, et 51,5 % des communes avaient une DGF stable. L'écrêtement de la dotation forfaitaire pouvait néanmoins être source d'incompréhension pour les communes concernées, qui voyaient leur DGF baisser sans que leur richesse ou leur population ait évolué par rapport à l'année précédente.

(1) Le lecteur pourra se reporter au commentaire de l'article 56 du présent projet de loi de finances.

En 2023, la péréquation des communes a été augmentée de 320 millions d'euros, mais la DGF a été augmentée du même montant. Il n'y a donc pas eu besoin d'écrêtement pour financer l'accroissement de la péréquation. Cet abondement extérieur a permis de garantir une DGF en hausse pour 90 % des communes. En effet, il a été largement concentré sur la DSR, perçue par près de 95 % des communes (200 millions d'euros sur 320 millions). Une baisse de DGF reste possible en cas de baisse de la dotation forfaitaire pour des motifs démographiques, ou de perte d'une dotation de péréquation (par exemple parce que le potentiel financier a augmenté).

2. En 2023, les variables d'ajustement ont été minorées à un niveau historiquement bas de – 15 millions d'euros

Les « variables d'ajustement » désignent un ensemble de dotations figées versées par PSR, minorées chaque année d'un montant cible pour neutraliser en tout ou partie le dynamisme de certains concours financiers (on parle de « gage »). La loi de finances de l'année fixe l'assiette et les taux de minoration des variables d'ajustement. C'est la loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾ qui avait mis en place ce mécanisme de maîtrise des concours financiers de l'État. Par la suite, le nombre de ces variables a été progressivement étendu ou modifié de manière à répartir équitablement l'effort.

En 2023, comme en 2022 et 2021, le périmètre des variables d'ajustement est uniquement composé de dotations de compensation issues de la réforme de la taxe professionnelle :

– la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) du bloc communal, des départements et des régions, qui vise à compenser les principaux effets de la réforme de la TP ;

– la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE ou dot²), qui comprend certaines allocations compensatrices régionales et départementales historiques ;

– et la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), qui alimente ces fonds, autrefois financés par la TP, pour un montant égal à la somme des versements effectués en 2009 au bloc communal ⁽²⁾.

(1) Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

(2) Le montant individuel du FDPTP est communiqué annuellement au conseil départemental, qui doit, aux termes du II de l'article 1648 A du code général des impôts, le répartir à partir de critères objectifs qu'il définit à cet effet, entre les communes et les EPCI défavorisés par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou par l'importance de leurs charges. Ces dispositions octroient une grande souplesse aux départements dans la fixation des critères de répartition. Les FDPTP n'ont pas vocation à garantir durablement aux communes des montants perçus antérieurement. Le département ne doit cependant pas méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques. Source : réponse du 6 janvier 2022 à la question écrite [n° 25388](#) du sénateur Hervé Maurey.

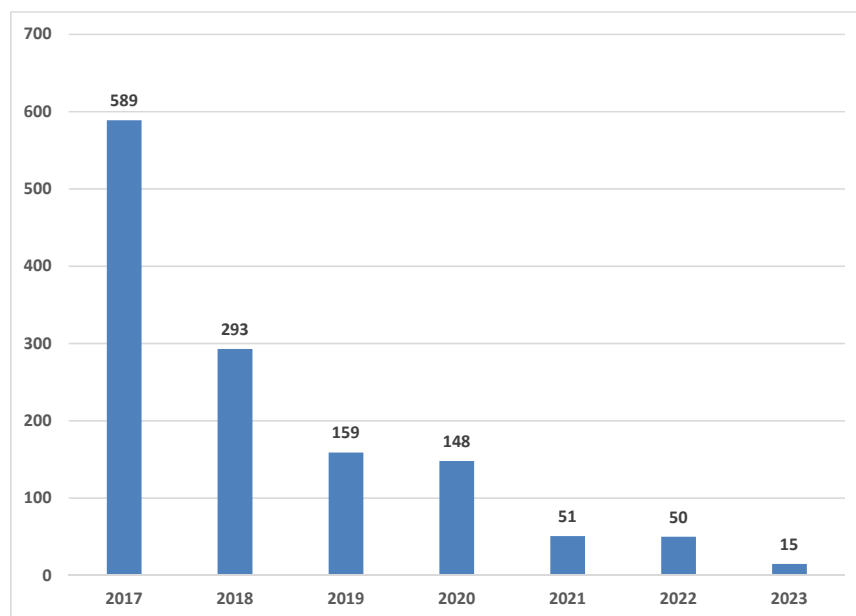
En outre, depuis la loi de finances pour 2020, le PSR de compensation aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM) de la perte de recettes consécutive au relèvement en 2016 du seuil d'assujettissement (de 9 à 11 salariés) des entreprises au versement transport, aujourd'hui versement mobilité (VM), a intégré les variables d'ajustement et est plafonné à 48 millions d'euros (il s'agit cependant du plafonnement d'un PSR dynamique, plutôt que de la minoration d'une dotation figée, mais l'objectif reste la neutralisation partielle du dynamisme d'autres concours).

En 2023, la minoration s'est établie à un plus bas historique de 15 millions d'euros, supportée par les départements, pour 10 millions d'euros sur leur dot² et pour 5 millions sur leur DCRTP. La minoration initialement prévue pour les régions (30 millions) dans le projet de loi de finances pour 2023 déposé par le Gouvernement a été supprimée en nouvelle lecture par amendement du Gouvernement intégré dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution ⁽¹⁾.

À noter que jusqu'en 2018, la hausse de la péréquation verticale était pour moitié financée par minoration des variables d'ajustement. Elle a ensuite été financée uniquement par l'écêtement et, en 2023, par relèvement du montant de la DGF (voir ci-dessus).

ÉVOLUTION DES MINORATIONS DES VARIABLES D'AJUSTEMENT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

(1) Amendement n° 676 du Gouvernement.

Depuis la loi de finances pour 2019, les minorations sont réparties entre collectivités au prorata des recettes réelles de fonctionnement. Cette modalité de répartition permet de tenir compte des ressources de la collectivité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. La DGF augmente à nouveau en 2024, de 220 millions d'euros

Le I du présent article fixe le montant de la DGF à 27 145 046 362 euros.

Il augmente de 213,6 millions d'euros par rapport à son montant de 2023. La péréquation augmente de 220 millions d'euros. La différence résulte de mesures de périmètres :

– la DGF du département de l'Ariège est minorée de manière pérenne de 7,2 millions d'euros pour tenir compte de la recentralisation du RSA dans ce département (principe de neutralité budgétaire de la recentralisation de cette compétence) ⁽¹⁾ ;

– la DGF du département du Pas-de-Calais est minorée de manière pérenne de 1,6 million d'euros pour tenir compte de la cessation des missions de promotion de la vaccination ;

– en sens inverse, la majoration de la DGF globale de 2,5 millions d'euros pour abonder le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) ⁽²⁾.

2. Les variables d'ajustement seront minorées de 67 millions d'euros

En second lieu, le présent article procède à une minoration des variables d'ajustement de 67 millions d'euros pour 2024 (après 15 millions d'euros en 2023).

Le A du II prévoit que le PSR de compensation des pertes de recettes résultant pour les AOM de la réduction de l'assiette du versement transport reste plafonné à 48 millions d'euros en 2024, comme en 2023.

(1) La réfaction de DGF permet de boucler le financement de la recentralisation de la compétence RSA si la reprise des fractions transférées de TICPE, des ressources allouées au titre du FMDI et du DCP, ainsi que la reprise d'une fraction maximale de 20 % des DMTO du département ne suffisent pas pour atteindre le montant du droit à compensation de l'État.

(2) C'est un fonds d'aide qui permet à l'État d'octroyer des aides aux communes et établissements publics qui prennent en charge le relogement temporaire d'occupants de logements évacués sur la base d'une mesure de police spéciale, générale ou dans le cadre d'une catastrophe naturelle. Des subventions peuvent aussi être octroyées pour les opérations de murage des logements évacués afin d'éviter leur réintégration pendant que le danger persiste. Le FARU avait été créé en 2006, et a été prolongé à trois reprises pour cinq ans en loi de finances, la loi de finances pour 2021 l'ayant prolongé de 2021 à 2025. La consommation du FARU n'a cessé d'augmenter, en raison notamment de l'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des épisodes de catastrophe naturelle. Le FARU est abondé par prélèvement sur la DGF. Pour éviter une répercussion sur les collectivités bénéficiaires de la DGF, celle-ci doit être abondée du même montant que le prélèvement au FARU. L'exposé des motifs du présent article précise qu'il convient d'opérer un nouvel abondement car le niveau du FARU ne permettrait plus de faire face aux subventions qui devraient être accordées en 2024.

Le **a du 1° du B du II** prévoit que la dot² des départements n'est pas minorée.

Le **b du même 1°** prévoit que la dot² des régions n'est pas minorée.

Le **a du 2° du B du II** prévoit le taux de minoration applicable en 2024 à la DCRTP des régions et à celle des départements.

Le **b du 2° du même B** prévoit le taux de minoration applicable en 2024 à la DCRTP du bloc communal (communes et EPCI à fiscalité propre).

Le **C du II** prévoit le taux de minoration de la dotation de garantie des reversements des FDPTP.

Il ressort donc de ces dispositions que, pour 2024, les minorations portent sur :

- la DCRTP du bloc communal (– 14 millions d'euros) ;
- la DCRTP des départements (– 20 millions d'euros) ;
- la DCRTP des régions (– 20 millions d'euros) ;
- la dotation aux FDPTP (– 13 millions d'euros).

Les dot² des départements et des régions ne sont pas minorées en 2024. Ces dotations étant figées par rapport aux compensations historiques, leur montant en 2024 sera égal à celui versé en 2023.

En 2024, les minorations porteront ainsi pour 27 millions sur le bloc communal (DCRTP et FDPTP), 20 millions d'euros sur les départements et 20 millions d'euros sur les régions.

**LE PÉRIMÈTRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT
ET LES TAUX DE MINORATION EN 2023**

(en euros)

	Montant 2023	Montant cible PLF 2024	Montant de minoration PLF 2024	Taux de minoration (en %)
Dot 2 départements	362 198 778	362 198 778	0	0,00
Dot 2 régions	15 805 192	15 805 192	0	0,00
Dotation aux FDPTP	284 278 401	271 278 401	13 000 000	4,57
DCRTP bloc communal	1 144 768 465	1 130 768 465	14 000 000	1,22
DCRTP départements	1 263 315 500	1 243 315 500	20 000 000	1,58
DCRTP régions	467 129 770	447 129 770	20 000 000	4,28
PSR versement transport	48 000 000	48 000 000	0	0,00
Total	3 585 496 106	3 518 496 106	67 000 000	1,87

Source : commission des finances.

Le **III** précise les modalités de minoration des variables d’ajustement en 2024. Depuis 2019, la minoration est réalisée au prorata des recettes réelles de fonctionnement (RRF) des bénéficiaires des dotations minorées. Pour 2024, il s’agit des recettes réelles de fonctionnement (RRF) constatées dans les comptes de gestion afférents à l’exercice 2022.

III. L’IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

L’augmentation de la DGF permettra de continuer à faire progresser la péréquation tout en assurant une hausse de leur DGF à la grande majorité des communes (60 % d’entre elles, selon l’exposé des motifs du présent article). La DGF progresse dans un contexte financier plus contraint, et alors que les communes bénéficient par ailleurs de recettes fiscales (notamment la taxe foncière, mais aussi la TEOM) en forte hausse.

Cette hausse de la DGF concentrée sur la péréquation permet de soutenir les communes urbaines ou rurales les plus fragiles, qui ne disposent pas nécessairement de bases fiscales importantes et bénéficient moins de la revalorisation des valeurs locatives liée à l’inflation observée depuis 2021 que les grandes collectivités du bloc communal.

Afin de crédibiliser la trajectoire des concours financiers de l’État, il paraît donc logique d’augmenter le « gage » sur les variables d’ajustement.

Le Rapporteur général rappelle que si le montant de 67 millions d’euros est en hausse par rapport à l’année dernière, il reste bien plus bas que les minoration opérées jusqu’en 2020. En outre, il est réparti de manière équitable entre chaque catégorie de collectivités locales.

*

* *

Article 25

Création d'un prélèvement sur les recettes de l'État pour compenser les pertes de recettes résultant de la réforme 2023 de la taxe sur les logements vacants

Résumé du dispositif proposé

Cet article crée un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) au profit des communes et EPCI qui intègrent le zonage de la taxe sur les logements vacants (TLV) et perdent corrélativement la faculté de lever et percevoir la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

Le PSR est évalué à 24,7 millions d'euros. Ce montant correspond à une compensation intégrale des montants de THLV perçus en 2023 par les communes concernées. Il sera versé chaque année.

Dernières modifications intervenues

L'article 16 de la loi de finances pour 2013 a étendu le périmètre d'application de la TLV (la définition de la « zone tendue ») aux communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Il a aussi créé un PSR de 4 millions d'euros pour compenser les pertes de recettes de communes et EPCI qui avaient institué la THLV avant d'intégrer le zonage de la TLV.

Le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 avait fixé la liste des 1 140 communes ainsi situées en zone tendue.

La loi de finances pour 2022 a mis fin à l'affectation d'une fraction du produit de la TLV à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Elle est désormais entièrement affectée à l'État.

L'article 73 de la loi de finances pour 2023 a étendu le zonage de la TLV aux « communes touristiques tendues » définies comme étant affectées d'un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements qui résulte notamment d'une proportion élevée de résidences secondaires. Parallèlement, l'article 74 de la même loi de finances a porté le taux de la TLV à 17 % la première année d'opposition et 34 % à compter de la deuxième année (contre 12,5 % et 25 % auparavant).

Le décret du 23 août 2023 a établi la liste des 3 697 communes situées dans le nouveau zonage, 2 263 l'ayant intégré comme commune touristique tendue.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

1. La taxation sur les logements peu occupés est complexe

Si la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée, plusieurs taxes existent sur les logements peu occupés.

- *La taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS)*

La THRS est instituée sur l'ensemble du territoire sur les résidences secondaires, c'est-à-dire des locaux meublés à usage de logements mais non utilisés comme résidence principale. Elle est perçue par les communes. Le taux est fixé par le conseil municipal.

- *La taxe sur les logements vacants (TLV)*

La TLV s'applique aux logements libres de toute occupation pendant au moins une année au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ⁽¹⁾. Les logements vacants sont habitables ⁽²⁾ mais, contrairement aux résidences secondaires, ne sont pas meublés. Une occupation momentanée (inférieure à 91 jours consécutifs) ne remet pas en cause la vacance. Elle n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable. La TLV est affectée au budget général de l'État. L'assiette est la valeur locative du logement. Le débiteur est le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote. Depuis l'article 74 de la loi de finances pour 2023, le taux est de 17 % la première année d'imposition et de 34 % à compter de la deuxième (contre, auparavant, 12,5 % et 25 %). La TLV s'applique seulement dans les communes incluses dans un périmètre (ou zonage) défini par deux critères cumulatifs :

– l'appartenance à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants ;

– un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant. Ce déséquilibre s'apprécie en tenant compte, notamment, du niveau élevé des loyers, du niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou du nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Ce périmètre correspond aux zones dites « tendues » pour l'accès au logement. L'urbanisation continue est appréciée sur la base des unités urbaines au sens de l'Insee.

Depuis l'article 73 de la loi de finances pour 2023, d'autres communes ont intégré le zonage : celles qui n'appartiennent pas à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants, mais où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Pour ces communes, le déséquilibre s'apprécie toutefois différemment : il tient compte de la proportion élevée de logements affectés à l'habitation autres que ceux affectés à l'habitation principale par rapport au nombre total de logements. Ce périmètre supplémentaire comprend ainsi les communes touristiques « tendues », notamment sur les façades atlantiques et

(1) Article 232 du CGI.

(2) C'est-à-dire clos, couverts et pourvus des éléments de confort minimaux (installation électrique, eau courante et équipement sanitaire), [BoFIP](#).

méditerranéennes, en Corse et dans les zones de montagne. Cet élargissement a été rendu effectif avec le décret du 25 août 2023 ⁽¹⁾ pour les impositions à compter de 2024.

- *La majoration de THRS*

Par ailleurs, les communes qui sont dans ce zonage peuvent majorer la THRS d'un taux compris entre 5 % et 60 % de la cotisation du redevable ⁽²⁾.

Les articles 73 et 74 de la loi de finances pour 2023 avaient donc pour objet de renforcer la lutte contre la rétention foncière et la difficulté d'accès à l'habitation principale, qu'elle résulte d'une proportion élevée de résidences secondaires ou d'une vacance volontaire de logements destinés à l'habitation. Il s'agit de renchérir le coût de la location en meublé touristique et d'inciter les propriétaires bailleurs à remettre leurs logements sur le marché des résidences principales.

- *La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)*

Enfin, la THLV peut être instituée dans les communes où ne s'applique pas la TLV, c'est-à-dire celles « hors zonage » ⁽³⁾. Un même logement ne peut donc pas être imposé à la fois à la TLV et à la THLV. La vacance du logement est définie comme pour la TLV, à ceci près que la THLV ne s'applique qu'à compter de deux années de vacance (contre une pour la TLV). À titre subsidiaire, un EPCI peut aussi instituer cette taxe sur le territoire de celles de ses communes membres qui n'ont pas déjà institué la taxe ⁽⁴⁾ (et qui ne relèvent pas de la TLV). Le taux applicable est celui de la TH de la commune ⁽⁵⁾ ou celui de l'EPCI à fiscalité propre. Elle est perçue par la commune ou l'EPCI qui l'a instituée.

La fiscalité sur les logements peu occupés est donc complexe et repose sur plusieurs outils (THRS, majoration de THRS, TLV et THLV) au bénéfice d'affectataires différents (État et bloc communal) dans des objectifs également différents (rendement ou fiscalité incitative au service de la politique du logement). Des effets d'optimisation sont redoutés (certains contribuables pouvant être tentés de meubler ou vider un logement pour être taxé à la TLV, THLV ou à la THRS en fonction des taux applicables dans leur commune). Diverses propositions de simplification ont été formulées, par exemple la fusion de ces impositions dans une ou deux taxations simplifiées des logements vacants ou occupés temporairement ⁽⁶⁾.

(1) Décret n° 2023-822 du 25 août 2023. La liste des communes en application des nouveaux critères est prévue en annexe au décret. [Lien](#)

(2) Article 1407 ter du CGI.

(3) Article 1407 bis du CGI.

(4) Et à condition qu'il ait adopté un programme local de l'habitat.

(5) Majoré le cas échéant du taux additionnel d'un EPCI sans fiscalité propre dont elle est membre, c'est-à-dire d'un syndicat financé par des contributions fiscalisées.

(6) Voir par exemple le rapport sur la refonte de la fiscalité locale par Alain Richard et Dominique Bur (mai 2018). Il propose d'unifier la TLV, la THRS et THLV sous la forme d'une contribution sur les résidences secondaires et logements vacants (qui s'approcherait du produit de la THRS) appliquée aux propriétaires (seulement 12%

SYNTHÈSE DE LA TAXATION DES LOGEMENTS PEU OCCUPÉS

	Affectation	Assiette	Finalité	Champ d'application	Taux	Logements visés	Produit
TLV	État	Valeur locative	Fluidifier le marché du logement dans les zones tendues	Dans les communes du zonage, de plein droit (1 140 jusqu'en 2023, 3 697 à partir de 2023 avec l'extension aux communes touristiques tendues)	17 % la première année d'imposition 34 % à compter de la deuxième (depuis 2023)	Vacants depuis plus d'un an	106 M€ (En 2022, fiche d'impact du décret)
THLV	Communes (ou EPCI)	Valeur locative	Fluidifier le marché du logement	Hors zonage, sur délibération (4 226 communes et 382 EPCI, Rapport Richard-Bur, 2018)	Taux de TH de la commune (ou de l'EPCI)	Vacants depuis plus de deux ans consécutifs	61 M€ en 2022 (Fiche d'impact) 138 000 rôles en 2018 (Richard Bur)
THRS	Communes	Valeur locative	Taxer les résidences secondaires (recettes pour les collectivités, pendant de la THRP supprimée)	Sur l'ensemble du territoire, de plein droit	Taux de TH de la commune	Résidences secondaires	2,8 Mds € en 2022 (OFGL) (3,7 millions de rôles en 2018, rapport Richard Bur)
Majoration de THRS	Communes	Cotisation de THRS	Limiter le nombre de résidences secondaires dans les zones tendues, et dans les communes touristiques tendues depuis la loi de finances pour 2023	Dans les communes du zonage, sur délibération en 2022, 255 communes (sur les 1 140 alors autorisées, soit 22 %) dont 73 au taux maximum de 60 % et 126 au taux de 20 % (rapport du Sénat sur la loi de finances pour 2023)	Majoration de 5 à 60%	Résidences secondaires	173 M€ en 2022 (Fiche d'impact du décret)

Source : commission des finances

2. L'extension du zonage assujettit davantage de communes à la TLV et leur permet de majorer la THRS mais entraîne la perte de la THLV

Le décret du 23 août précité a permis de porter le zonage TLV (et donc de la majoration THRS) à 3 697 communes.

ÉVOLUTION DU ZONAGE

Avant le décret				
	Nombre de communes	Habitants	Logements	Résidences secondaires
	1 151	22,6 millions	11,7 millions	736 000
Après le décret				
	Nombre de communes	Habitants	Logements	Résidences secondaires
Actualisation de la zone tendue (critère déjà existant)	1 434	26 millions	13,4 millions	848 000
Zone touristique tendue (nouveau critère)	2 263	2,94 millions	2,9 millions	1,4 million
Total	3 697	28,94	16,3 millions	2 248 000

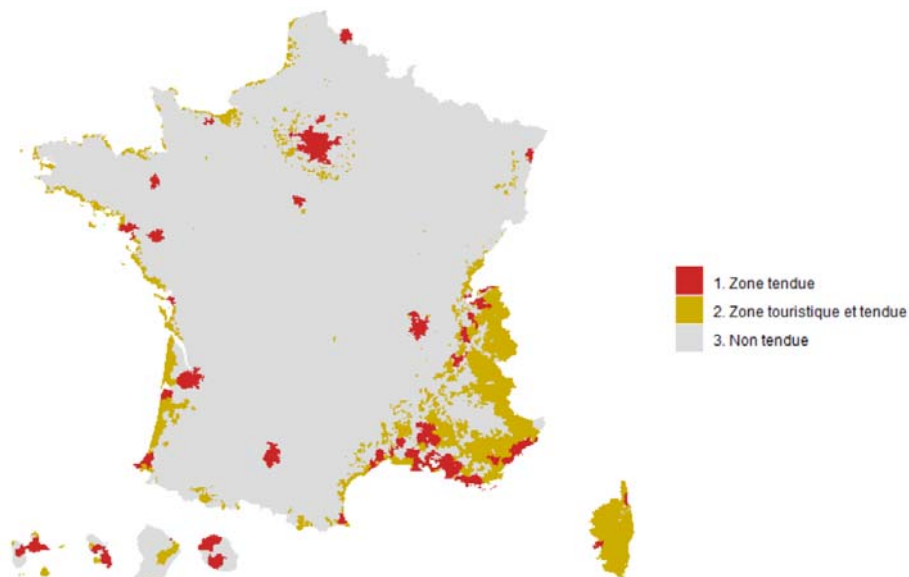
Source : commission des finances à partir du décret et de sa fiche d'impact.

Selon l'Insee, on dénombre 37 millions de logements en France, 3,2 millions de résidences secondaires et 3 millions de logements vacants ⁽¹⁾.

Les communes « touristiques tendues » qui intègrent le zonage correspondent aux 8 % des communes les plus tendues qui ne sont pas comprises dans la liste des zones tendues d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et dont la proportion de résidences secondaires est supérieure ou égale à 10 %.

(1) À noter que la définition de logement vacant selon l'Insee intègre les logements trop dégradés pour être habités et ne recoupe donc pas la notion fiscale de logement vacants.

ZONAGE À L'ISSUE DU DÉCRET N° 2023-822



Source : évaluation préalable.

Le Gouvernement avait pris soin de consulter les associations d'élus pour l'élaboration du décret du 23 août 2023. Le Comité des finances locales a également été saisi et a donné un avis favorable le 13 juin 2023.

Cependant, si cette réforme a octroyé la faculté de majorer la THRS à de nombreuses communes, elle a fait perdre la possibilité de percevoir la THLV. En effet, en intégrant le zonage, une commune se voit appliquer de plein droit la TLV mais ne peut plus instituer la THLV. Or, la TLV est une taxe perçue par l'État tandis que la THLV est une recette locale. Il y a donc une perte de recettes fiscales pour les communes concernées. Selon l'évaluation préalable, 410 communes ayant institué la THLV la perdent suite à leur basculement dans le zonage TLV pour un montant total de 24,52 millions d'euros. Ces pertes pourraient être compensées par la majoration de THRS. Mais une vingtaine de communes (notamment en outre-mer) ne pourront pas compenser entièrement la perte, y compris en majorant la THRS à hauteur de 60 % (le niveau maximal autorisé), pour un montant total de perte de 4 millions d'euros. Les EPCI subiraient quant à eux une perte de 0,2 million d'euros qu'ils ne pourraient compenser (ils ne lèvent pas de THRS).

Lors d'une précédente extension du zonage par l'article 16 de la loi de finances pour 2013, une dotation de compensation par prélèvement sur les recettes de l'État (PSR) avait été créée pour compenser les communes (et EPCI) intégrant le zonage et qui percevaient la THLV. Cette dotation est égale, pour chaque commune ou EPCI concerné, à sa part de produit de THLV perçu en 2012. Elle est donc stable depuis 2013 à 4 millions d'euros au total.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE COMPENSATION INTÉGRALE DE LA PERTE DE LA THLV PAR UN PSR

Le dispositif proposé reconduit la logique du PSR créé en 2013 lors de la précédente extension du zonage, à savoir une compensation intégrale de la perte liée au basculement dans le zonage TLV et à la fin corrélative de la perception de la THLV.

La compensation est donc égale, pour chaque commune ou EPCI qui percevait la THLV avant la réforme, au montant de THLV perçu en 2023 (sans préjudice d'une éventuelle utilisation de la faculté nouvelle de majoration de la THRS).

Le PSR est évalué à 24,7 millions d'euros (la perte anticipée de THLV par les communes et EPCI) et ce montant sera donc reconduit chaque année à compter de 2024.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

Le Rapporteur général observe que le Gouvernement met en œuvre l'engagement pris d'une compensation intégrale des communes et EPCI concernés par une perte de la THLV avec l'extension du zonage.

Les communes concernées pourront en outre activer le levier de la majoration de THRS. Au total, cette réforme permet donc d'accroître les recettes fiscales des communes et les outils dont elles disposent pour mener leur politique du logement.

Dans la fiche d'impact du décret, le Gouvernement propose une prévision des montants de TLV, de majoration de THRS et de THLV pour l'année 2023 et, en incluant l'effet de la réforme, pour 2024.

IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RÉFORME DU ZONAGE DE LA TLV

(en millions d'euros)

	2022 (exécution)	2023 (prévision)	2024 (prévision)	
			Référence (sans réforme)	Avec réforme
TLV	106	147	156	206 (+ 50)
Majoration de THRS	173	209	237	562 (+ 325)
THLV	61	65	69	49 (- 20)
Totaux	340	421	462	817 (+355)

Source : fiche d'impact du décret n° 2023-822

Note : évaluation à partir des données fiscales 2021 et 2022 de la DGFIP, des dernières données de logements et résidences secondaires de l'Insee, ainsi que des valeurs locatives et taux de taxation (DGFIP).

Au total, la réforme de la taxation du zonage aboutirait donc à susciter en 2024 355 millions d’euros de recettes en plus pour les administrations publiques, dont 50 millions d’euros pour l’État (*via* la TLV) et 305 millions d’euros pour le bloc communal. En intégrant le PSR de compensation de la perte de THLV créé par le présent article, les communes et EPCI percevraient plus de 330 millions d’euros supplémentaires.

*

* *

Article 26

**Rétrocession du produit des amendes « Zones à faibles émissions »
aux collectivités territoriales**

Résumé du dispositif proposé

Cet article prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2025, la rétrocession aux collectivités du bloc communal du produit des amendes forfaitaires issues de contrôles automatisés mis en œuvre dans les ZFE-m par ces collectivités.

Dernières modifications intervenues

La loi de finances pour 2006 a créé le compte d'affectation spécial *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* auquel est affectée une partie des amendes forfaitaires, l'autre partie étant versée au Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a institué les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) et posé le principe d'un contrôle automatisé des infractions aux restrictions de circulation mises en place dans ces zones.

La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a rendu obligatoires les ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. L'ÉTAT DU DROIT

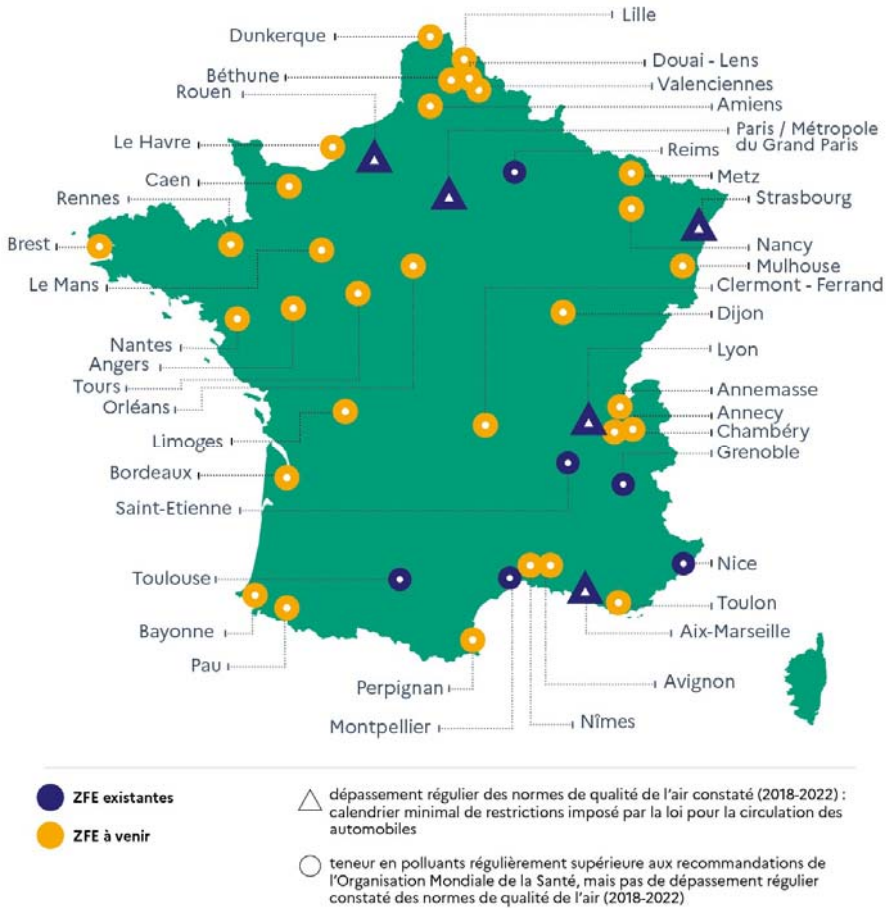
Les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) ont été instituées par l'article 86 de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite LOM). Les ZFE peuvent être créées par le maire ou le président d'un EPCI lorsqu'il dispose du pouvoir de police de la circulation ⁽¹⁾. Leur création était obligatoire en 2020, en cas de dépassements réguliers des normes de qualité de l'air ⁽²⁾. L'article 119 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dite Climat et résilience) les a ensuite rendues obligatoires d'ici le 31 décembre 2024 pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants.

Aujourd'hui au nombre de 11, elles seront 44 fin 2024.

(1) Article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

(2) Prévues à l'article L. 222-1 du code de l'environnement.

DÉPLOIEMENT DES ZFE-M



Source : *ecologie.gouv.fr*

Les ZFE-m définissent un périmètre dans lequel est instaurée une restriction de circulation, le cas échéant sur des plages horaires et jours déterminés, pour certaines catégories de véhicules. Elles ont pour objectif de réduire la pollution atmosphérique et protéger la population locale en limitant la circulation des véhicules les plus polluants pour améliorer la qualité de l'air notamment dans les centres urbains les plus denses. Les ZFE-m répondent donc à un double enjeu de santé publique et de protection de l'environnement.

Les communes ou EPCI décident du calendrier de restriction, du périmètre géographique, des catégories de véhicules, des modalités horaires, des classes de véhicules interdites et des dérogations. En tout état de cause, la ZFE doit couvrir au moins 50 % de la part de la population de l'EPCI le plus peuplé de l'agglomération résidant dans le périmètre de l'agglomération. Les agglomérations en dépassement

régulier des valeurs de la qualité de l'air doivent mettre en place des restrictions minimales. Des amendes contraventionnelles sont encourues en cas de non-respect des restrictions ⁽¹⁾. La LOM a posé le principe d'un contrôle automatisé des ZFE par les services de police et de gendarmerie nationales ou par les services de police municipale des communes sur le territoire desquelles a été instituée une ZFE-m ⁽²⁾. Selon l'évaluation préalable du présent article, cette mise en œuvre est prévue pour 2025.

En l'état actuel du droit, les amendes forfaitaires perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et de sanction alimentent en recettes le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*. Ce CAS a été créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006 dans le but d'affecter une partie du produit des amendes de la circulation à des actions de sécurité routière. Le produit de ces amendes est affecté dans la limite d'un plafond de 339,95 millions d'euros à la première section du CAS, *Contrôle automatisé*, et dans la limite d'un plafond de 170 millions d'euros à la seconde section *Circulation et stationnement routiers*. La première section finance notamment l'installation et l'entretien des radars, tandis que la seconde finance diverses actions qui contribuent à la sécurité routière. Les deux sections assurent aussi le financement de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Les sommes excédant ce plafond global de 510 millions d'euros sont affectées au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) dans la limite de 26 millions d'euros, et, pour le solde, à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF). Aux termes de l'évaluation préalable du présent article, sans modification de ces plafonds, les recettes issues de la mise en œuvre du contrôle automatisé des ZFE-m reviendraient à l'AFITF.

Le Gouvernement s'était cependant engagé lors de l'examen du projet de loi LOM à la rétrocession des recettes générées par le contrôle automatisé dans les ZFE-m aux collectivités qui mettent en place ces contrôles.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I du présent article** exclut des recettes du CAS les amendes issues des systèmes automatiques de contrôle et de sanction mis en place dans les ZFE-m.

Le **II** affecte, à compter du 1^{er} janvier 2025, le produit des amendes perçues au titre de l'année écoulée et sanctionnant les infractions aux règles de circulation arrêtées pour les ZFE, à la commune ou à l'EPCI à fiscalité propre qui a mis en place la ZFE sur son territoire, déduction faite d'une quote-part de ce produit affectée à l'ANTAI. Un décret en Conseil d'État précisera notamment les modalités de répartition des recettes au sein des EPCI.

(1) Article R 411-19-1 du code de la route.

(2) Article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales.

III. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

L'évaluation préalable estime un montant moyen de recette à 50 euros par avis de contravention sur la base des contrôles automatisés existants. Compte tenu de la quote-part cédée à l'ANTAI, le montant moyen rétrocédé aux collectivités par avis serait de 47 euros. Toutefois, une estimation des montants globaux est incertaine et dépendra du nombre de collectivités qui déploieront effectivement les contrôles automatisés et les moyens qu'elles mettront en œuvre pour ce contrôle.

L'évaluation préalable propose néanmoins une estimation de 500 000 avis de contravention émis en 2025 (première année de déploiement des contrôles) puis un million par an à compter de 2026. Les montants rétrocédés aux collectivités seraient donc de l'ordre de 23,5 millions d'euros en 2025 et de 47 millions d'euros à compter de 2026.

En tout état de cause, la rétrocession de ces amendes apparaît cohérente avec la responsabilité des collectivités territoriales qui mettront en place les contrôles automatisés dans les ZFE-m de leur territoire. Si cette action atteint mieux ses objectifs de modifications des comportements et des usages, les montants d'amendes seraient à terme moins importants.

*

* *

Article 27

**Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État
au profit des collectivités territoriales**

Résumé du dispositif proposé

Le présent article évalue, comme chaque année en loi de finances initiale, le montant des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales. Pour 2024, ces derniers sont évalués à **44,84 milliards d'euros**, soit une baisse nominale de 747 millions d'euros, mais une augmentation à périmètre constant (hors mesures exceptionnelles) de 783 millions d'euros, comme le précise l'exposé des motifs de l'article.

Au sein des PSR, il convient de noter pour 2024 :

- pour la deuxième année consécutive, une hausse de la **DGF** (+ 220 millions d'euros en 2024, après + 320 millions d'euros en 2023) ;
- l'augmentation anticipée de 404 millions d'euros du **FCTVA**, du fait de sa hausse tendancielle (+ 364 millions d'euros) et de la réintégration de l'aménagement des terrains dans l'assiette (+ 250 millions d'euros, dont + 40 millions d'euros en 2024) ;
- un nouveau PSR de compensation de la réforme de la taxation des **logements vacants** (voir commentaire de l'article 25 du présent projet de loi) ;
- le dynamisme du PSR de compensation de la division par deux des valeurs locatives des **bâtiments industriels**, qui intègre la dynamique des bases, pour une hausse de 191 millions d'euros ;
- la **minoration des variables d'ajustement** (DCRTP du bloc communal, des départements et des régions, ainsi que les dotations aux FDPTP) pour un montant total de 67 millions d'euros ;
- le versement en 2024 des soldes du PSR « filet de sécurité inflation » au titre de 2023, évalués à 400 millions d'euros et sa non-reconduction en 2024.

Dernières modifications intervenues

Le montant des PSR est fixé chaque année en loi de finances, conformément aux articles 6 et 34 de la LOLF.

La troisième loi de finances rectificative pour 2020 a créé un ensemble de PSR exceptionnels pour soutenir le secteur public local dans le cadre de la crise sanitaire, avec notamment un PSR de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales du bloc communal en 2020, le « **filet de sécurité** ». Il intégrait les autorités organisatrices de la mobilité (AOM, y compris Île-de-France Mobilités) pour compenser leurs pertes de recettes subies sur le versement transport. Cette LFR a aussi créé trois PSR de compensation de pertes de recettes fiscales spécifiques à la Corse et aux collectivités d'outre-mer.

La loi de finances pour 2021 a :

- prolongé le « filet de sécurité » sur les recettes fiscales du bloc communal ;
- créé un PSR au titre de la compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels, dans le cadre de la baisse des impôts dits « de production » ;

– **engagé l’automatisation du FCTVA**, déployée progressivement de 2021 à 2023, sur la base d’un principe de neutralité budgétaire et d’une nouvelle assiette qui a notamment conduit à exclure les **acquisitions, aménagements et agencements de terrains**.

La première loi de finances rectificative pour 2021 a inclus expressément Île-de-France Mobilités dans le filet de sécurité et a prolongé les PSR spécifiques pour les recettes des collectivités de Corse et d’Outre-mer, ainsi que pour certains établissements publics locaux.

La loi de finances pour 2022 a fixé à 43,2 milliards d’euros le montant des PSR au profit des collectivités.

La loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a créé trois PSR :

– un « **filet de sécurité inflation** » au profit des communes et EPCI dont l’épargne brute, faible fin 2021, a enregistré une baisse importante en 2022, afin de tenir compte de l’inflation sur les dépenses alimentaires et d’énergie, ainsi que de la revalorisation du point d’indice de la fonction publique (430 millions d’euros en 2022) ;

– une dotation au profit des départements, pour compenser la revalorisation du RSA par la loi du 16 août 2022 portant mesures d’urgence pour la protection du pouvoir d’achat (120 millions d’euros en 2022) ;

– une dotation au profit des régions pour compenser la revalorisation des stagiaires de la formation professionnelle par la même loi (18 millions d’euros en 2022).

La loi de finances pour 2023 a fixé le montant des PSR à 45,59 milliards d’euros (+ 1,8 milliard d’euros par rapport à 2022) et notamment :

– augmenté la DGF de 320 millions d’euros ;

– reconduit le filet de sécurité inflation pour 2023, pour un montant prévu de 1,5 milliard d’euros en 2023 (après des décaissements de 430 millions d’euros au titre de 2022) ;

– évalué à 200 millions d’euros l’augmentation du FCTVA, et à 183 millions d’euros la hausse du PSR de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L’ÉTAT DU DROIT

1. Les PSR contribuent au financement par l’État des collectivités locales et s’inscrivent dans l’objectif de maîtrise des finances publiques

Les prélèvements sur recettes (PSR) consistent en une rétrocession directe d’un montant déterminé de recettes de l’État. Ils peuvent être institués au bénéfice des collectivités territoriales ou de l’Union européenne. D’un point de vue comptable et juridique, les PSR ne sont donc pas des dépenses, mais des moindres recettes pour l’État. Ils ne sont pas soumis aux règles de présentation (en autorisations d’engagement et crédits de paiement, et en missions et programmes) et d’évaluation (objectifs et indicateurs de performance) prévues pour les crédits

budgétaires. Pour les bénéficiaires, et notamment les collectivités territoriales, les montants inscrits en loi de finances sont préservés de la régulation budgétaire (gel ou annulation de crédits). Les montants versés sont libres d'emploi. De ce point de vue, le mécanisme des PSR apparaît comme une garantie pour les collectivités. La seule contrainte est l'éventuelle imputation en section de fonctionnement (pour la dotation globale de fonctionnement – DGF), ou en section d'investissement (pour le Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA). La DGF et le FCTVA sont les deux PSR les plus importants, en montant, au bénéfice des collectivités locales.

Au regard de leur incidence sur le budget de l'État, les PSR s'inscrivent néanmoins dans l'objectif de maîtrise des comptes publics. Ils sont ainsi compris dans l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités, qui regroupent les versements divers de l'État qui contribuent au financement des collectivités territoriales, et qui font l'objet d'un plafonnement (« l'enveloppe normée ») fixé en loi de programmation des finances publiques (LPFP). Le projet de LPFP pour les années 2023 à 2027 prévoit ainsi l'évolution des concours financiers de l'État sur cette période. Le plafond doit ensuite en principe être respecté par le législateur en loi de finances. Il n'existe cependant pas de mécanisme de contrainte (la LPFP ne s'impose pas juridiquement aux lois de finances), et des dépassements ont été observés. Toutefois, le législateur peut procéder à des minorations de certains concours, pour compenser en partie la hausse spontanée ou prévue d'autres concours. Les concours minorés sont les « variables d'ajustement » : il s'agit d'un ensemble de PSR qui regroupent d'anciennes dotations de compensation figées à un niveau historique (voir le commentaire de l'article 24). Le montant des minorations varie chaque année mais à tendance à baisser depuis plusieurs années.

En nouvelle lecture du projet de LPFP pour les années 2023 à 2027, le texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, propose une trajectoire qui détaille pour la première fois ⁽¹⁾ la trajectoire des PSR au sein des concours financiers.

(1) Ce détail n'était pas présent dans les précédentes lois de programmation des finances publiques, ni dans le projet de loi de programmation pour 2023 à 2027 déposé et adopté à l'issue de la première lecture du Parlement.

**TRAJECTOIRE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
À PÉRIMÈTRE CONSTANT**

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2023	Projet de loi de finances pour 2024	2025	2026	2027
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales *	54 953	54 391	54 959	55 666	56 043
Total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales hors mesures exceptionnelles	52 847	53 980	54 941	55 661	56 043
– dont fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	6 700	7 104	7 625	7 884	7 786
– dont total mission "Relations avec les collectivités territoriales" (hors mesures exceptionnelles)	4 096	4 151	4 151	4 172	4 172
– dont prélèvement sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales (hors mesures exceptionnelles)	36 960	37 347	37 585	37 824	38 075
– dont taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions (ex-DGF)	5 090	5 378	5 579	5 780	6 011

Source : projet de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, en nouvelle lecture.

Ce détail de l'évolution des PSR résulte de l'adoption par la commission des finances, en nouvelle lecture, d'un amendement du Gouvernement ⁽¹⁾.

Dans ce dispositif, la ligne des PSR n'intègre pas le FCTVA, qui fait l'objet d'une trajectoire distincte. En effet, le FCTVA a une dynamique propre qui n'est pas pilotable pour les finances publiques dans la mesure où son montant résulte de l'investissement local (voir *infra*).

Au total, les montants plafonnés dans le projet de loi de programmation sont ceux de la ligne PSR (hors FCTVA) et la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT, qui regroupe des crédits budgétaires).

La ligne des PSR ne comprend pas non plus les mesures exceptionnelles. En effet, certains PSR ont été créés à titre temporaire, pour soutenir les collectivités locales face à la conjoncture. Il apparaît justifié de ne pas les prendre en compte pour mesurer l'effort financier de l'État sur la durée de la programmation.

(1) Amendement n° [CF174](#) du Gouvernement.

2. Les PSR exceptionnels de soutien aux collectivités face à la conjoncture prennent fin en 2023

Le filet de sécurité sur les recettes du bloc communal, créé en loi de finances rectificative pour 2020 et prolongé en loi de finances pour 2021, a constitué un outil important de l'accompagnement des collectivités par l'État pendant la crise sanitaire. En 2022, ces PSR se sont éteints, l'économie ayant connu une forte croissance de reprise avec la fin de crise sanitaire.

Toutefois, l'État a à nouveau soutenu les collectivités confrontées, en 2022 et en 2023, à l'inflation liée notamment à la guerre en Ukraine et à ses conséquences sur certaines dépenses locales particulièrement exposées. Pour une analyse précise de ces PSR de soutien face à l'inflation, le lecteur pourra se reporter au rapport d'information sur l'application de la loi fiscale du Rapporteur général du 20 septembre 2023 ⁽¹⁾.

Ces PSR de soutien face à l'inflation devraient s'éteindre en 2024 avec le ralentissement marqué de la hausse des prix et le constat d'une situation financière favorable dans l'ensemble des collectivités locales à l'issue de l'année 2022. L'inflation a en effet eu un effet d'entraînement important sur le niveau de certaines recettes locales, notamment fiscales, phénomène qui s'équilibre dans une large mesure avec la hausse des dépenses.

Le tableau de la page suivante présente une synthèse de ces PSR exceptionnels de soutien aux collectivités.

(1) *Rapport n° 1668.*

	Texte	Critères	Bénéficiaires	Compensation	Montant
PSR de soutien face à la crise sanitaire					
Filet de sécurité recettes du bloc communal 2020	LFR 3 pour 2020	Bloc communal	4140 communes 58 EPCI 43 EOM	Différence entre la somme des produits moyens de fiscalité 2017-2019 et la somme des mêmes produits en 2020	216 M€
Filet de sécurité recettes du bloc communal 2021	LFI pour 2021	Bloc communal	4136 communes	Différence entre la somme des produits moyens de fiscalité 2017-2019 et la somme des mêmes produits en 2021	57 M€
Filet de sécurité outre-mer	LFR 3 pour 2020 et LFI 2021	Collectivités d'outre-mer	Collectivités d'outre-mer		43 M€ (2020 et 2021)
PSR de soutien face à l'inflation					
Filet de sécurité inflation 2022	LFR 1 pour 2022	Bloc communal - Epargne brute (CAF) à fin 2021 inférieure à 22% des RRF - Baisse de CAF en 2022 > 25% principalement du fait de la hausse de la rémunération des agents publics, du prix de l'énergie et des achats alimentaires - Potentiel financier/habitant inférieur au double du PF moyen	2007 communes 105 EPCI à FP 825 syndicats	50% de la hausse des dépenses liées au point d'indice et 70% des autres dépenses compensées	404 M€
Compensation de la revalorisation anticipée du RSA en 2022	LFR 1 pour 2022	Tous départements	Tous départements	Intégralité du surcoût lié à la revalorisation du RSA	120 M€
Compensation des stagiaires de la formation professionnelles	LFR 1 pour 2022	Toutes régions	Toutes régions	Intégralité du surcoût lié à la revalorisation de la rémunération des stagiaires	18 M€
Filet de sécurité inflation 2023	LFI pour 2023	Toutes collectivités (et EPCI à FP) - Baisse de CAF en 2023 > 15% - Hausse des dépenses d'énergie en 2023 > 50% de l'augmentation des RRF - Potentiel financier/habitant inférieur au double du PF moyen	NC	50% de la différence entre l'augmentation des dépenses d'énergie et 50% de l'augmentation des RRF	1,5 Md € (évaluation)

3. L'automatisation du FCTVA a conduit à en exclure les dépenses d'aménagement des terrains

Le FCTVA est le plus important soutien de l'État à l'investissement local. En 2023, son montant devrait s'élever à 6,7 milliards d'euros pour près de 45 000 bénéficiaires locaux. C'est un prélèvement sur recettes (PSR) qui permet de compenser la TVA acquittée par les collectivités territoriales sur leurs dépenses d'investissement et encaissée par l'État en amont. En effet, la TVA supportée en amont des achats ou des investissements n'est pas déductible ou récupérable dès lors que l'acteur économique qui la supporte n'est pas assujéti à la TVA, ce qui est la situation des collectivités territoriales pour leurs activités administratives. Les attributions au titre du FCTVA sont déterminées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement un taux de compensation forfaitaire qui s'applique quel que soit le taux de TVA ayant grevé les opérations d'investissement. Ce taux est fixé depuis le 1^{er} janvier 2015 à 16,404 %. Il est déterminé en prenant en compte un investissement toutes taxes comprises (TTC) sur la base du taux normal de 20 %. Or, 20 %, appliqué sur un montant hors taxes d'un investissement, équivaut à 16,667 % de son montant TTC. Le taux de 16,667 % est ensuite diminué du montant de la part de TVA versée par la France au budget de l'Union européenne, ce qui conduit au taux de 16,404 %.

L'article 251 de la loi de finances pour 2021 a instauré l'automatisation du versement des attributions du FCTVA. En 2023, deux années après le début de sa mise en œuvre, la réforme a été entièrement déployée. Il existe en effet trois catégories de bénéficiaires du FCTVA :

- près de 2 000 entités bénéficient des versements en année N ;
- 18 000 bénéficiaires perçoivent le FCTVA en année N+1 ;
- 25 000 bénéficiaires le perçoivent en N+2 (régime de droit commun).

La réforme a été étendue successivement à ces trois catégories de bénéficiaires.

L'automatisation a permis de supprimer la gestion manuelle des versements et la quasi-totalité des obligations déclaratives, et de quasi-supprimer le non-recours au FCTVA par les collectivités. Elle a entraîné certaines modifications de l'assiette des dépenses éligibles, réduites au maximum, induites par le passage d'une logique juridique à une logique comptable. L'éligibilité d'une dépense se constate désormais lorsqu'elle est régulièrement enregistrée sur un compte éligible dont la liste est fixée par arrêté interministériel ⁽¹⁾. La réforme s'est inscrite dans un objectif de neutralité budgétaire. Dès lors, certaines dépenses ont intégré l'assiette automatisée, mais d'autres, auparavant éligibles, en ont été exclues. C'est le cas des

(1) Arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du FCTVA.

dépenses d’acquisition, d’aménagements et d’agencement de terrains (comptes 211 et 212). Cette exclusion a été justifiée par :

– le fait que la plupart des dépenses d’acquisition de terrains sont liquidées hors taxe, donc non éligibles par principe au FCTVA ou entrant dans le champ d’un service assujéti à la TVA et bénéficiant donc du droit à la déduction ;

– l’objectif de neutralité budgétaire qui impliquait de limiter l’impact du surcoût anticipé de l’automatisation. La réintégration du compte 211 (acquisition de terrains) aurait un coût pour l’État de 280 millions d’euros, et celle du compte 212 (aménagement et agencement de terrains), de 250 millions d’euros.

Ce choix a conduit à exclure du FCTVA des dépenses portant notamment sur l’aménagement de terrains sportifs (mais pas la pose de matériels sportifs), ainsi que l’aménagement d’aires de jeux, de parcs, de jardins, etc.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour 2024, le montant des PSR est évalué à 44,82 milliards d’euros.

Les évolutions par rapport à 2023 sont les suivantes.

En premier lieu, la DGF augmente pour la deuxième année consécutive, de 220 millions d’euros en 2024 (à périmètre constant) après 320 millions d’euros en 2023 (voir le commentaire de l’article 24 du présent rapport) ;

Ensuite, le FCTVA augmente de 404 millions d’euros. Ce montant intègre une hausse tendancielle (pour 364 millions d’euros) ainsi que la réintégration dans l’assiette de l’aménagement des terrains, dont le coût anticipé s’élève à 250 millions d’euros. L’impact pour 2024 au titre de cette réintégration est estimé à 40 millions d’euros (du fait des trois régimes de versement). Cette réintégration a été récemment annoncée par communiqué du Gouvernement, notamment dans la perspective des opérations d’aménagement de terrains sportifs liées aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 et pour soutenir les opérations d’aménagements d’espaces verts et naturels ⁽¹⁾.

(en millions d’euros)

FCTVA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI	5 524	5 612	5 649	6 000	6 500	6 500	6 700	7 104
Exécution	5 008	5 519	5 949	6 405	6 704	6 455		

Source : informations transmises par le Gouvernement

En troisième lieu, les PSR intègrent à partir de 2024 le PSR créé à l’article 25 du présent projet de loi de finances pour compenser la réforme de la taxation des

(1) Communiqué de presse de Bruno Le Maire, ministre de l’Economie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, Thomas Cazenave, ministre délégué chargé des comptes publics, et Dominique Faure, ministre chargée des collectivités territoriales et de la Ruralité, du 15 septembre 2023.

logements vacants (voir le commentaire de cet article). Il est prévu pour un montant de 24,7 millions d’euros. Il a vocation à être pérenne.

Le PSR de compensation de la division par deux des valeurs locatives des bâtiments industriels augmente de 191 millions d’euros. Il intègre en effet la dynamique des bases de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Il s’agit à la fois de l’évolution physique des bases et l’effet de la revalorisation annuelle indexée sur l’inflation.

**ÉVOLUTION DU PSR DE COMPENSATION DE LA DIVISION PAR DEUX DES VALEURS
LOCATIVES DES LOCAUX INDUSTRIELS**

(en millions d’euros, et évolution en %)

2021	2022	2021/2022	2023	2022/2023	2024	2023/2024	2021/2024
3 290	3 642	10,7 %	3 825	5,0 %	4 017	5,0 %	22,1 %

Source : commission des finances.

Les variables d’ajustement sont à nouveau minorées en 2024, pour un montant cette année de 67 millions d’euros (DCRTP et FDPTP). Toutes les catégories de collectivités territoriales sont concernées par ces minorations en 2024 (voir le commentaire de l’article 24 du présent projet de loi).

Le solde du « filet de sécurité inflation » est inscrit dans le présent article. Des acomptes peuvent être demandés par les collectivités en 2023, le solde ayant vocation à être réglé en 2024. Le montant des décaissements anticipés en 2024 au titre du filet 2023 est de 400 millions d’euros. Avec la normalisation de l’économie et de la situation financière des collectivités, il n’est pas prévu de reconduire ce mécanisme exceptionnel en 2024.

On observe aussi plusieurs mouvements de moindre ampleur :

- la dotation spéciale pour le logement des instituteurs diminue de 520 646 euros (évolution tendancielle, qui repose sur la baisse du nombre d’instituteurs recensés) ;

- les allocations compensatrices (compensation par l’État des allègements de fiscalité locale fixés par la loi) augmentent de 36 millions d’euros ;

- la dotation élu local augmente de 400 000 euros (voir commentaire de l’article 59 dans le rapport spécial sur les crédits de la mission RCT) ;

- le fonds de mobilisation départementale pour l’insertion (FMDI) diminue de 2 millions d’euros (mesure de périmètre au titre de l’expérimentation de la recentralisation du RSA pour le département de l’Ariège) ;

– la dotation de compensation des contributeurs au FNGIR subissant une perte de base de CFE (créé en loi de finances pour 2021) augmente de 2 millions d’euros.

PASSAGE DES PSR DE 2023 AU PLF 2024

(en euros)

PSR	LFI 2023	PLF 2024	Variation
DGF	26 931 362 549	27 145 046 362	213 683 813
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	5 273 878	4 753 232	-520 646
Dotation de compensation des pertes de bases de la TP et de redevance des mines	50 000 000	30 000 000	-20 000 000
FCTVA	6 700 000 000	7 104 000 000	404 000 000
Allocations compensatrices	628 109 980	664 114 745	36 004 765
Dotation élu local	108 506 000	108 906 000	400 000
PSR au profit de la collectivité de Corse	42 946 742	42 946 742	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	433 823 677	431 738 376	-2 085 301
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317 000	326 317 000	0
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186 000	661 186 000	0
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686 000	2 686 000	0
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 875 213 735	2 820 213 735	-55 000 000
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (dot2)	378 003 970	378 003 970	0
Dotation de compensation de la réforme de la TLV (réforme 2013)	4 000 000	4 000 000	0
Dotation de compensation liée au processus de départementalisation de	107 000 000	107 000 000	0
Fonds de compensation des nuisances aéroportuaires	6 822 000	6 822 000	0
FDPTP	284 278 000	272 278 000	-12 000 000
Compensation des pertes de recettes liées au relèvement du seuil d'assujettissement des entreprises au versement transport	48 020 650	48 020 650	0
PSR au profit de la collectivité territoriale de Guyane	27 000 000	27 000 000	0
PSR au profit des régions au titre de la neutralisation financière de la réforme de l'apprentissage	122 559 085	122 559 085	0
PSR au profit de la Polynésie française	90 552 000	90 552 000	0
Compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de TFPB et de CFE des locaux industriels	3 825 351 987	4 016 619 586	191 267 599
compensation des contributeurs au FNGIR subissant une perte de base de CFE	1 000 000	3 000 000	2 000 000
Filet de sécurité inflation 2022	430 000 000	0	-430 000 000
Filet de sécurité inflation 2023	1 500 000 000	400 000 000	-1 100 000 000
PSR au titre de la compensation de la réforme 2023 de la TLV (réforme 2023)		24 700 000	24 700 000
Total	45 590 013 253	44 842 463 483	-747 549 770

Source : commission des finances.

A. L'IMPACT BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE

La situation financière des collectivités apparaissait favorable fin 2022, avec une trésorerie sur leur compte au Trésor qui atteignait près de 60 milliards d’euros en 2022 ⁽¹⁾. Cette situation positive résulte du fort rebond des recettes tarifaires après la crise sanitaire, du soutien financier de l’État face à l’inflation et de la dynamique des recettes fiscales.

(1) Cour des comptes, Rapport sur les finances publiques locales 2023, fascicule 1.

Si la situation devrait s'infléchir en 2023, les impacts les plus négatifs sur les finances locales de ces deux crises sont passés.

Il est donc logique que les PSR de soutien exceptionnels aux collectivités face à la conjoncture ne soient pas reconduits en 2024. Néanmoins, les PSR permanents les plus importants augmentent en 2024, comme en 2023 : la DGF, le FCTVA et le PSR de compensation pour la réforme des valeurs locatives des bâtiments industriels. De nouveaux PSR sont créés, comme le PSR de compensation de la perte de la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Il importe cependant, face à l'augmentation de la charge de la dette et au durcissement des conditions de financement de l'État, de maîtriser l'évolution des dépenses publiques, ce qui justifie, pour respecter la trajectoire que prévoit le projet de LPPF en cours d'examen par le Parlement, de contenir l'augmentation des concours financiers, et notamment des PSR, par une minoration des variables d'ajustement supérieure à l'année précédente mais inférieure à celles pratiquées avant 2021.

Parallèlement, les recettes fiscales des collectivités devraient continuer à augmenter :

– la dynamique de TVA confère plus de 2 milliards d'euros aux EPCI, départements et régions en 2023, et cette recette devrait encore augmenter de 4 % en 2024 ;

– l'indexation des valeurs locatives confère 3,5 milliards d'euros au bloc communal (*via* les taxes foncières, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la CFE). En 2024, les bases seraient encore réévaluées de manière automatique de 5 % ⁽¹⁾.

Au total, les principales recettes des collectivités devraient augmenter en 2023 et 2024, si l'on exclut les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements qui subissent en 2023 le retournement du marché de l'immobilier lié notamment à la hausse des taux d'intérêt.

*

* *

(1) Banque postale, note de conjoncture, septembre 2023.

B – Impositions et autres ressources affectées à des tiers

Article 28

Dispositions relatives à l'affectation de ressources à des tiers

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article **dresse la liste et estime le rendement prévisionnel de l'ensemble des taxes affectées** à des personnes morales autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale (**I** de l'article).

Le présent article **fixe également des plafonds à l'affectation d'impositions de toute nature** aux opérateurs de l'État et organismes chargés de missions de service public bénéficiaires, dans l'optique d'une adéquation entre le niveau de ces ressources et ces missions de service public. Les ressources fiscales excédant le plafond sont en règle générale reversées au budget général de l'État, selon un mécanisme dit d'écrêtement. Ces plafonds sont désormais fixés annuellement dans le cadre de la loi de finances initiale (**II** de l'article) et le tableau figurant au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 est abrogé (**III** de l'article) ainsi que toutes les références s'y rapportant (**IV à XXIV** de l'article).

Le présent article permet :

- **d'ajuster à la hausse ou à la baisse les plafonds individuels d'affectation de taxes** (**II** de l'article). Les ressources affectées et plafonnées augmentent de 1 616 millions d'euros. Cette hausse concerne neuf opérateurs mais se concentre sur trois d'entre eux, avec une hausse de 800 millions d'euros des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport, une augmentation de 600 millions d'euros du plafond des taxes affectées à France compétences et un relèvement de 150 millions du plafond des redevances versées aux agences de l'eau ;
- **de relever de 10 à 15 millions d'euros la part de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) versée par l'État à la commune de Marseille** pour le financement du bataillon des marins pompiers de la ville et de prévoir les modalités de la réévaluation annuelle de cette part (**XXV** de l'article) ;
- **de modifier la répartition des redevances affectées aux six agences de l'eau** et d'augmenter la contribution de ces agences à l'Office français de la biodiversité et la contribution de cet office aux parcs nationaux (**XXVI à XXVIII** de l'article) ;
- **de mettre en conformité trois affectations de taxes avec l'article 2 modifié de la LOLF qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2025**. À cet effet, des modifications de bénéficiaires d'affectation d'impositions de toutes natures sont opérées : la taxe actuellement affectée aux comités départementaux de pêche est transférée aux comités régionaux exerçant une mission de service public (**XXIX** de l'article) et la contribution pour frais de contrôle actuellement affectée à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), qui n'a pas la personnalité morale, est affectée à la Banque de France à laquelle elle est adossée (**XXX** de l'article). Enfin, l'affectation d'une imposition de toute nature au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) qui n'a pas la personnalité morale est remplacée par une subvention (**XXXI** de l'article).

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté **cinq amendements** distincts conduisant à modifier cet article.

Le premier amendement de M. Nicolas Sansu et de plusieurs de ses collègues (GDR) modifie deux plafonds de taxes affectées à l'**Agence nationale du sport (ANS)**. Le premier plafond concerne le prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux qui est porté à 181,7 millions d'euros au lieu des 34,6 millions d'euros prévus par le texte initial. Le second plafond correspond à celui des prélèvements sur les jeux exploités par la Française des jeux hors paris sportifs qui est fixé à 246 millions d'euros au lieu des 71,8 millions d'euros initialement prévus par le présent article.

La commission a ensuite adopté huit amendements identiques annulant la baisse du plafond de 25 millions d'euros, prévue par le présent article pour 2024, de la fraction de taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) affectée à **CCI France**.

Par le vote de trois amendements identiques, elle a également décidé du maintien du plafond de la fraction de TA-CFE affectée aux **chambres de métiers et de l'artisanat** au niveau de 2023, soit 196,1 millions d'euros, alors qu'une baisse de 29 millions d'euros était prévue par le présent article.

Trois amendements identiques conduisant à relever de 22 millions d'euros la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour frais de **chambres d'agriculture** (TCA-TFPNB) ont été votés. Ils prévoient également que le plafond d'affectation de cette taxe aux chambres d'agriculture soit revalorisé annuellement par le coefficient d'évolution des valeurs locatives foncières prévu au dernier alinéa de l'article 1518 *bis* du code général des impôts. Ces amendements ont enfin supprimé une disposition de l'article 1604 du CGI prévoyant que le produit à recouvrer au profit de chaque chambre d'agriculture est transmis aux services fiscaux par l'autorité de l'État chargée de la tutelle de la chambre.

Enfin, elle a adopté un amendement de M. Olivier Faure et de plusieurs de ses collègues (SOC) qui conduit à augmenter de 528 millions d'euros à 1,12 milliard d'euros le plafond de la taxe sur les transactions financières (TTF) affecté au **Fonds de solidarité pour le développement** (FSD).

La commission a ensuite adopté cet article ainsi modifié, puis rejeté la première partie de la loi de finances pour 2024.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le cadre de la fiscalité affectée à des tiers a fait l'objet d'une réforme récente opérée par la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ⁽¹⁾. Cette pratique budgétaire, qui contrevient aux principes d'unité et d'universalité (A) et dont les enjeux financiers sont conséquents (B), a fait l'objet d'un encadrement plus strict à l'occasion de cette réforme (C).

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

A. LA FISCALITÉ AFFECTÉE À DES TIERS, UNE DÉROGATION AUX PRINCIPES D'UNITÉ ET D'UNIVERSALITÉ BUDGÉTAIRES

La fiscalité affectée à des tiers est une dérogation aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, lesquels trouvent leur traduction au niveau organique dans diverses dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, en particulier son article 6.

Le principe d'unité exige, d'une part, que le budget de l'État soit retracé dans un document unique pour assurer que la présentation des recettes et des dépenses de l'État au Parlement soit claire. Il impose, d'autre part, à la loi de finances de prévoir et d'autoriser l'ensemble des recettes et des dépenses de l'État.

Les taxes affectées constituent par leur nature même des dérogations à ce principe. La loi de finances n'autorise qu'indirectement la perception des taxes affectées à l'occasion de l'autorisation générale de perception opérée par son article 1^{er} ⁽²⁾. Les taxes affectées ne figuraient donc pas annuellement dans la loi de finances jusqu'à l'exercice budgétaire 2022 n'apparaissant qu'à l'occasion d'une modification.

Le principe d'universalité se décline en deux règles distinctes. En premier lieu, la règle de **non-contraction** interdit la compensation des dépenses en recettes dans la présentation budgétaire afin que ne soient pas dissimulées certaines charges. En second lieu, la règle de **non-affectation** exige que l'ensemble des recettes assure l'exécution de l'ensemble des dépenses. Elle interdit par conséquent qu'une recette déterminée soit affectée à une dépense déterminée. Il s'agit de permettre à l'autorité budgétaire de décider et de gérer les fonds publics dans une logique de solidarité et d'unité nationales.

L'affectation de taxes s'oppose par construction à la règle de non-affectation. Il s'agit en effet d'octroyer des ressources à un organisme tiers, lui permettant de financer des dépenses concourant à la réalisation d'une mission d'intérêt général. Ces dépenses n'étant pas retracées dans le budget de l'État, le Parlement n'a pas la possibilité de les réorienter vers un autre objet à l'inverse de ce qu'il peut faire lors de l'examen d'une mission budgétaire par les amendements dits « de crédits ».

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

(2) 1° du I de l'article 34 de la loi organique précitée.

B. LE NIVEAU ÉLEVÉ DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

L'accroissement du nombre de taxes et du montant des recettes affectées à des tiers est un phénomène marquant depuis le début des années 2000. En 2013, le **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) constatait le « développement intense »** ⁽¹⁾ **de cette modalité de financement des services publics.** Cet essor était en grande partie lié à une **démarche de contournement des normes budgétaires, mises en place à partir de 2004**, les taxes affectées n'ayant été progressivement introduites dans les normes de dépenses qu'à partir de 2012. Il a également accompagné l'essor des agences et opérateurs de l'État dont le financement par une fiscalité affectée devait permettre d'augmenter l'acceptabilité de l'impôt dès lors qu'il servait une politique publique définie et connue. Enfin, le financement par affectation de ressources pour les organismes de sécurité sociale et pour les administrations publiques locales a été progressivement préféré car considéré comme un gage de prévisibilité et d'autonomie.

En 2024, la fiscalité affectée dans son ensemble atteindrait 374 milliards d'euros dont 66 % bénéficieraient aux organismes de sécurité sociale et 15 % aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

MONTANT DES TAXES AFFECTÉES SELON LES SECTEURS

(en millions d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Prévision 2023	Prévision 2024
Secteur social	178 515	193 667	223 968	215 019	221 926	233 981	239 856	247 753
Secteur local	60 853	63 698	63 282	49 920	57 316	54 739	54 024	56 710
ODAC et divers	28 193	26 797	27 739	53 112	57 438	60 239	65 127	68 986
Total	267 561	284 162	314 989	318 051	336 680	348 959	359 007	373 449

Source : données transmises par le Gouvernement.

Les termes « fiscalité affectée » évoquent bien souvent la seule fiscalité affectée à des tiers autres que les collectivités territoriales, leurs groupements et les organismes de sécurité sociale. Le niveau du produit des taxes affectées à ces « tiers autres » s'élèverait à 69 milliards d'euros en 2024. À titre de comparaison, les recettes fiscales nettes de l'État représenteraient 349,4 milliards d'euros en 2024 ⁽²⁾. Les recettes fiscales affectées à des tiers sont équivalentes à 20 % des ressources fiscales de l'État. C'est ce volet de la fiscalité affectée qui est concerné par le présent article. Le tableau ci-dessous présente le produit de ces taxes ventilé par type d'affectataires.

(1) CPO, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013 ([lien](#)).

(2) Exposé général des motifs du présent projet de loi de finances.

**PRODUIT DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE À DES TIERS N'APPARTENANT
NI AU SECTEUR SOCIAL NI AU SECTEUR LOCAL**

(en millions d'euros)

Affectataire		Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Prévision 2023	Prévision 2024
ODAC	Opérateurs de l'État	5 581	7 053	7 834	15 563*	14 802	15 050	17 465	19 029
	Autres	9 217	6 166	6 127	17 868	20 680	22 570	23 927	24 644
	Sous-total (1)	14 798	13 219	13 961	33 431	35 482	37 620	41 392	43 672
Divers	Secteur de l'emploi et de la formation professionnelle	9 495	9 661	9 985	3 267*	16 955	17 990	18 613	19 981
	Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat	205	149	140	149	499	521	594	603
	Secteur de l'équipement, du logement, des transports et de l'urbanisme	3 357	3 448	3 421	3 644	2 160	2 521	2 739	2 899
	Secteur agricole	-	-	-	-	-	-	-	-
	Secteur de l'environnement	3	168	168	168	6	8	9	9
	Logement et construction	116	-	-	-	-	-	-	-
	Autres	219	151	64	1 271	1 713	1 670	1 781	1 822
	Sous-total (2)	13 395	13 577	13 778	8 499	21 333	22 710	23 736	25 314
Total (1 + 2)	28 193	26 796	27 739	41 930	56 815	60 330	65 128	68 987	

* En 2020, la création de France compétences a conduit à une mesure de transfert de 9,5 milliards d'euros depuis le secteur de la formation professionnelle vers ce nouvel opérateur. Source : Données transmises par le Gouvernement.

La fiscalité affectée fait l'objet d'un encadrement, qui s'est renforcé au cours des années récentes.

C. L'ENCADREMENT PROGRESSIF DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE

1. Les contraintes organiques

Bien que l'affectation de taxes aille à l'encontre de certains principes budgétaires, elle est possible dès lors qu'elle respecte plusieurs conditions organiques. Elle est d'ailleurs explicitement prévue par la LOLF, sous certaines réserves qu'elle définit et qui ont été précisées par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾. À la suite des recommandations de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽²⁾, la loi organique du 28 décembre 2021 ⁽³⁾ a instauré une doctrine plus restrictive d'affectation des taxes à des tiers au niveau organique.

(1) Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 ([lien](#)).

(2) M. Laurent Saint-Martin, rapport d'information n° 2210 de la commission des finances en conclusion de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, septembre 2019.

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

La LOLF a posé dès le départ une **condition de fond** à l'affectation de taxes à des **tiers, qui ne peuvent recevoir cette ressource** qu'à raison des missions de service public qui leur sont confiées ⁽¹⁾. La loi organique du 28 décembre 2021 précitée conduira à un durcissement de ce critère à compter de la loi de finances pour 2025. En dehors des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, les tiers ne pourront bénéficier d'une fiscalité affectée qu'à la double condition de disposer de la personnalité morale – ce qui exclut la possibilité d'affecter une taxe à un fonds sans personnalité juridique – et que soit justifié un lien entre la taxe affectée considérée et la mission de service public que le tiers assure ⁽²⁾.

La LOLF pose ensuite **des conditions de forme à l'affectation de taxe**.

• Lorsque la ressource qu'il est envisagé d'affecter à un tiers est une ressource de l'État, un changement d'**affectation totale ou partielle ne peut être établi que par une loi de finances** ⁽³⁾. De plus, en vertu de la loi organique du 28 décembre 2021 précitée, pour les tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales et leurs établissements publics, la création d'une taxe affectée ne sera plus possible, à compter du dépôt de la loi de finances pour 2025, que par l'adoption d'une disposition en loi de finances.

La loi de finances doit également autoriser chaque année la perception des taxes affectées. Cette obligation passait jusqu'alors par une autorisation générale de perception pour l'ensemble des taxes affectées, traditionnellement opérée par l'article 1^{er} de la loi de finances ⁽⁴⁾. Pour donner au législateur une appréciation plus complète de la fiscalité affectée et renforcer le principe d'universalité budgétaire, la loi organique du 28 décembre 2021 précitée a prévu que la loi de finances de l'année présente, dans sa première partie, **l'ensemble des impositions de toute nature dont le produit est affecté** à une personne morale autre que les collectivités territoriales et leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, ainsi que **leur produit prévisionnel pour l'année** ⁽⁵⁾. Le présent article met pour la deuxième fois en œuvre cette disposition.

Enfin, la **liste et l'évaluation par bénéficiaire** de toutes les taxes affectées à des tiers **doit figurer en annexe du PLF** ⁽⁶⁾. Elle est présentée dans le tome I de l'annexe appelée « *Voies et moyens* ».

(1) Articles 2 et 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Articles 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui entrera en vigueur à partir de la loi de finances pour 2025.

(3) Article 36 de la loi organique précitée. Cet article sera abrogé à compter de la loi de finances pour 2025 et la disposition concernée figurera à l'article 2 de la même loi organique.

(4) 1^o du I de l'article 34 de la loi organique précitée.

(5) 5^o bis du I de l'article 34 à compter du 1^{er} janvier 2023.

(6) 1^o de l'article 51 de la loi organique précitée.

2. Le plafonnement des taxes affectées

Compte tenu de la dynamique de la fiscalité affectée, un mécanisme de plafonnement a été institué à l'occasion de **la loi de finances pour 2012** ⁽¹⁾. Ce dispositif d'encadrement budgétaire vise à :

– renforcer le suivi et le contrôle par le Parlement des ressources fiscales affectées aux opérateurs, conformément aux principes budgétaires d'annualité (autorisation annuelle du Parlement) et d'universalité (interdiction en principe d'affecter une ressource à un tiers), afin de conforter le contrôle parlementaire sur l'emploi des ressources de l'État ;

– ajuster les ressources des opérateurs aux besoins qui leur sont nécessaires pour assurer leurs missions de service public ;

– maîtriser le niveau de la dépense de certains opérateurs de l'État par la régulation de leurs ressources affectées, de manière à les inciter à dépenser moins et assurer ainsi leur contribution à la maîtrise des comptes publics.

Le fonctionnement de ce plafonnement permanent repose sur les dispositions suivantes :

– les **affectations de ressources sont autorisées dans la limite d'un plafond soumis annuellement au Parlement**. Au-delà de ce plafond, les ressources sont écrêtées au profit du budget général de l'État ;

– les plafonds et leur niveau en milliers d'euros sont mentionnés par ressource affectée, avec mention de la personne affectataire, **dans un tableau unique**, jusqu'à maintenant prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Les lois de programmation des finances publiques qui ont suivi ⁽²⁾ ont posé, à compter du 1^{er} janvier 2016, le **principe général du plafonnement des taxes affectées** à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale. S'appliquant initialement à 46 taxes, le plafonnement des produits affectés a progressivement été étendu. Il concernera 69 taxes en 2024, pour un produit affecté prévisionnel de 24,2 milliards d'euros. Cette pratique n'est toutefois pas généralisée puisque 77 taxes continuent d'échapper au plafonnement.

(1) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, article 46.

(2) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 8.

Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, article 9.

ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU MONTANT DES TAXES AFFECTÉES PLAFONNÉES

(en millions d'euros)

Années	Nombre de taxes plafonnées*	Produit global des taxes plafonnées**	Montant de l'écrêtement au profit du budget général de l'État
2012	46	3 013	136,2
2013	57	5 206	218
2014	59	5 573	296
2015	80	7 914	391
2016	85	9 228	452
2017	89	9 972	621
2018	91	9 080	933
2019	102	9 463	986
2020 ⁽¹⁾	78	19 626	2 344
2021	71	18 809	1 049
2022	70	19 410	1 018
2023	69	22 519	2 574
2024	69	24 443	2 848

Source : données transmises au Rapporteur général par le Gouvernement.

Instituée par la loi organique du 28 décembre 2021 précitée, la rationalisation **des modalités de plafonnement** n'a pas été mis en œuvre de façon satisfaisante par le Gouvernement à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 ⁽²⁾. En effet, l'article 34 de la LOLF prévoit désormais qu'en plus de présenter l'ensemble des taxes affectées et leur rendement prévisionnel, la loi de finances « décide, le cas échéant, l'attribution, totale ou partielle » du produit d'une taxe affectée à l'État. Il s'agissait de prévoir que l'ensemble des opérations jusqu'ici réalisées par la modification du I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 soient effectuées par l'insertion et la modification d'un tableau définissant chaque plafonnement dans chaque projet de loi de finances. Il devrait être possible de modifier le niveau d'un plafonnement ou de le supprimer, voire de rebudgétiser une taxe en supprimant complètement son affectation à un tiers en amendant un tableau inséré dans chaque projet de loi de finances.

Un premier progrès dans le PLF 2023 a toutefois consisté à soumettre au législateur un tableau récapitulatif l'ensemble des taxes affectées à des tiers et leur rendement prévisionnel mais cette présentation n'avait qu'un caractère informatif.

Le présent article maintient un tel tableau et en ajoute un second présentant chaque taxe plafonnée, leur affectataire et le montant du plafond. Une modification apportée à un tel plafond pourra donc intervenir par amendement à ce tableau, ce qui correspond à l'intention du législateur organique

(1) Entre 2019 et 2020, la somme totale des plafonds au sens de l'article 46 de la LFI pour 2012 a augmenté de 10,1 milliards d'euros. Cette évolution s'explique notamment par le plafonnement des ressources affectées à France compétences (+ 9,5 milliards d'euros).

(2) Voir article 116 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le **I** du présent article comporte le tableau désormais prévu par le 5° *bis* du I de l'article 34 de la LOLF tel que modifié par la loi organique du 28 décembre 2021 de modernisation de la gestion des finances publiques. Ce tableau est constitué de quatre colonnes qui mentionnent :

- à la colonne A : l'imposition affectée (sans toutefois renvoyer à la disposition législative fiscale correspondante comme le fait actuellement, de façon opportune, le tableau de l'article 46 de la loi de finances pour 2012) ;
- à la colonne B : l'affectataire de l'imposition selon le droit en vigueur ;
- à la colonne C : l'éventuel nouveau bénéficiaire de l'imposition, à compter de l'année sur laquelle porte le projet de loi de finances ;
- à la colonne D : le rendement prévisionnel de l'imposition.

Le **II** du présent article met en œuvre le principe organique selon lequel les niveaux de plafonnement des taxes affectées sont fixés chaque année en loi de finances, en prévoyant un tableau analogue à celui figurant jusqu'à présent au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Ce II procède ainsi à la modification des plafonds de certaines taxes affectées par rapport au droit en vigueur.

Par conséquent le **III** procède à plusieurs modifications de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Son **A** abroge le I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Par coordination, toutes les références figurant dans la législation aux plafonds fixés par le tableau prévu à ce I sont modifiées par les **C, 1° à 3° du D et E du III** ainsi que par les **IV à XXIV** du présent article pour désormais faire référence aux plafonds fixés annuellement par la loi de finances.

Les **XXV à XXXI** opèrent plusieurs modifications relatives à l'affectation de taxes à la commune de Marseille, aux agences de l'eau, aux comités des pêches maritimes et des élevages, à l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation et au Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

A. UNE HAUSSE GLOBALE DE PLAFONNEMENT DES TAXES AFFECTÉES DE 1 616 MILLIONS D'EUROS

Le présent article prévoit une augmentation de 1 616 millions d'euros des ressources affectées et plafonnées. Cette modulation découle :

– d'une part, de l'augmentation de la somme des plafonds de 1 662 millions d'euros afin d'accompagner l'évolution des missions des neuf affectataires concernés ou de tirer les conséquences d'une modification de leurs modalités de financement ;

– d’autre part, de la diminution de 46 millions d’euros de la somme des plafonds des taxes affectées, afin de faire contribuer leurs bénéficiaires à l’effort de redressement des comptes publics.

1. Les opérateurs dont le plafond augmente

Le Gouvernement propose d’élever les plafonds d’affectation de neuf organismes affectataires pour une augmentation totale de **1 644 millions d’euros**.

a. L’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

L’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est un établissement public à caractère administratif chargé du financement de grands projets d’infrastructures de transport ⁽¹⁾. Après avoir mis en œuvre le programme d’investissement dans les infrastructures prévu par la loi du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités (LOM) ⁽²⁾, l’agence est désormais chargée de conduire le programme d’investissement dans les transports annoncé, le 24 février 2023, par la Première ministre lors de la remise du rapport du conseil d’orientation des infrastructures (COI). À cette mission principale, s’ajoutent les missions tendant à mener à bien la construction du Canal Seine-Nord-Europe, à contribuer à l’opération ferroviaire Lyon-Turin, à prendre en charge des mesures du plan France Relance notamment le « plan vélo », et à conduire le volet transport de l’opération « Marseille en Grand ».

En plus de quatre taxes affectées, l’AFITF percevra différentes ressources pour un montant total prévu de 4,6 milliards d’euros en 2024 et dont le détail est présenté dans le tableau suivant.

(1) Ses missions sont définies par l’article R. 1512-12 du code des transports.

(2) Article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités.

RESSOURCES TOTALES DE L'AFITF PRÉVUES POUR 2024

(en millions d'euros courants)

	Exécution 2022	Budget initial de l'AFITF pour 2023	PLF 2024 / Budget prévisionnel
Ressources affectées			
TICPE	1 248	1 908	2 090
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	138	163	252
Taxe d'aménagement du territoire	561	561	561
Taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport			600
Sous-total (1)	1 947	2 632	3 503
Autres ressources			
Contribution du plan de relance	660	498	411
Redevance domaniale	370	370	411
Amendes radars	178	250	250
Dotation budgétaire pour l'opération « Marseille en Grand »	82		
Recettes diverses	2	3	
Sous-total (2)	1 292	1 121	1 072
Total recettes	3 239	3 753	4 575

Source : commission des finances d'après des données transmises par le Gouvernement.

Le présent article procède à un rehaussement de 804 millions d'euros des recettes affectées à l'AFITF. Cette augmentation de ressources est en premier lieu liée au relèvement des plafonds des parts de l'accise sur les produits énergétiques et de taxe sur les billets d'avions affectées à l'agence, à hauteur respectivement de 182 millions d'euros et 22 millions d'euros. Elle a en second lieu pour fondement l'affectation de la taxe sur les exploitants d'infrastructure de transport créée par l'article 15 du présent projet de loi de finances sous un plafond de 600 millions d'euros – montant qui correspond au rendement prévisionnel de cette nouvelle imposition de toutes natures.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AFITF DEPUIS 2019

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Plafond 2019	Plafond 2020	Plafond 2021	Plafond 2022	Plafond 2023	Plafond 2024	Écart 2022/23
Taxe sur les billets d'avion 2° de l'article L. 422-20 et article L. 422-22 du code des impositions sur les biens et services (création) et article L. 1512-20 code des transports (affectation)		230 000	230 000	230 000	230 000	252 000	+ 22 000
Taxe d'aménagement du territoire Article L. 421-175 du code des impositions sur les biens et services (création) et article L. 1512-20 code des transports (affectation)	528 300	557 300	566 667	566 667	566 667	566 667	-
Accise sur les produits énergétiques Articles L. 312-1 et suivants du code des impositions sur les biens et les services (création) et article L. 1512-20 code des transports (affectation)	1 205 815	1 210 000	1 285 000	1 247 500	1 908 403	2 090 357	+ 181 954
Taxe sur les exploitants d'infrastructures de transport* Articles L. 425-1 (création) et L. 425-20 (affectation) du code des impositions sur les biens et les services						600 000	+ 600 000
Total	1 734 115	1 997 300	2 081 667	2 044 167	2 705 070	3 509 024	+ 803 954

* Sous réserve de la création de cette taxe nouvelle prévue à l'article 15 du présent projet de loi de finances.

Source : commission des finances.

b. Les agences de l'eau

Les agences de l'eau sont des établissements publics administratifs qui participent à la gestion de l'eau dans leur périmètre territorial de compétence.

Le montant total des recettes affectées aux agences de l'eau relève d'un plafond unique fixé à 2 197 millions d'euros par an depuis 2021. Dans le cadre du « Plan eau », présenté le 30 mars 2023 par le Président de la République, une augmentation annuelle de 475 millions d'euros des ressources des agences de l'eau a été annoncée ⁽¹⁾. Le présent article met en œuvre cette augmentation en deux temps :

– le tableau du **II** prévoit une augmentation de 150 millions d'euros du **plafond des taxes affectées en 2024 aux agences** ;

– le **XXVI** fixe un **plafond pour l'ensemble des taxes affectées aux agences de l'eau de 2 522,6 millions d'euros à compter de 2025 soit une augmentation de 325 millions d'euros par rapport à 2023**. À compter de la même date, la suppression des « primes épuratoires » versées par les agences de l'eau aux maîtres d'ouvrage publics ou privés en charge des dispositifs d'épuration collective en fonction de la performance du réseau dont elles ont la charge leur permettre de bénéficier de moyens supplémentaires à hauteur de 150 millions d'euros. Une fois ce montant additionné à la hausse de plafond, les agences de l'eau bénéficieront effectivement de 475 millions d'euros supplémentaires à compter de 2025.

(1) Voir le Dossier de presse du 30 mars 2023, 53 mesures pour l'eau ([lien](#)).

Prévue à l'article 16 du présent projet de loi pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, la réforme des redevances affectées aux agences de l'eau devra assurer le rendement nécessaire à l'augmentation des moyens de ces opérateurs.

c. L'Autorité des marchés financiers (AMF)

L'**Autorité des marchés financiers (AMF)** assure une mission de régulation des marchés financiers, ainsi que des acteurs et produits de la place financière française. À ce titre, elle perçoit des droits et contributions versés par les acteurs soumis à son contrôle comme prévu par les articles L. 621-5-3 et L. 621-5-4 du code des marchés financiers.

Les ressources affectées à l'AMF sont régulièrement augmentées afin de permettre à l'opérateur de :

- se doter des moyens techniques et humains pour faire face à des exigences accrues en matière de lutte contre le blanchiment et de cybersécurité, et de traiter des sujets émergents liés à la finance durable et digitale ;

- jouer pleinement son rôle dans le contexte de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cela passe par une contribution plus importante à l'Autorité européenne des marchés financiers (ESMA), versée par l'AMF, et une supervision et un accompagnement accrues des acteurs qui choisissent de s'implanter ou de renforcer leurs activités en France, notamment à la suite de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les autorités de régulation des marchés financiers en Allemagne et en Italie ont bénéficié, dans ce contexte, d'une augmentation significative de leurs moyens.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'AMF DEPUIS 2018

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Plafond 2018	Plafond 2019	Plafond 2020	Plafond 2021	Plafond 2022	Plafond 2023	Plafond proposé 2024
Droits et contributions pour frais de contrôle Articles L. 621-5-3 et L. 621-5-4 du code monétaire et financier	94 000	96 500	99 000	101 500	106 000	114 500	121 000

Source : commission des finances.

Pour 2024, il est ainsi proposé de **porter le plafond des ressources de l'autorité à 121 millions d'euros**, soit une hausse de 6,5 millions d'euros par rapport à 2023.

d. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un établissement public administratif qui assume la délivrance des titres sécurisés publics : certificat d'immatriculation des véhicules, passeport, carte national, titre de séjour, visa, titre de voyage, permis de conduire, titre d'identité et de voyage, carte de frontalier.

Depuis 2010, l'ANTS est financée exclusivement par des taxes et des redevances assises sur les titres délivrés, comme le récapitule le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'ANTS DEPUIS 2019

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Plafond 2019	Plafond 2020-21	Plafond 2022	Plafond 2023	Plafond proposé 2024	Écart 2024/23
Droit de timbre pour la délivrance du permis de conduire en cas de perte ou de vol Article 1628 <i>ter</i> du code général des impôts	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	–
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules VI de l'article 135 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	36 200	36 200	36 200	36 200	36 200	–
Droits de timbre sur le renouvellement des cartes d'identité III de l'article 134 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009	11 250	11 250	11 250	12 000	12 000	–
Droit de timbre sur les passeports Article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (I de l'article 953 du code général des impôts)	126 060	137 060	172 060	193 234	217 043	+ 23 809
Taxe sur les titres de séjour et de voyage électroniques Article 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (IV et V de l'article 953 du code général des impôts et article L. 311-16 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)	14 490	14 490	14 490	14 490	14 490	–
Total	195 000	206 000	241 000	262 924	286 733	+ 23 809

Source : commission des finances.

Depuis 2021, l'ANTS conduit des projets majeurs de modernisation (carte d'identité électronique, refonte du système d'immatriculation des véhicules, identité numérique, soutien des usagers de l'administration numérique pour les étrangers en France). Pour financer les investissements conséquents qu'engendrent ces projets, l'article 2 de la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) a acté une trajectoire d'évolution du budget du ministère de l'intérieur impliquant une augmentation des moyens de l'ANTS jusqu'en 2026, portée uniquement par les taxes qui lui sont affectées sous les plafonds désormais prévus annuellement par la loi de finances initiale.

**ÉVOLUTION DES PLAFONDS DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'ANTS
PRÉVUE PAR LA LOPMI**

(en millions d'euros)

	Plafond 2022	Plafond 2023	Plafond 2024	Plafond 2025	Plafond 2026	Plafond 2027
Montant du plafond des taxes affectées à l'ANTS	241	263	286	298	314	287

Source : Rapport n° 436 de M. Florent Boudié relatif au projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur ([lien](#)).

Le présent article prévoit donc de **relever le plafond des droits de timbre sur les passeports biométriques de 193,2 millions d'euros à 217 millions d'euros, soit une augmentation de 23,8 millions d'euros pour l'année 2024**. Le plafond des ressources affectées à l'ANTS atteint ainsi 286,7 millions d'euros. Ce plafond est conforme avec le montant fixé par la trajectoire de la LOPMI, auquel s'ajoute le financement de 7 effectifs supplémentaires liés à l'intégration de la direction du programme interministériel France identité numérique à l'ANTS rattachée au ministère de l'intérieur.

e. La Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Adossée à la Banque de France et dépourvue de personnalité juridique, l'**Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)**, créée par l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance, est chargée de veiller à la préservation de la stabilité du système financier constitué notamment des banques et assurances et de veiller à la protection de la clientèle des établissements qu'elle régule. L'ensemble de ses missions figurent à l'article L. 612-1 du code monétaire et financier.

L'ACPR perçoit le produit des contributions pour frais de contrôle versées par les acteurs dont elle assure la régulation. Jusqu'à présent, cette contribution prévue à l'article L. 612-20 du code monétaire et financier, est versée directement à l'autorité, en contradiction avec la réforme de l'article 2 modifié de la LOLF qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025 (voir *supra* I.C.1). Le présent article prévoit l'affectation de ce produit à la Banque de France, dotée de la personnalité morale (voir *infra* ii du c du B du II).

Le plafond des contributions pour frais de contrôle, précédemment fixé à 195 millions d'euros, s'établira à 220 millions d'euros en 2024 au profit de la Banque de France – qui reversera l'intégralité de la dotation à l'ACPR. Cette augmentation de 25 millions d'euros des moyens de l'autorité doit lui permettre de poursuivre ses investissements informatiques ainsi que d'absorber l'évolution de ses dépenses salariales liée à l'augmentation progressive de son plafond d'emplois initiée en 2022.

f. Les établissements publics fonciers locaux

Les **établissements publics fonciers** mettent en place des stratégies foncières pour mobiliser le foncier et favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain.

Pour le financement de leurs interventions, les articles 1607 *ter* et 1609 B à D du code général des impôts instituent des **taxes spéciales d'équipement** qui constituent des taxes additionnelles aux deux taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties), à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et à la cotisation foncière des entreprises. Le montant de taxe spéciale d'équipement affectée à chacun des dix établissements publics fonciers et à chacun des deux établissements publics fonciers et d'aménagement (en Guyane et à Mayotte) est plafonné chaque année en loi de finances initiale. Le produit de la taxe spéciale d'équipement est ensuite voté par le conseil d'administration des établissements publics fonciers.

La réforme de la taxe d'habitation a conduit à une diminution de l'assiette de ces taxes, pour laquelle il a été fait le choix de compenser les établissements par dotation budgétaire – sur le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* rattaché à la mission *Cohésion des territoires* – depuis la loi de finances pour 2021 afin de ne pas reporter la charge fiscale sur les autres assujettis ⁽¹⁾.

Les ressources affectées aux établissements publics fonciers locaux augmentent globalement de 4 millions d'euros en 2024. Aucun établissement public foncier ne voit son plafond diminuer. Cette augmentation permet de couvrir des besoins nouveaux induits par :

– l'élargissement du périmètre d'intervention géographique des établissements publics fonciers des Hauts-de-France ⁽²⁾ et du Grand Est ⁽³⁾ ;

– la pression démographique et migratoire pesant sur Mayotte, qui implique des besoins d'investissements pour lutter contre l'habitat informel et contre l'érosion de la biodiversité, assumés par l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte.

(1) Voir le H du V de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Décret n° 2021-1061 du 6 août 2021 modifiant les statuts de l'Établissement public foncier du Nord - Pas-de-Calais.

(3) Décret n° 2020-1275 du 19 octobre 2020 modifiant le décret n° 73-250 du 7 mars 1973 modifié portant création de l'Établissement public foncier de Lorraine.

PLAFONDS DES TAXES AFFECTÉES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

(en milliers d'euros)

Taxe	Établissement public foncier / Agence d'aménagement	Plafond 2023	Plafond proposé pour 2024	Évolution 2023/2024
Articles 1607 <i>ter</i> du code général des impôts et L. 321-1 du code de l'urbanisme	Grand-Est	10 531	11 031	+ 500
	Normandie	10 151	10 151	
	Ouest Rhône-Alpes	19 807	19 807	
	Provence-Alpes-Côte d'Azur	38 259	38 259	
	Île-de-France	139 136	139 136	
	Nouvelle Aquitaine	23 242	23 242	
	Occitanie	31 596	31 596	
	Bretagne	7 838	7 838	
	Vendée	2 470	2 970	+ 500
	Hauts-de-France	20 714	23 214	+ 2 500
Article 1609 B du code général des impôts	Guyane	3 938	3 938	
	Mayotte	1 807	2 307	+ 500
Article 1609 C du code général des impôts	Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Guadeloupe	997	997	
Article 1609 D du code général des impôts	Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques en Martinique	975	975	
Total		311 461	315 461	+ 4 000

Source : commission des finances d'après le présent article.

g. France compétences

France compétences est un établissement public administratif *sui generis*, opérateur de l'État créé par l'article 36 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ⁽¹⁾. **Ses missions sont définies à l'article L. 6123-5 du code du travail.**

Regroupant les missions de quatre institutions ⁽²⁾, France compétences assure, **depuis le 1^{er} janvier 2019, le financement, la régulation, le contrôle et l'évaluation du système de la formation professionnelle et de l'apprentissage.**

Des ressources ont été attribuées à France compétences pour financer les différents dispositifs de formation sur le fondement de l'article L. 6123-12 du code du travail. Assises sur la masse salariale, leur montant attendu est de

(1) Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

(2) Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), le Comité paritaire national pour l'emploi et la formation (COPANEF), le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP).

11,6 milliards d'euros en 2024 ⁽¹⁾. France compétences sera destinataire en 2024, après une période transitoire qui s'est terminée fin 2021 ⁽²⁾ :

– de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) créée par la loi du 5 septembre 2018 précitée à compter du 1^{er} janvier 2019 et regroupant la contribution à la formation professionnelle continue (CFP) et la taxe d'apprentissage (TA). Son rendement prévu en 2024 est de 10,5 milliards d'euros ;

– de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA), fiscalité incitative, due par les structures assujetties à la taxe d'apprentissage dont l'effectif annuel moyen est supérieur à 250 salariés et qui n'atteignent pas un nombre de contrats en alternance au moins égal à 5 % de leur effectif. Son rendement attendu en 2024 est de 190 millions d'euros ;

– des participations des employeurs à la formation professionnelle continue (PEFPC) pour 818 millions d'euros en 2024 ;

– de la contribution des personnes immatriculées au répertoire des métiers pour 85 millions d'euros en 2024 ;

– de la contribution spécifique à la formation professionnelle pour Saint-Pierre-et-Miquelon dont le rendement prévisionnel est de 0,3 million d'euros en 2024.

RÉCAPITULATION DES TAXES AFFECTÉES A FRANCE COMPÉTENCES

(en milliers d'euros)

Imposition ou ressource affectée	Rendement prévisionnel 2024	Plafond 2024
Contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) Article L. 6242-1 du code du travail	190 250	Non plafonnée
Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (Cufpa) Article L. 6131-2 du code du travail	10 462 260	10 500 000
Participations des employeurs à la formation professionnelle continue (Pefpc) Articles L. 6331-1 à L. 6331-69 du code du travail	818 114	Non plafonnées
Contribution des personnes immatriculées au répertoire des métiers Article L. 6331-50 du code du travail	85 000	85 000
Contribution spécifique à la formation professionnelle pour Saint-Pierre-et-Miquelon	330	Non plafonnée
Total	11 555 954	10 585 000

Source : commission des finances d'après le présent article.

(1) Les produits de ces taxes figurent dans le tome 1 des Voies et moyens pour 2024 et au I du présent article.

(2) Jusqu' alors ces ressources étaient partagées avec les opérateurs de compétences ou OPCO.

Deux changements sont opérés par le présent article :

– le plafond de la CUFPA est relevé de 600 millions d’euros pour atteindre 10 500 millions d’euros. Il s’agit de reverser à l’opérateur l’ensemble du rendement de cette contribution prévu pour 2024 ;

– le plafond de la contribution des personnes immatriculées au répertoire des métiers prévus par l’article L. 6331-48 du code du travail est fixé à 85 millions d’euros, soit 5 millions d’euros supplémentaires par rapport à 2023. Il s’agit également de faire correspondre le plafond de la contribution au rendement anticipé de cette taxe qui dépend de l’évolution des salaires.

h. La société du Grand Paris (SGP)

Établissement public en charge de la réalisation du projet de Grand Paris Express, la **société du Grand Paris**, créée par l’article 7 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ⁽¹⁾, bénéficie de cinq ressources affectées comme le résume le tableau ci-après.

RÉSUMÉ DES MOUVEMENTS DE PLAFONDS DE LA SOCIÉTÉ DU GRAND PARIS

(en milliers d’euros)

Imposition ou ressource affectée	Plafond 2023	Rendement prévisionnel 2024	Plafond proposé 2024	Écart de plafond 2023/2024
Taxe spéciale d’équipement Article 1609 G du code général des impôts	67 100	67 080	67 100	-
Taxe locale sur les bureaux en Île-de-France 2° du A du XI de l’article 36 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017	664 000	658 121	676 000	+ 12 000
Taxe additionnelle sur les surfaces de stationnement Article 1599 <i>quater</i> C du code général des impôts	20 000	28 232	30 000	+ 10 000
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau-IFER Article 1599 <i>quater</i> A <i>bis</i> du code général des impôts	79 000	82 224	84 000	+ 5 000
Part régionale de la taxe de séjour Article L. 2531-17 du code général des collectivités territoriales	25 000	10 000	15 000	- 10 000
Total	855 100	845 656	872 100	+ 17 000

Source : présent article et commission des finances de l’Assemblée nationale.

(1) Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

En 2024, les ressources affectées à la SGP augmentent globalement de 17 millions d’euros, aux termes de plusieurs mouvements visant à faire correspondre, d’après l’évaluation préalable du présent article, les plafonds à la variation du rendement des taxes. **Il est à noter que ce plafond excède de 26 millions d’euros le rendement prévisionnel des taxes affectées à la SGP.**

i. Voies navigables de France (VNF)

Voies navigables de France (VNF) est un établissement public à caractère administratif de l’État prévu à l’article L. 4311-1 du code des transports, placé sous la tutelle du ministère de la Transition écologique. Il est chargé de promouvoir la logistique fluviale, de concourir à l’aménagement du territoire et d’assurer la gestion globale de l’eau.

VNF compte parmi ses ressources une redevance hydraulique à caractère domanial qui lui est affectée par le 1^o de l’article L. 4316-1 du code des transports. Elle est due par les titulaires de titres d’occupation ou d’utilisation du domaine public fluvial confié à VNF qui implantent ou exploitent des ouvrages destinés à la prise ou au rejet d’eau, ou d’autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d’eau sur le domaine public fluvial.

Le II du présent article prévoit le relèvement du plafond de cette redevance hydraulique afin de permettre à VNF de bénéficier du dynamisme de cette ressource dont le rendement attendu est en hausse. Ainsi, de 127,5 millions d’euros, le plafond est relevé à 136,5 millions d’euros, soit la totalité du rendement prévisionnel de la taxe.

2. Les opérateurs dont le plafond baisse

Le II du présent article propose d’abaisser les plafonds des produits affectés de deux entités au titre de 2024, pour une diminution totale de **46 millions d’euros**.

a. Les chambres de commerce et d’industrie (CCI)

Un nouveau cadre de financement des chambres de commerce et d’industrie (CCI) a été fixé par les lois du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « loi Pacte »⁽¹⁾ et du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 59)⁽²⁾ – avant d’être en partie révisé à l’occasion de la diminution des impôts de production engagée par la loi de finances pour 2021 :

– CCI France est devenu l’affectataire de la taxe pour frais de chambres (TCCI). Celle-ci est constituée de deux contributions : une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE) prévue par le II de l’article 1600 du code général des impôts (CGI), et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TA-CVAE) prévue par le III du même article ;

(1) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

– le taux de TA-CVAE a été fixé à compter de 2020 à 1,73 % au lieu d'un taux variable en fonction de l'évolution du plafond d'affectation de cette taxe additionnelle. Dans le cadre de la baisse des impôts de production mise en œuvre par la loi de finances pour 2021, ce taux a été doublé une première fois pour atteindre 3,46 % afin de ne pas grever les ressources de CCI France et du réseau consulaire. La suppression progressive de la CVAE prévue par l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023 a conduit à un nouveau doublement du taux en 2023, passant à 6,92 %. Enfin, l'article 8 du présent article prévoit que le taux de TA-CVAE sera augmenté progressivement sur les quatre prochaines années (de 6,92 % en 2023 à 27,68 % en 2026), afin de maintenir un rendement suffisant pour cette recette jusqu'en 2027 ;

– il est prévu une convergence des taux régionaux de TA-CFE vers un taux national unique de 0,8 % en 2023, entraînant une baisse du rendement de la taxe.

Le Gouvernement annonce dans l'évaluation préalable du présent article une diminution progressive du plafond de la taxe pour frais de chambre affectée au CCI pour un total de 100 millions d'euros en 2027, échelonné à raison de 25 millions d'euros par an entre 2024 et 2027. Cette baisse de plafond sera le corollaire de l'intensification des mutualisations, de la poursuite du processus de régionalisation du réseau consulaire, de l'adaptation de son offre de services en complémentarité avec l'offre assurée par d'autres opérateurs de l'État.

Le présent article prévoit ainsi une baisse de 25 millions d'euros du plafond de la TA-CFE en 2024 – ainsi fixé à 255 millions d'euros – et une stabilité de celui de la TA-CVAE.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DE TAXES AFFECTÉES AUX CCI

(en milliers d'euros)

Ressource affectée	2016-2017	2018	2019	2020*	2021-2022	2023	Rendement prévisionnel 2024	Plafond proposé en 2024
TA-CFE	549 000	549 000	449 000	349 000	299 000	280 000	280 000	255 000
TA-CVAE	376 117	226 117	226 117	226 117	226 117	245 117	296 000	245 117
Total	925 117	775 117	675 117	675 117	525 117	525 117	576 000	500 117

* En raison de la crise sanitaire, la troisième loi de finances rectificative pour 2020 a autorisé un relèvement dérogatoire de 100 millions d'euros du plafond de la TA-CFE en 2020. Cette hausse temporaire a été justifiée par l'appui exceptionnel que devaient assurer les CCI aux entreprises dont la situation économique était fragilisée.

Source : Commission des finances d'après les tomes 1 des « Voies et Moyens » annexés au projet de loi de finances de 2016 à 2024.

b. Les chambres des métiers et de l'artisanat

Les **chambres des métiers et de l'artisanat** (CMA) sont des établissements publics administratifs dont les missions sont prévues par l'article 23 du code de l'artisanat, à savoir : la tenue du répertoire des métiers, l'attribution des titres de maître artisan, l'organisation de l'apprentissage dans leur secteur, l'amélioration de la rentabilité des entreprises, de la qualité des produits et des services, des techniques et des méthodes de production et de commercialisation – en favorisant la collaboration entre entreprises et la création de services communs, la participation au développement de la formation professionnelle et l'appui au développement international des entreprises et à l'exportation de leur production.

Pour leurs missions de service public, les chambres des métiers et de l'artisanat sont financées par la taxe pour frais de chambres de métiers (TFCM), qui est une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) définie à l'article 1601 du code général des impôts.

Le présent article propose une diminution du plafond de la TFCM de 21 millions d'euros pour l'établir à 167 millions d'euros. Après une période de stabilité depuis 2016, la loi de finances initiale pour 2023 a mis en œuvre une trajectoire de baisse progressive échelonnée jusqu'en 2027 du plafond de la TFCM. Concertée avec les chambres de métiers, elle est le corollaire de mutualisations au sein du réseau consulaire et d'une adaptation de l'offre de services des chambres.

ÉVOLUTION DU PLAFOND DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES DE MÉTIERS AFFECTÉE AUX CHAMBRES DES MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT

(en millions d'euros)

Imposition ou ressource affectée	2016-2022	2023	Plafond proposé en 2024	Rendement prévisionnel 2024
Plafond	203,1	188,1	167,1	236,7
Évolution		- 15	- 21	

Source : Commission des finances d'après les tomes 1 des « Voies et Moyens » annexés au projet de loi de finances de 2016 à 2024.

B. LES AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AFFECTATION DE RESSOURCES À DES TIERS

Le présent article propose trois modifications concernant des tiers bénéficiaires de recettes affectées. Elles concernent la commune de Marseille, les agences de l'eau et des acteurs dont le circuit de financement par taxes affectées deviendra caduc avec l'entrée en vigueur de l'article 2 modifié de la LOLF au 1^{er} janvier 2025.

a. L'augmentation des moyens alloués au bataillon des marins-pompiers de Marseille

En application des articles L. 721-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) et L. 2513-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le **bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM)** est investi à titre permanent d'une mission de sécurité civile des personnes et des biens de la ville de Marseille ainsi que de l'aéroport Marseille-Provence, du grand port maritime de Marseille et du parc national des Calanques. Depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours en 1996 ⁽¹⁾, le SDIS des Bouches-du-Rhône exerce les compétences de droit commun dans le reste du département. Cas unique en France, le BMPM est sous l'autorité administrative du maire de Marseille et du chef d'état-major de la marine ainsi que sous l'autorité opérationnelle du maire de Marseille et du Préfet des Bouches-du-Rhône. Le conseil municipal de Marseille constitue son conseil d'administration.

Étant constitué en un service de la ville de Marseille, le financement du BMPM incombe principalement à cette collectivité territoriale, ainsi – dans une moindre mesure – qu'au département des Bouches-du-Rhône et à la métropole de Marseille-Aix-Provence. **L'État contribue également au financement du BMPM** en versant à la ville de Marseille une fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), en application du dernier alinéa du I de l'article 53 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, à hauteur de 10 millions d'euros.

Ce versement correspond dans le cas particulier du BMPM à la participation de l'État au financement de la protection civile. Après la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, qui a acté la départementalisation progressive des services d'incendie et de secours (SDIS), une part de leur financement est demeurée à la charge de l'État. Depuis 2005, ce financement est assuré par l'affectation d'une part du produit de la TSCA aux départements.

Le montant de TSCA versée à la ville de Marseille n'a pas évolué depuis 2006 ⁽²⁾ et est resté fixé à 10 millions d'euros, alors que le produit de la fraction attribuée aux départements pour le financement des SDIS a connu une forte progression profitant de la dynamique de la taxe (plus de 40 % entre 2007 et 2022 d'après l'évaluation préalable du présent article).

Les **XXV** du présent article modifient le dernier alinéa du I de l'article 53 de la loi de finances pour 2005.

Ses **1° et 2°** prévoient qu'à compter de 2024, le montant de TSCA versé par l'État à la commune de Marseille en vue du financement du BMPM est fixé à 15 millions d'euros.

(1) Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

(2) Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

Son 3° dispose qu'à partir de 2025, ce montant évoluera chaque année en fonction de la dynamique de la TSCA prélevée en application du 5° de l'article 1001 du CGI au bénéfice des départements au titre du financement des SDIS.

b. Une modification de la répartition des taxes affectées entre agences de l'eau et une augmentation de leur contribution à l'Office français de la biodiversité et aux parcs nationaux

● Le III *bis* de l'article 46 de la loi de finances pour 2012 encadre la répartition des **redevances sur l'eau entre les six agences de l'eau**. Il prévoit que le montant du plafond de chaque agence est fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget. Chaque plafond doit être fixé dans une limite de plus ou moins 4 % par rapport au montant déterminé par le tableau figurant au troisième alinéa de ce III *bis*.

Le **XXVI** du présent article prévoit que le montant du plafond de taxes affectées à chaque agence pourra varier dans une limite de plus ou moins 8 % par rapport au niveau fixé par le tableau précité.

Cette modification est justifiée par le Gouvernement, au sein de l'évaluation préalable du présent article, par le fait que la mise en œuvre du « Plan eau » implique des besoins différents selon les bassins et nécessite une nouvelle répartition des taxes affectées entre agences de l'eau

● Depuis 2020, les agences de l'eau versent à l'Office français de la biodiversité (OFB) une contribution annuelle dont le montant, fixé par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget, varie entre 362,6 millions d'euros et 389,6 millions d'euros en application de l'article 135 de la loi de finances pour 2018. Cette contribution a été fixée à 383 millions d'euros en 2023.

Les **a et b du 1° du XXVII** du présent article modifient cette fourchette, en fixant ses seuils inférieur et supérieur à 389,6 millions d'euros et 424,6 millions d'euros à compter de 2024.

● L'OFB verse une contribution aux parcs nationaux prévue par l'article 137 de la loi de finances pour 2008 et dont le montant, fixé par un arrêté du ministre chargé de l'écologie, varie entre 63 millions d'euros et 69,7 millions d'euros. Le montant de cette contribution a été fixé à 69,7 millions d'euros en 2023.

Le **2° du XXVII** du présent article modifie cette fourchette, en fixant ses seuils inférieur et supérieur à 69,7 millions d'euros et 74,7 millions d'euros à compter de 2024.

c. La mise en conformité de certaines affectations aux nouvelles dispositions de l'article 2 de la LOLF

Le présent article met en conformité trois circuits de financement de tiers avec l'article 2 de la LOLF modifié par la loi organique du 28 décembre 2021

relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2025, les tiers affectataires de taxes devront être dotés de la personnalité morale et il devra exister un lien entre leur mission de service public et l'imposition qui leur est affectée.

i. Les comités des pêches maritimes et des élevages marins

● Les éoliennes maritimes sont imposées *via* une taxe spécifique dite « taxe sur les éoliennes en mer » prévue à l'article 1519 B du CGI. Acquittée tous les ans par l'exploitant de l'éolienne, son produit est réparti entre plusieurs acteurs selon des critères fixés par l'article 1519 C du CGI :

– 50 % du produit est attribué aux communes littorales d'où les installations sont visibles ;

– 35 % aux comités des pêches maritimes et élevages marins, pour le financement de projets concourant à l'exploitation durable des ressources halieutiques et au développement durable de la pêche et des élevages marins. Cette fraction est ainsi répartie : 15 % au profit du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, 10 % pour les comités régionaux des pêches maritimes et des élevages marins dans le ressort desquels les éoliennes ont été implantées et 10 % pour les comités départementaux et interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins dans le ressort desquels ces installations ont été implantées ;

– 10 % à l'Office français de la biodiversité ;

– 5 % aux organismes de secours et de sauvetage en mer.

● Le Comité national, les comités régionaux et les comités départementaux ou interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins sont des organismes professionnels de droit privé au titre des articles L. 912-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

Ces comités sont tous dotés de la personnalité morale et sont répartis sur toutes les façades maritimes du territoire métropolitain ainsi qu'outre-mer ; on compte un Comité national, 12 comités régionaux et 13 comités départementaux ou interdépartementaux.

Les articles L. 912-2 et L. 912-3 du code rural et de la pêche maritime attribuent au comité national et aux comités régionaux plusieurs missions de service public dont la participation à l'élaboration de règles pour assurer la gestion des ressources halieutiques, pour encadrer l'usage des engins et la cohabitation des métiers de la mer, pour participer aux politiques publiques de protection et de mise en valeur de l'environnement, afin notamment de favoriser une gestion durable de la pêche maritime et des élevages marins.

Les missions des comités départementaux et interdépartementaux prévues au II de l'article L. 912-3 ne relèvent pas du service public (il leur revient d'assurer

la représentation des intérêts généraux de la profession ainsi qu'une mission d'information et de conseil auprès des entreprises de pêche et de leurs salariés).

Dès lors qu'ils n'exercent pas de mission de service public, l'affectation d'une taxe aux comités départementaux et interdépartementaux n'est pas en conformité avec les nouvelles dispositions de l'article 2 de la LOLF qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

• Le **XXIX** du présent article propose deux modifications au 2° de l'article 1519 C du CGI.

Son 1° prévoit de réaffecter, aux comités régionaux, la fraction de 10 % de la taxe sur les éoliennes en mer dévolue jusqu'à présent aux comités départementaux et interdépartementaux.

Par ailleurs, son 2° propose d'inscrire à l'article 1519 C du CGI la possibilité pour les comités départementaux et interdépartementaux d'émettre un avis simple sur l'utilisation des fonds ainsi affectés aux comités régionaux au moment de la sélection de projets d'investissement.

ii. L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Adossée à la Banque de France, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ne dispose pas de la personnalité morale.

Pour mettre en conformité le circuit de financement de l'ACPR avec les nouvelles dispositions de l'article 2 de la LOLF, le **XXX** du présent article prévoit l'affectation de la contribution pour frais de contrôle à la Banque de France qui est un établissement public doté de la personnalité morale (voir *supra* au e du 1 du A du II). Jusqu'à présent, la Banque de France recouvrait cette contribution avant de la réaffecter à l'ACPR conformément aux dispositions de l'article L. 612-20 du code monétaire et financier (CMF).

Ainsi, son **A** supprime l'affectation de la pour frais de contrôle à l'ACPR actuellement prévue au premier alinéa de l'article L. 612-18 du CMF.

Le **1° du B** désigne, au I de l'article L. 612-20 du CMF, la Banque de France comme affectataire de la contribution pour frais de contrôle. Il supprime le dernier alinéa de ce même I qui prévoit que la Banque de France, après l'avoir recouvré, affecte l'intégralité du produit de cette contribution au budget de l'ACPR.

De la même manière, le **c du 5° du B** supprime la disposition du VIII de l'article L. 612-20 du CMF qui prévoit que la Banque de France reverse à l'ACPR, les majorations et intérêts de retard recouverts au titre de la contribution pour frais de contrôle.

Le **6° du même B** supprime une mention relative au versement du produit de la contribution pour frais de contrôle à l'ACPR au sein du IX de l'article L. 612-20.

La réaffectation de cette contribution à l'entité d'adossement de l'ACPR – qui conserve ses missions de contrôle – entraînera l'augmentation des dotations versées par la Banque de France à l'ACPR prévues à l'article L. 612-18 du CMF.

Les autres dispositions du **B** modifient les modalités de recouvrement et de liquidation de la contribution pour frais de contrôle.

Elles prévoient que l'ACPR peut notifier aux redevables de la contribution, par courrier recommandé électronique, l'application de pénalités de retard ou de majoration. Le contenu de ces courriers est également précisé. Ils devront mentionner qu'en cas de retard de paiement la majoration mentionnée à l'article 1731 du CGI est applicable aux sommes dont le versement a été différé ⁽¹⁾ et que l'intérêt de retard mentionné à l'article 1727 du CGI est applicable et sera liquidé après paiement spontané auprès de la Banque de France.

iii. Le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)

Prévu par l'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation (CCH), le **Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement** (FNAVDL) est l'un des dispositifs de mise en œuvre du droit au logement. Celle-ci repose sur le concept du « droit au logement opposable » institué à l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation par l'article premier de la loi « DALO » du 5 mars 2007 ⁽²⁾.

Le FNAVDL finance des actions d'accompagnement et des actions de gestion locative adaptée de logements à destination des personnes visées par les articles L. 300-1 (DALO) et L. 301-1 (hors DALO) du code de la construction et de l'habitation.

Le fonds est administré par un comité de gestion, composé de représentants de l'État, qui fixe les orientations et répartit les crédits de ce fonds. Sa gestion est assurée par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

L'article L. 300-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'une fraction, fixée à 15 millions d'euros, du produit des cotisations principale et additionnelle des bailleurs sociaux à la CGLLS ⁽³⁾ est affectée au FNAVDL.

(1) L'article 1731 du CGI prévoit que tout retard dans le paiement des sommes qui doivent être versées aux comptables de la DGFIP au titre des impositions donne lieu à l'application d'une majoration de 5 %.

Aux termes du 1 de l'article 1727 du code général des impôts (CGI), toute créance de nature fiscale dont l'établissement ou le recouvrement incombe aux administrations fiscales, qui n'a pas été acquittée dans le délai légal, donne lieu au versement d'un intérêt de retard.

(2) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

(3) Mentionnées aux articles L. 452-4 et L. 452-4-1.

Le FNAVDL ne disposant pas de la personnalité juridique, il ne pourra plus être financé de cette manière à compter de l'entrée en vigueur de la réforme de l'article 2 de la LOLF.

Le **1° du A du XXXI** du présent article supprime l'affectation à la CGLLS de la fraction de 15 millions d'euros des cotisations des bailleurs sociaux.

Le **2° du A du XXXI** lui substitue une subvention payée par la CGLLS au FNAVDL pour un montant de 25 millions d'euros.

Enfin le **B du XXXI** ajoute à la liste des missions incombant à la CGLLS prévue à l'article L. 452-1 du CCH celle de concourir au financement du FNADVL.

*

* *

Article 29

**Stabilité des contributions des bailleurs sociaux
au financement des aides à la pierre**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article reconduit pour 2024 le dispositif de réduction à hauteur de 300 millions d’euros du montant des cotisations des bailleurs sociaux versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) afin de financer le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), mis en place par l’article 223 de la loi de finances pour 2020 pour la période allant de 2020 à 2022 puis en 2023 par l’article 118 de la loi de finances pour 2023.

Dernières modifications législatives intervenues

L’article 118 de la loi de finances pour 2023 a :

- dispensé les organismes de logement social de verser, en 2023, 300 millions d’euros de cotisations à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) destinées à abonder le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ;
- prévu un versement annuel du même montant au FNAP de la part de la société Action Logement Services.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission a adopté cet article sans modification.

I. L’ÉTAT DU DROIT

**A. LES CONTRIBUTIONS DES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL AU
FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE**

**1. Le Fonds national des aides à la pierre a été principalement financé par
des cotisations des bailleurs sociaux et des contributions d’Action
Logement**

Créé par la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾ à l’article L. 435-1 du code de la construction et de l’habitation (CCH), le **Fonds national des aides à la pierre (FNAP)** est un établissement public administratif, opérateur du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l’habitat* de la mission *Cohésion des territoires*.

De gouvernance tripartite associant l’État, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales, le FNAP **soutient la production de logements sociaux en répartissant les crédits de son enveloppe entre les régions.**

(1) Article 144 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 et décret n° 2016-901 du 1^{er} juillet 2016 portant création du Fonds national des aides à la pierre.

Le II de l'article L. 435-1 du CCH prévoit que les ressources du fonds sont constituées notamment par :

– **une fraction des cotisations des bailleurs sociaux versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) (voir *infra*) pour laquelle, depuis la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾, il est expressément indiqué qu'« à compter de 2018, cette fraction est fixée à 375 millions d'euros » ;**

– **le produit du prélèvement « Solidarité et renouvellement urbain » (SRU) et de la majoration de ce prélèvement ⁽²⁾ sur les communes ne respectant pas le taux minimum de logements sociaux défini par la loi. Le FNAP est le bénéficiaire de dernier rang du prélèvement SRU, après les intercommunalités et les établissements publics fonciers, ce qui lui a procuré 400 000 euros de recettes en 2022. Le FNAP est cependant le seul attributaire de la majoration SRU, pour un rendement de 27 millions d'euros en 2022 ;**

– **des subventions et contributions de l'État, des collectivités territoriales et de toutes autres personnes publiques.**

À ce titre, si l'État ne verse plus de crédits budgétaires au FNAP depuis 2019, **la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement a défini une contribution annuelle d'Action Logement au FNAP de 50 millions d'euros (voir *infra*)**. Cette contribution a été portée à 350 millions d'euros dans le cadre du plan d'investissement volontaire (PIV) 2020-2022.

2. Une convention quinquennale entre l'État et Action Logement définit les conditions d'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction

Défini par les articles L. 313-17 à L. 313-20-5 du CCH, le **groupe Action Logement** comprend une structure faîtière de statut associatif « Action logement Groupe », gérée de façon paritaire par les partenaires sociaux des entreprises assujetties au versement de la **participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)** qui, créée en 1953, conserve couramment son ancienne **dénomination de « 1 % logement » ⁽³⁾**.

(1) III de l'article 44 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(2) Ce prélèvement et sa majoration sont appliqués aux collectivités ne remplissant pas les objectifs introduits par l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

(3) Décret n° 53-701 du 9 août 1953 relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction.

Au sein de ce groupe :

– la société **Action Logement Immobilier** dispose, par l'intermédiaire de filiales, d'un **patrimoine immobilier de plus d'un million de logements**, ce qui en fait **le plus gros bailleur social de France** ;

– la société **Action Logement Services**, prévue par l'article L. 313-19 du CCH, **collecte la PEEC** et distribue des aides et services aux entreprises.

Aujourd'hui codifiée aux articles L. 313-1 à L. 313-6 du CCH, **la PEEC** correspond à 0,45 % des rémunérations versées par les entreprises du secteur industriel et commercial employant au moins 50 salariés ⁽¹⁾, pour une **collecte nette de près d'1,74 milliards d'euros en 2022** à destination d'Action Logement Services.

Le treizième alinéa de l'article L. 313-3 du CCH prévoit qu'une **convention d'une durée de cinq ans conclue entre l'État et Action Logement Groupe** définit « *la nature et les règles d'utilisation des emplois* » de la PEEC – **principale source de financement du groupe Action Logement - par la société Action Logement Services**.

La **convention quinquennale pour 2023-2027**, signée le 16 juin 2023, prévoit des emplois en faveur des personnes morales et de la transition écologique bas carbone, des emplois en faveur des personnes physique tels les aides et services pour accession à la propriété, un soutien à l'innovation et à l'expérimentation territoriale et une participation aux politiques publiques nationales, qui comporte le versement susmentionné d'une contribution au FNAP.

3. Depuis 2018, la cotisation des bailleurs sociaux à la CGLLS fait l'objet d'une modulation liée à la réduction de loyer de solidarité (RLS)

• Établie par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ⁽²⁾, la **Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)**, établissement public national à caractère administratif, assure plusieurs missions qui participent à la stabilité du secteur du logement social et au financement des politiques publiques.

Elle gère un fonds de garantie de prêts de construction de logements sociaux et accorde des concours financiers aux organismes HLM en difficulté.

Elle **collecte des cotisations versées par les organismes de logement social et affecte leur produit** à des actions menées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et **au financement des aides à la pierre par le biais de versements au FNAP**.

(1) Le seuil d'assujettissement a été relevé de 20 à 50 salariés par l'article 11 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

(2) Article 163 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

• **L'article L. 452-4 du CCH prévoit le versement d'une cotisation à la CGLLS par les organismes d'habitations à loyer modéré**, les sociétés d'économie mixte agréées et les organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage d'opérations concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement.

Cette cotisation a pour assiette la totalité des loyers et redevances appelés par ces organismes au cours du dernier exercice clos précédant l'année de contribution. La cotisation est pondérée par le nombre de bénéficiaires des aides au logement, le nombre de logements situés en quartiers prioritaires de la ville et le nombre de logements ayant fait l'objet d'un conventionnement avec le concours financier de l'État.

Son taux normal est de 2,88 %, porté à 85 % pour l'assiette du produit du supplément de loyer de solidarité appliqué aux locataires dont les revenus excèdent les plafonds de ressources d'attribution d'un logement social ⁽¹⁾.

• **Établi par l'article 126 de la loi de finances pour 2018 ⁽²⁾ à l'article L. 442-2-1 du CCH, la réduction de loyer de solidarité (RLS) vise les logements conventionnés du parc social ouvrant droit au bénéfice de l'aide personnalisée au logement (APL).**

La RLS consiste en une diminution du loyer ⁽³⁾ dans les logements sociaux dont les occupants bénéficient de l'APL, accompagnée d'une réduction de ces mêmes allocations dans une fourchette comprise entre 90 % et 98 % du montant de la RLS. Cette réforme a procuré à l'État, principal financeur de **l'aide personnalisée au logement (APL)**, une économie de 800 millions d'euros dès 2018, avant une montée en charge qui a stabilisé cette économie à 1,3 milliard d'euros par an depuis 2021.

• **Afin d'atténuer les effets de la RLS sur les ressources de certains organismes HLM**, le même article 126 de la loi de finances pour 2018 a défini, au II de l'article L. 452-4 du CCH, un **dispositif de modulation de la cotisation à la CGLLS au regard du mécanisme de RLS.**

Dans un premier temps, une majoration d'un taux de 4,69 % est appliquée à la cotisation versée par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte agréées. Dans un deuxième temps, la cotisation est réduite proportionnellement au nombre d'allocataires des APL. **L'effet de la modulation est donc favorable pour les bailleurs sociaux ayant le plus grand nombre d'allocataires dans leur parc**, qui voient leur cotisation réduite, **ce qui vise à compenser partiellement les diminutions des loyers résultant de**

(1) Article 2 de l'arrêté du 29 mai 2019 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social.

(2) Article 126 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(3) Les montants de RLS et les plafonds de ressources des locataires sont définis par voie réglementaire et modulés en fonction de la composition du ménage et de la zone géographique.

l'application de la RLS sur les locataires bénéficiaires des APL. Inversement, l'effet est négatif pour les bailleurs sociaux ayant le moins d'allocataires, puisque leur cotisation augmente.

La somme des réductions et des majorations prévues dans le cadre de la modulation doit être nulle. L'effet de la modulation doit donc être neutre pour la CGLLS.

B. LA LOI DE FINANCES POUR 2020 A RÉDUIT DE 300 MILLIONS D'EUROS, PENDANT 3 ANS, LA COTISATION DES BAILLEURS SOCIAUX À LA CGLLS, ET COMPENSÉ LE MANQUE À GAGNER AU FNAP PAR DES VERSEMENTS ANNUELS D'ACTION LOGEMENT

● **Le Gouvernement et les organismes du secteur du logement social ont conclu, le 25 avril 2019, un accord portant sur la période 2020-2022** ⁽¹⁾ destiné à atténuer les effets de la RLS sur les comptes d'exploitation des organismes HLM et à favoriser l'investissement dans le logement social ⁽²⁾.

Cet accord prévoit notamment qu'Action Logement verse chaque année au FNAP, entre 2020 et 2022, 300 millions d'euros supplémentaires, ce qui permet de diminuer à due concurrence les contributions des bailleurs sociaux à la CGLLS.

● Cette mesure a été mise en œuvre par l'article 223 de la loi de finances pour 2020 ⁽³⁾ et prolongée d'un an par l'article 118 de la loi de finances pour 2023.

Ces articles ont suspendu, au titre des années 2020 à 2022 puis de l'année 2023, le principe prévu par le quatrième alinéa du II de l'article L. 452-4 précité du CCH, selon lequel le mécanisme de lissage de la RLS sur les cotisations des bailleurs sociaux destinées à la CGLLS a un effet global neutre.

Ils disposent que **la somme totale des majorations prévues dans le cadre de la modulation doit être inférieure de 300 millions d'euros à la somme totale des réductions prévues au titre de cette même modulation.**

Ce mécanisme a pour effet de réduire de 300 millions d'euros le montant global de la cotisation des bailleurs sociaux à la CGLLS.

En conséquence, la loi de finances pour 2020 puis la loi de finances pour 2023 ont fixé à 75 millions d'euros au lieu de 375 millions d'euros, au titre des années 2020 à 2022 puis de l'année 2023, le montant de la fraction des cotisations des bailleurs à la CGLLS affecté au FNAP.

(1) Conclusion de la clause de revoyure pour le logement social et engagement des parties (2020-2022) <https://www.esh.fr/wp-content/uploads/2019/04/PACTE-SIGNE.pdf>

(2) Parmi les mesures de soutien à l'investissement, figure une convention conclue le même jour entre l'État et Action Logement, relative au Plan d'investissement volontaire valant avenant à la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038496996>

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

Ces lois de finances prévoyaient également un versement annuel de la société Action Logement Services à hauteur de 300 millions d'euros.

Ces mouvements sont retracés dans le tableau suivant.

**PRODUITS DU FNAP PROVENANT DE LA COTISATION DES BAILLEURS SOCIAUX
ET DE LA CONTRIBUTION D'ACTION LOGEMENT**

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prélèvement CGLLS	270	375	375	75	75	75	75
Action Logement	0	50	50	350	350	350	300
Total	270	425	425	425	425	425	375
Part Prélèvement CGLLS	100 %	88 %	88 %	18 %	18 %	18 %	20 %
Part Action Logement	0 %	12 %	12 %	82 %	82 %	82 %	80 %

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires joints aux projets de lois de finances.

La convention quinquennale conclue entre l'État et Action Logement pour 2023-2027 prévoit la **fin progressive de la contribution d'Action Logement au FNAP**. La convention prévoit une « **ultime contribution** » d'Action Logement en faveur du FNAP à hauteur de 150 millions d'euros en 2024, selon un calendrier devant être défini en lien avec l'État et en fonction des besoins effectifs de décaissement ⁽¹⁾.

RECETTES DU FNAP DE 2017 À 2022

(en millions d'euros)

Recettes	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CGLLS	270	375	375	75	75	75
Action Logement	0	50	50	350	350	350
État	84,13	38,8	0	0	8*	0
Prélèvements SRU	4,28	0,38	0,43	0,5	1	0,4
Majoration SRU	14,5	28,35	27,6	25	35,5	27
Remboursement des fonds de concours	0	0	0	79,5	40,1	243,9**
Fonds d'aménagement urbain***	0	0	5,7	2,9	2,2	0,3
Total	372,9	492,6	458,9	533	503,8	696,6

* Le FNAP a été destinataire de fonds issus du Plan de relance (P 364) pour le renforcement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants (PTFTM) et pour la création de places d'hébergement en 2021. Il n'a perçu aucun crédit du Plan de relance en 2022.

** Le montant des crédits à rembourser au FNAP provient des sous-consommations constatées à la fin de gestion 2021 sur les deux fonds de concours du P135 qu'il alimente. Ce montant n'étant connu du conseil d'administration que depuis le 1^{er} mars 2022, un budget rectificatif adopté le 12 juillet 2022 a permis de reconnaître le montant de cette recette.

*** Les fonds d'aménagement urbain (FAU) ont été supprimés par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : les crédits non engagés issus des FAU au 27 janvier 2022 doivent être transférés au FNAP. Cette recette est amenée à disparaître en raison de l'apurement effectué.

(1) Article 9.1 de la convention 2023-2027 entre l'État et Action logement.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA STABILISATION EN 2024 DE LA CONTRIBUTION DES BAILLEURS SOCIAUX AU FINANCEMENT DES AIDES À LA PIERRE

Le **I du présent article** prévoit que, par dérogation au quatrième alinéa du II de l'article L. 452-4 du CCH, en 2024, le taux de la cotisation CGLLS des bailleurs sociaux sera fixé de telle sorte que la somme totale des majorations prévues dans le cadre de la modulation de la cotisation liée à la RLS soit inférieure de 300 millions d'euros à la somme des réductions prévues dans le cadre de cette même modulation.

Comme les années précédentes, le **recours au mécanisme de modulation vise à ce que la réduction de cotisations bénéficie de manière différenciée aux bailleurs sociaux, en tenant pleinement compte des effets de la réduction de loyer de solidarité, ce que n'aurait pas permis une baisse uniforme du taux de la cotisation.**

Le **II du présent article** tire les conséquences de la baisse du produit de la cotisation, en fixant à 75 millions d'euros, pour 2024, le montant de la fraction des cotisations des bailleurs à la CGLLS qui est affecté au FNAP.

Ce montant est fixé par dérogation au 1° du II de l'article L. 435-1 du CCH au sein duquel est maintenue inchangée la mention d'un versement de 375 millions d'euros.

Enfin, le **III du présent article** répond à un **objectif de simplification administrative en supprimant le contreseing du ministre de l'économie et des finances sur l'arrêté précisant les dates d'ouverture des campagnes de déclaration et de paiement des cotisations à la CGLLS.** La fixation par un arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances des dates des campagnes de déclaration et de paiement des cotisations CGLLS avait été introduite par l'article 135 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

B. LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR UN NOUVEL ÉQUILIBRE FINANCIER POUR LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Dans le cadre des conclusions du Conseil national de la refondation portant sur le logement et présentées en juin 2023, l'État s'est engagé à maintenir en 2024 le niveau des contributions versées à la CGLLS par les bailleurs sociaux afin de financer le FNAP à un montant de 75 millions d'euros. Il s'agit d'un des éléments du nouvel équilibre financier du secteur du logement social, en cours de discussion dans le cadre d'un pacte de confiance souhaité avec le secteur.

La réduction de la contribution de la CGLLS au FNAP est permise en 2024 par la mobilisation de la trésorerie du FNAP et par les ressources pérennes issues du programme n° 135 « *Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat* » de la

mission « *Cohésion des territoires* », au titre des reports de crédits afin d'honorer les décaissements attendus vis-à-vis des bailleurs sociaux.

En outre, le FNAP bénéficiera en 2024 d'un dernier prélèvement de 150 millions d'euros sur la trésorerie d'Action Logement, prévu par la convention quinquennale conclue par le groupe et l'État pour 2023-2027. En conséquence, le dispositif proposé ne prévoit pas le prélèvement de cette contribution, contrairement à l'article 118 de la loi de finances pour 2023.

Cette contribution, conçue pour pouvoir **maintenir un niveau important d'aides à la pierre tout en préservant les bailleurs sociaux moins solides financièrement qu'Action Logement**, s'est accompagnée d'autres charges pour le groupe ces dernières années :

– financement **d'importants engagements liés au Plan d'investissement volontaire (PIV) 2019-2022** conclu avec l'État le 25 avril 2019 et complété par avenant dans le cadre du plan de relance le 15 février 2021, mobilisant plus de 9 milliards d'euros de ressources ;

– **mise à contribution à deux reprises à titre exceptionnel pour abonder le Fonds national d'aide au logement (FNAL)** qui finance les aides personnelles au logement, procurant au total 1,5 milliard d'euros d'économies au budget de l'État, principal financeur du FNAL. Après une première contribution exceptionnelle de 500 millions d'euros fixée par la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾, la loi de finances pour 2021 ⁽²⁾ a ajouté une nouvelle contribution exceptionnelle de 1 milliard d'euros.

Il en résulte, depuis trois ans, un recul important des résultats du groupe ainsi que de la société Action Logement Services, dont la trésorerie a fortement diminué entre 2021 et 2022, sans pour autant que son ratio de solvabilité, attendu à plus de 30 %, ne devienne inférieur aux exigences prudentielles (10,5 %) ⁽³⁾.

Pour répondre à ses besoins de financement importants à moyen terme, le groupe Action Logement a en outre accru son recours à la levée de dette sur les marchés financiers, avec un programme d'émissions obligataires évalué au moment de la conclusion du PIV à 6,2 milliards d'euros entre 2019 et 2022.

Si les contributions d'Action Logement au FNAP n'ont pas remis en cause la **soutenabilité de la trajectoire financière du groupe**, il importe de demeurer vigilant à ce sujet, dans le respect de la convention quinquennale conclue entre le groupe et l'État, qui détaille les ressources et emplois annuels globaux du groupe Action

(1) Article 225 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Article 196 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(3) Rapport sur la programmation des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, Annexe au projet de loi de finances pour 2022.

Logement prévus sur la période. En 2022, le groupe a ainsi connu un résultat positif de l'ordre de 200 millions d'euros, après une perte de 1,4 milliard d'euros en 2021.

En outre, le dispositif proposé a été précédé par l'adoption du décret n° 2023-125 du 21 février 2023 ⁽¹⁾, qui a permis de **modifier la règle de programmation et de financement des nouvelles opérations et actions visant le développement, l'amélioration et la démolition du parc de logements locatifs sociaux** prévue par l'article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation, article qui porte sur les compétences du conseil d'administration du FNAP et notamment sur les modalités de sa programmation budgétaire ⁽²⁾. Jusqu'en 2022, les ressources que le FNAP versait à l'État devaient égaler le montant des nouvelles opérations engagées, indépendamment de l'avancement matériel des opérations, engendrant pour le budget de l'État un nombre important de crédits non utilisés, annulés ou reportés d'une année sur l'autre.

Pour le Gouvernement, la mise en œuvre des nouvelles règles définies par le décret du 21 février 2023 doivent permettre de mettre fin à ce décalage et de revoir à la baisse les besoins de financement des bailleurs sociaux au FNAP en s'appuyant sur une adaptation accrue aux besoins réels, tout en maintenant des objectifs ambitieux de production de logements locatifs sociaux en France métropolitaine. La nécessité d'**une vigilance accrue sur la soutenabilité financière des engagements du fonds est également mise en avant**

Au bénéfice de ces observations, le rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

(1) Décret n° 2023-125 du 21 février 2023 modifiant les règles relatives au budget du Fonds national des aides à la pierre : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047213867>

(2) Aux termes du 1° de cet article, le conseil d'administration du FNAP « programme annuellement la répartition territoriale du montant des nouvelles opérations et actions à engager par l'État, et les objectifs associés, selon une nomenclature qu'il aura fixée par délibération. Un arrêté des ministres chargés du logement, de l'économie et du budget précise les règles de gestion financière du Fonds national des aides à la pierre en vue d'en garantir la soutenabilité. À ce titre, il encadre la détermination du montant annuel de ces nouvelles opérations et actions ainsi que du montant annuel des versements effectués par le fonds à l'État en tenant compte des prévisions de recettes du fonds et de l'exécution des engagements déjà pris par l'État ».

C – Dispositions relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

Article 30

Dispositions relatives aux affectations : reconduction des budgets annexes et comptes spéciaux existants

Résumé du dispositif et effets principaux

Comme chaque année, le projet de loi de finances comporte un article qui confirme pour l'année à venir les affectations résultant des budgets annexes et des comptes spéciaux ouverts antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances. Si cet article s'applique sans préjudice des autres articles du projet de loi de finances, qui peuvent proposer la création ou la suppression de certains de ces budgets annexes et comptes spéciaux, il convient de noter que le texte déposé par le Gouvernement ne comporte aucune disposition en ce sens.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la première partie du projet de loi de finances pour 2024, la commission a adopté cet article sans modification.

Du principe d'universalité budgétaire découle celui de non-affectation de recettes à des dépenses, qui conduit à présenter distinctement et dans leur globalité les recettes et les dépenses. Toutefois, par exception à ce principe, l'article 16 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ dispose : « *Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.* »

Par ailleurs, le 3^o du I de l'article 34 de la même loi organique prévoit que « *la loi de finances de l'année comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget général de l'État.* »

En conséquence, l'objet de cet article est de confirmer, pour 2024, les affectations résultant de budgets annexes et de comptes spéciaux créés par les lois de finances antérieures – la création des budgets annexes et des comptes spéciaux étant un monopole des lois de finances, conformément aux articles 18 et 19 de la LOLF.

Le dispositif est le suivant : « *Sous réserve des dispositions de la présente loi, les affectations résultant de budgets annexes créés et de comptes spéciaux ouverts antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi sont confirmées pour l'année 2024.* »

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

Les budgets annexes et les différentes catégories de comptes spéciaux

Les budgets annexes et les comptes spéciaux, dont la création ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, constituent des exceptions au principe de non-affectation du budget, c'est-à-dire à l'interdiction d'affecter une recette à une dépense, ainsi qu'au principe d'unité du budget général de l'État. Ils retracent ainsi certaines recettes et certaines dépenses budgétaires.

Les **budgets annexes**, objet de l'article 18 de la LOLF, peuvent être créés pour retracer les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services. Outre ces opérations, peuvent également être retracées sur les budgets annexes les opérations qui leur sont associées.

Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 19 à 24 de la LOLF.

Les **comptes d'affectation spéciale** retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Les **comptes de commerce** 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 évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux présente un caractère limitatif.

Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Les **comptes de concours financiers** retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Ils sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liés à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Ainsi, seraient reconduits pour 2024 :

- deux budgets annexes avec, au total, des ressources d'un montant de 2,6 milliards d'euros et des charges s'élevant à 2,4 milliards d'euros ;
- six comptes d'affectation spéciale (CAS) dont les ressources s'élèveraient à 77,5 milliards d'euros et les charges à 79,9 milliards d'euros ;
- six comptes de concours financiers avec, au total, des ressources d'un montant de 146 milliards d'euros et des charges de 148,6 milliards d'euros ;

– neuf comptes de commerce, dont les autorisations de découvert s’élèvent au total à 20 milliards d’euros, l’essentiel – 19,2 milliards d’euros – étant lié à la seule gestion de la dette et de la trésorerie de l’État ;

– trois comptes d’opérations monétaires, dont les autorisations de découvert, d’un montant de 175 millions d’euros, concernent le seul compte *Pertes et bénéfices de change*.

Cette confirmation de l’affectation des ressources se fait « *sous réserve* » des dispositions particulières que pourrait finalement comporter la loi de finances pour 2024, aucune disposition de cette nature ne figurant dans le texte initial.

Le tableau suivant présente le solde des deux budgets annexes de l’État.

SOLDE DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d’euros de crédits de paiement)

Budgets annexes		2023 (LFI)	2024 (PLF)
Contrôle et exploitation aériens	<i>Ressources</i>	2 232	2 407
	<i>Charges</i>	2 122	2 263
	Solde	111	144
Publications officielles et information administrative	<i>Ressources</i>	167	167
	<i>Charges</i>	153	152
	Solde	15	16
Solde de l’ensemble des budgets annexes		125	160

Source : loi de finances pour 2023 et article d’équilibre du projet de loi de finances pour 2024.

Les deux tableaux ci-dessous mentionnent le solde attendu des comptes spéciaux pour 2023 et pour 2024, ainsi que les autorisations de découvert des comptes de commerce et d’opérations monétaires.

SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d’euros)

Comptes		2023 (LFI)	2024 (PLF)
Comptes d’affectation spéciale	<i>Ressources</i>	83 281	77 481
	<i>Charges</i>	83 944	79 947
	Solde	- 663	- 2 466
Comptes de concours financiers	<i>Ressources</i>	138 204	146 036
	<i>Charges</i>	140 856	148 645
	Solde	- 2 652	- 2 609
Solde des comptes de commerce		- 402	- 173
Solde des comptes d’opération monétaire		98	110
Solde de l’ensemble des comptes spéciaux		- 3 618	- 5 138

En raison de l’effet d’arrondis au dixième, le résultat présenté peut ne pas correspondre à la somme des chiffres intermédiaires.

Source : loi de finances pour 2023 et article d’équilibre du projet de loi de finances pour 2024.

AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Comptes	2023 (LFI)	2024 (PLF)
Comptes de commerce	20 314,6	19 982,6
Comptes d'opérations monétaires	175	175

Source : loi de finances pour 2023 et article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2024.

Les cinq tableaux suivants récapitulent les intitulés des budgets annexes et des comptes spéciaux confirmés par cet article.

LISTE DES BUDGETS ANNEXES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

Contrôle et exploitation aériens
Publications officielles et information administrative

LISTE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

Contrôle de la circulation et du stationnement routiers
Développement agricole et rural
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale
Gestion du patrimoine immobilier de l'État
Participations financières de l'État
Pensions

LISTE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

Accords monétaires internationaux
Avances à l'audiovisuel public
Avances aux collectivités territoriales
Prêts à des États étrangers
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés
Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

**LISTE DES COMPTES DE COMMERCE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024**

Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers et énergies alternatives, biens et services complémentaires
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire
Couverture des risques financiers de l'État
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État
Lancement de certains matériels de guerre et matériels assimilés
Opérations commerciales des domaines
Régie industrielle des établissements pénitentiaires
Soutien financier au commerce extérieur

**LISTE DES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024**

Émission des monnaies métalliques
Opérations avec le Fonds monétaire international
Pertes et bénéfices de change

*

* *

Article 31

Fixation pour 2024 de la fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée transférée au compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* » et aménagement de ses modalités de versement

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe à 4 025 millions d'euros le montant de la fraction du produit de la TVA affectée à l'audiovisuel public à la suite de la suppression de la contribution à l'audiovisuel public par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Alimentant le compte de concours financiers (CCF) *Avances à l'audiovisuel public*, ces ressources progressent de 209,5 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2023.

Tirant les conséquences de la création au sein du CCF d'un nouveau programme intitulé *Programme de transformation*, doté de 69 millions d'euros en 2024 et destiné à financer des projets de transformation et de modernisation, cet article prévoit les modalités de réduction du montant des avances et de remboursement des montants versés en cas de non mise en œuvre par les organismes de l'audiovisuel public des engagements pris dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la première partie du projet de loi de finances pour 2024, la commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur général.

I. LE DROIT EXISTANT

Le compte spécial *Avances à l'audiovisuel public* relève de la catégorie des comptes de concours financiers (CCF), dont le régime est fixé à l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾.

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

Les comptes de concours financiers dans la LOLF

L'article 24 de la LOLF dispose que les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur : soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ; soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel* ; soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de la loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37 de la LOLF. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

A. LE COMPTE ASSURE UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN DEHORS DU BUDGET GÉNÉRAL

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* a été créé par le VI de l'article 46 de la loi de finances pour 2006 ⁽¹⁾ pour prendre la suite du compte d'avances n° 903-60 *Avances aux organismes de l'audiovisuel public*.

1. Les recettes du compte

Alors que le compte a été, jusqu'à l'été 2022, alimenté en recettes par le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) ainsi que par les dégrèvements de CAP pris en charge par l'État ⁽²⁾, il bénéficie désormais d'une fraction du produit de la TVA.

En effet, conformément à l'engagement pris par le Président de la République en mars 2022, l'article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de

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

(2) Le versement au titre des compensations par l'État des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public était réalisé à partir de l'action 12 du programme Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État de la mission Remboursements et dégrèvements du budget général.

finances rectificative pour 2022 a supprimé la contribution à l'audiovisuel public ⁽¹⁾. La CAP, dont le produit approchait les 3,2 milliards d'euros, était due par près de 23 millions de foyers en 2021, pour lesquels cette suppression représente un gain de pouvoir d'achat annuel de 138 euros par redevable en métropole et 88 euros en outre-mer.

Pour les particuliers, cette contribution voyait son fait générateur s'éloigner de plus en plus de la réalité des usages et tenait insuffisamment compte des capacités contributives des redevables. Pour les professionnels, son maintien pouvait susciter une incompréhension, d'autant plus que la fermeture de nombreux établissements pendant la crise sanitaire avait mis en évidence, d'une part, l'absence de lien entre cette contribution, toujours due, et leur activité réelle et, d'autre part, le montant souvent élevé de cette contribution pour les petites entreprises du secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration ⁽²⁾.

Dans sa version initiale, le projet de loi de finances rectificative pour 2022 prévoyait de tirer les conséquences de l'abrogation de la contribution en supprimant le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* et en créant, au sein du budget général de l'État, une nouvelle mission *Audiovisuel public*, destinée à accueillir les dotations prévues pour les organismes de l'audiovisuel public (France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde et l'Institut national de l'audiovisuel). Toutefois, à l'initiative des groupes Renaissance, Démocrate et Horizons et de plusieurs membres du groupe Les Républicains, l'Assemblée nationale a, en première lecture, amendé ce projet de loi pour substituer au financement budgétaire initialement prévu l'affectation d'une fraction du produit de la TVA.

2. Les dépenses du compte

● Le compte *Avances à l'audiovisuel public* retrace en dépenses le montant des avances accordées aux sociétés France Télévisions, ARTE France, Radio France, France Médias Monde et TV5 Monde ainsi qu'à l'établissement public Institut national de l'audiovisuel (INA). Ces avances sont versées chaque mois aux bénéficiaires par douzième du montant prévisionnel des recettes du compte. Le solde est versé lors des opérations de répartition des recettes arrêtées au 31 décembre.

En loi de finances pour 2023, ce compte était constitué des six programmes suivants : 841 *France Télévisions*, 842 *ARTE France*, 843 *Radio France*, 844 *France Médias Monde*, 845 *Institut national de l'audiovisuel* et 847 *TV5 Monde*.

(1) Cf. *commentaire de l'article 1^{er} du rapport n° 147, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2022 par M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, XVI^e législature, 13 juillet 2022.*

(2) *Pour les professionnels, la contribution s'élevait en 2021, par appareil, à quatre fois le montant dû par les personnes physiques, soit 552 euros en France hexagonale et 352 euros outre-mer. À l'exception des débits de boisson, des abattements étaient toutefois prévus, de 30 % du troisième au trentième appareil et de 35 % à partir du trente-et-unième.*

Après avoir fortement progressé entre 2012 et 2017, pour atteindre plus de 3,9 milliards d’euros, les moyens en faveur de l’audiovisuel public ont diminué entre 2018 et 2022, conformément à la trajectoire de 190 millions d’euros d’économies définie par le Gouvernement. L’État a cependant mobilisé des moyens supplémentaires au profit de l’audiovisuel public en 2021 et en 2022 pour amortir les conséquences de la crise sanitaire, pour un montant total de 73 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement, inscrits sur le programme *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*.

En 2023, les moyens de l’audiovisuel public prévus en loi de finances initiale ont été réévalués de 114 millions d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022 ⁽¹⁾ pour faire face aux surcoûts liés à l’inflation et afin de compenser les effets fiscaux de la suppression de la CAP.

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS,
SANS RETRAITEMENT DE LA NEUTRALISATION EN 2022 ET 2023
DES EFFETS FISCAUX DE LA SUPPRESSION DE LA CAP**

(en AE=CP et en millions d’euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	LFI 2023
France Télévisions	2 135	2 300	2 430	2 369	2 560	2 598	2 568	2 543	2 482	2 421	2 386	2 431
ARTE France	268	268	266	267	270	280	285	283	281	279	284	303
Radio France	623	618	614	614	619	625	609	605	600	591	584	623
France Médias Monde	171	169	170	247	249	257	263	261	260	260	264	285
TV5 Monde				78	78	80	79	78	78	78	78	77
INA	92	92	71	91	91	91	90	89	88	90	90	94
TOTAL (TTC)	3 290	3 448	3 551	3 667	3 867	3 931	3 895	3 860	3 789	3 719	3 685	3 816

Source : ministère des comptes publics et documentation budgétaire.

La suppression de la contribution à l’audiovisuel public en 2022 a eu des effets fiscaux, qui ont été neutralisés par les lois de finances rectificative pour 2022 et de finances initiale pour 2023. La première a réduit la dotation globale de l’audiovisuel public de 16,3 millions d’euros, afin de tirer les conséquences de la suppression de la TVA sur la contribution, subséquente à l’abrogation de cette même contribution, ainsi que du changement de régime de droit à déduction de TVA de certains des organismes de l’audiovisuel public.

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

En loi de finances initiale pour 2023, la neutralisation des effets fiscaux de la suppression de la contribution a eu un impact positif total de 2,5 millions d'euros sur la dotation globale de l'audiovisuel public, résultant de :

- la neutralisation des effets liés à la TVA (– 40,1 millions d'euros) ;
- la compensation du paiement de la taxe sur les salaires (+ 42,6 millions d'euros).

La neutralisation des effets liés à la TVA

La neutralisation des effets liés à la TVA, qui a entraîné une baisse nette de la dotation globale de l'audiovisuel public de 40,1 millions d'euros en 2023, résulte de deux mouvements contraires.

Le premier mouvement, qui s'est traduit par une diminution des moyens alloués à l'ensemble de l'audiovisuel public de 76,1 millions d'euros, tire les conséquences de la fin de la collecte de la TVA au taux super réduit de 2,1 % par les organismes de l'audiovisuel public. Le montant des dotations prévues en loi de finances initiale était en effet fixé à un niveau permettant aux organismes d'inscrire, après collecte de la TVA, une dotation publique dans leur compte de résultat correspondant à la dotation hors taxe prévue dans leur contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce mouvement est sans incidence pour les organismes de l'audiovisuel public, leur dotation hors taxe étant maintenue au niveau fixé dans leur COM.

Le second mouvement, qui s'est traduit par une augmentation de 36 millions d'euros de la dotation globale destinée à l'audiovisuel public, compense la perte du droit à déduction de TVA de trois organismes. En effet, il était anticipé qu'ARTE France (+ 18,9 millions d'euros) et France Médias Monde (+ 16,4 millions) perdent leur droit à déduction intégrale de TVA à la suite de leur changement de statut fiscal. Ces sociétés, devenues des « assujettis partiels » – car leurs ressources propres, désormais seules assujetties à la TVA, ne devraient pas dépasser 10 % – verraient leur régime de droit à déduction de TVA sur leurs factures de fournisseurs modifié. Cette perte de droit à déduction intégrale de TVA ne s'est finalement matérialisée que pour la société France Médias Monde. L'INA (+ 0,7 million d'euros) devrait pour sa part constater une baisse de son droit à déduction de TVA sur ses dépenses mixtes (activités de formation).

En 2024, la compensation des effets fiscaux de la suppression de la contribution aurait un effet positif de 60,6 millions d'euros sur les dotations de l'audiovisuel public.

Au total, cette compensation est sans effet sur les organismes de l'audiovisuel public, dont les moyens pour 2023 correspondent aux dotations hors taxe inscrites dans leurs contrats d'objectifs et de moyens (COM). Leur dotation pour 2024 sera intégrée aux COM 2024-2028, en cours de rédaction ⁽¹⁾.

(1) À l'exception de TV5 Monde qui, compte tenu de son statut international, ne dispose pas de COM mais d'un plan stratégique quadriennal (actuellement défini pour la période 2021-2024) et d'ARTE France, dont le COM actuel couvre l'année 2024 et s'inscrit dans le cadre de la stratégie pluriannuelle du groupe ARTE, qui comprend le groupement européen d'intérêt économique associant la société à son homologue allemande.

3. Le recours controversé à un compte de concours financiers

Qu'il soit alimenté par la contribution à l'audiovisuel public ou par une fraction du produit de la TVA, ce compte ne respecte pas les principes relatifs au fonctionnement des comptes spéciaux qui ont été posés par la LOLF en 2001.

La Cour des comptes a en effet considéré que les remboursements d'avances retracés en recettes par le CCF « *ne constituaient pas à proprement parler des remboursements réels par les organismes audiovisuels publics, mais un jeu d'écritures conduisant à alimenter le compte par deux flux : le produit de la contribution à l'audiovisuel public et la valeur du montant des dégrèvements* »⁽¹⁾.

Les dépenses du compte ne constituent pas, non plus, des avances dès lors que les bénéficiaires ne les considèrent pas comptablement comme telles. La Cour a ainsi relevé que « *les organismes publics n'inscrivent pas dans leurs comptes une dette financière qui serait la contrepartie de l'avance consentie par l'État* ». Ainsi, « *l'opération ne se solde, en cours d'année, par aucun versement d'intérêt qui aurait vocation à alimenter le budget général en tant que recettes non fiscales ni, en fin d'année, par aucun remboursement du principal venant en recette du compte de concours financiers* »⁽²⁾, contrairement aux principes fixés par l'article 24 de la LOLF. Comme l'a par ailleurs relevé la Cour, « *les crédits affectés à l'audiovisuel public sont intégralement inscrits en dépenses d'opérations financières (titre 7 dans la nomenclature de la LOLF) et la mission ne compte aucun emploi, ni dépense de personnel : ils peuvent s'analyser comme des dotations* »⁽³⁾.

Le recours à un compte de concours financiers présente un caractère artificiel, qu'il soit alimenté par la contribution à l'audiovisuel public ou par une fraction du produit de la TVA, car ces dernières sont considérées comme des prélèvements obligatoires⁽⁴⁾. Ce caractère artificiel est d'autant plus avéré que les versements de l'État au compte ont été intégrés dans le champ des organismes divers d'administration centrale et sont, par conséquent, pris en compte dans la norme de dépense annuelle⁽⁵⁾.

Enfin, il faut souligner que le financement de l'audiovisuel public par une fraction du produit de la TVA n'a pas un caractère pérenne et n'a été prévu, à

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, avril 2023.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, mai 2016.

(3) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public, avril 2023.

(4) L'Insee a considéré, depuis 2018, la contribution à l'audiovisuel public comme un prélèvement obligatoire (et non plus comme un achat de services audiovisuels).

(5) Le compte de concours financier Avances à l'audiovisuel public est inclus dans le nouveau périmètre des dépenses de l'État prévu par l'article 9 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, en application du 5° du I de cet article.

l'initiative du Sénat, que pour les exercices 2023 et 2024 ⁽¹⁾. Cette affectation doit donc prendre fin au 31 décembre 2024 ⁽²⁾. Au-delà de cette date, l'article 2 de la LOLF, dans sa version résultant de l'article 3 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, prévoit qu'à compter du projet de loi de finances pour 2025, l'affectation d'une imposition à un tiers, hormis les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, sera subordonnée à l'existence d'un lien entre l'imposition et les missions de service public exercées par ce tiers, y compris pour les affectations existantes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément à la suppression de la contribution à l'audiovisuel public et à son remplacement par une fraction du produit de la TVA prévus par l'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2022, le présent article complète le VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 afin de prévoir que la fraction du produit de la TVA affectée à l'audiovisuel public s'élèvera à 4 025 millions d'euros en 2024.

La progression de 209,5 millions d'euros des moyens alloués à l'audiovisuel public par rapport à ceux prévus en loi de finances initiale pour 2023 recouvre :

– la compensation intégrale des effets fiscaux liés à la suppression de la CAP, à hauteur de 60,6 millions d'euros en 2024. Ce montant tient compte d'un retraitement de 18,8 millions d'euros dû à l'absence de matérialisation de la perte de droits à déduction de TVA d'ARTE France, qui avait donné lieu à compensation en 2023 ⁽³⁾ ;

– la création d'un nouveau programme budgétaire au sein du CCF *Avances à l'audiovisuel public*, intitulé *Programme de transformation* et destiné à financer des projets de modernisation et de transformation mis en œuvre par les organismes de l'audiovisuel public conformément aux contrats d'objectifs et de moyens en cours de rédaction pour la période 2024-2028, à hauteur de 200 millions d'euros sur trois ans, dont 69 millions d'euros en 2024 ;

– l'inscription de moyens supplémentaires à hauteur de 79,9 millions d'euros, afin de tenir compte de l'évolution tendancielle des charges des organismes et des surcoûts liés à l'inflation. Ces moyens seront inscrits dans les prochains

(1) Amendement n° 185 de M. Jean-François Husson, rapporteur général, présenté au nom de la commission des finances et adopté par le Sénat lors de l'examen en première lecture du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022.

(2) En application du 2° du I du VI de l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

(3) Ce retraitement explique la diminution des moyens d'ARTE France proposée dans le présent projet de loi de finances par rapport à la loi de finances initiale pour 2023. À périmètre constant de charges, la dotation d'ARTE France pour 2024 progresse de 8,9 millions d'euros.

COM, en cours de rédaction, qui débiteront en 2024 et détermineront la stratégie et la trajectoire financière pluriannuelles de l’audiovisuel public.

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L’AUDIOVISUEL PUBLIC
ENTRE LA LFI 2023 ET LE PLF 2024**

(en millions d’euros)

	LFI 2023	PLF 2024 (dotations hors programme de transformation)	Écart 2024 / 2023	PLF 2024 (y compris programme de transformation)
France Télévisions	2 430,5	2 523,1	+ 92,6	2 568,1
ARTE France	303,5	293,6	– 9,9 (*)	293,6
Radio France	623,4	653,0	+ 29,5	667,9
France Médias Monde	284,7	299,2	+ 14,5	304,2
INA	93,6	103,9	+ 10,3	107,9
TV5 Monde	80,0	83,4	+ 3,5	83,4
Programme de transformation (nouveau)	–	69,0	+ 69,0	
Total	3 815,7	4 025,2	+ 209,5	4 025,2

(*) Hors retraitement à hauteur de 18,8 millions d’euros de l’absence de matérialisation de la perte de droits à déduction de TVA d’ARTE France, qui avait fait l’objet d’une compensation en 2023, la dotation de cette société progresse de 8,9 millions d’euros.

Note : arrondis à la décimale supérieure.

Source : présent projet de loi de finances.

Les crédits pour 2024 du nouveau programme de transformation seront alloués à hauteur de 45 millions d’euros à France Télévisions, 15 millions d’euros à Radio France, 5 millions d’euros à France Médias Monde et 4 millions d’euros à l’INA. TV5 Monde, non concernée par les COM, et ARTE France, dont la dotation pour 2024 a été arbitrée en 2022, ne bénéficient pas de crédits supplémentaires à ce titre.

Le présent article tire par ailleurs les conséquences de ce programme de transformation en prévoyant qu’en cas de non mise en œuvre des engagements des organismes de l’audiovisuel public mentionnés dans les COM, les versements opérés à ce titre peuvent faire l’objet d’un remboursement, alimentant le CCF en recettes, et le niveau des versements prévus peut être réduit.

*

* *

D – Autres dispositions

Article 32

Relations financières entre l'État et la sécurité sociale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article augmente de **0,09 point la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) brute affectée à la sécurité sociale** pour la porter de 28,48 % à 28,57 %. Il octroie cette augmentation de fraction de TVA à la **branche maladie**, maternité, invalidité et décès du régime général en portant la part revenant à cette branche à **23,39 points**.

Cette hausse a pour objet principal de compenser, au bénéfice du budget de la sécurité sociale, une amélioration du rendement du régime des retraites de la fonction publique d'État liée au volet paramétrique de la réforme des retraites et estimée à **194 millions d'euros**.

Cette fraction de TVA est **minorée en 2024 d'un montant de 2,5 milliards d'euros** correspondant à la reprise d'une partie des excédents de l'Unédic liés à l'amélioration de la situation de l'emploi depuis 2022.

Dernières modifications législatives intervenues

Chaque année, une fraction de TVA est affectée à la sécurité sociale pour compenser les exonérations ou baisses de recettes de celle-ci, en application du principe de compensation intégrale des pertes de recettes de la sécurité sociale par l'État posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

La loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a rénové les modalités de compensation par l'État à la sécurité sociale d'un certain nombre de dispositions à la charge de celle-ci, pour permettre notamment de déroger au principe de compensation intégrale pour les baisses de prélèvements obligatoires.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la première partie du projet de loi de finances pour 2024, la commission a rejeté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN PRINCIPE DE COMPENSATION INTÉGRALE QUI TOLÈRE DÉSORMAIS DES EXCEPTIONS

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 ⁽¹⁾ a marqué un **changement de doctrine** s'agissant du principe de compensation.

● Jusqu'alors, les relations financières étaient régies par un principe introduit par la loi dite « Veil » de 1994 ⁽²⁾. En application de l'article L. 131-7 du

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

(2) Article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

code de la sécurité sociale, **l'État prend à sa charge intégralement**, au moyen de recettes fiscales ou de crédits budgétaires :

– toute mesure de réduction ou d'exonération de *cotisations* de sécurité sociale instituée à compter du 26 juillet 1994 ⁽¹⁾ ;

– toute mesure de réduction ou d'exonération de *contributions* sociales instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ⁽²⁾ ;

– toute mesure de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions sociales à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 précitée ;

– toute mesure de transferts de charges.

Les exceptions à cette obligation ne peuvent être décidées qu'en loi de financement de la sécurité sociale conformément à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

L'article L. 131-7 prévoit certaines exceptions qui, conformément aux prescriptions de l'article L.O. 111-3, ont été introduites par des LFSS. L'ensemble des allègements de cotisations sociales ne fait donc pas l'objet d'une compensation :

– les allègements généraux sont intégralement compensés par affectation de recettes de l'État à la sécurité sociale pour solde de tout compte ;

– les allègements ciblés, en revanche, ne sont pas systématiquement compensés, en particulier ceux entrés en vigueur avant 1994.

• **La LFSS pour 2019 a correspondu à un changement de doctrine dans le principe de compensation des pertes de recettes de la sécurité sociale** par l'État, inspiré par les conclusions d'un rapport transmis au Parlement par le Gouvernement en octobre 2018 ⁽³⁾. Une des conclusions de ce rapport était que la participation de la sécurité sociale au financement du coût des allègements de charges est justifiée par l'effet bénéfique de ces mesures pour l'emploi et donc pour la masse salariale sur laquelle sont assises ces cotisations.

(1) *Date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.*

(2) *Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.*

(3) *Rapport du Gouvernement au Parlement sur La rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale prévu par l'article 27 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ce document reprend pour partie les conclusions d'un autre rapport, Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, rédigé par MM. Christian Charpy et Julien Dubertret.*

La nouvelle architecture des relations financières entre l'État et la sécurité sociale est donc fondée sur les modalités suivantes :

– les exonérations spécifiques de cotisations continuent d'être prises en charge par l'État ;

– les baisses de prélèvements obligatoires sont supportées par l'État ou la sécurité sociale en fonction de leur affectation ;

– les transferts entre l'État et la sécurité sociale sont compensés par l'affectation d'une fraction de TVA supplémentaire.

B. LES MESURES MODIFIANT LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2024

1. Les transferts financiers

a. La compensation des gains de la réforme des retraites au titre de la fonction publique d'État

Le volet paramétrique de la réforme des retraites portée par la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 – notamment le relèvement de l'âge légal de départ à 64 ans et l'accélération du relèvement de la durée de cotisation à 43 annuités pour bénéficier d'une retraite à taux plein – a eu pour effet de modifier l'équilibre financier du régime des retraites de la fonction publique d'État. Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* est soumis, comme l'ensemble des CAS, à une obligation d'équilibre en application de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Toute évolution de l'équilibre entre ses dépenses et ses recettes se traduit donc en définitive par un ajustement de la contribution versée par l'État et, plus marginalement, par les autres employeurs de fonctionnaires d'État, afin de garantir l'équilibre du compte.

En 2024, la réforme des retraites devrait se traduire par une amélioration du solde du CAS *Pensions*, à hauteur de 194 millions d'euros, sous l'effet, d'une part, de recettes supplémentaires dues à un surcroît de cotisations et, d'autre part, de moindres charges de pension. Afin que ces gains issus de la réforme contribuent au retour à l'équilibre financier du système de retraites dans son ensemble ⁽¹⁾, le présent article affecte à la sécurité sociale un montant équivalent de 194 millions d'euros. Le montant ainsi affecté pourra faire l'objet d'une clause de revoyure, notamment eu égard à la dégradation anticipée de la situation budgétaire du régime de la fonction publique d'État dans les années à venir.

(1) Conformément au principe selon lequel la totalité des économies engendrées par la réforme sont consacrées à rééquilibrer le système de retraite, rappelé par l'annexe 9 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (p. 101).

b. Les autres transferts

Trois mesures de périmètre, d'un montant plus réduit, font par ailleurs l'objet de transferts financiers entre l'État et la sécurité sociale :

– la reprise par la sécurité sociale des compétences exercées à titre dérogatoire par le conseil départemental du Pas-de-Calais en matière de vaccination, compensée par l'État pour un montant de 1,6 million d'euros, en contrepartie d'une minoration équivalente de la dotation globale de fonctionnement ;

– le rattachement au budget général de l'État (programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*) de cinq emplois d'inspecteurs généraux des affaires sociales auparavant financés par le centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière (CGN), à hauteur de 0,9 million d'euros ;

– la reprise par le budget général de l'État du financement de la dotation de trois établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) au titre du « Ségur de la santé », qui était auparavant pris en charge à titre dérogatoire par le fonds d'intervention régional (FIR) prévu par l'article L. 1435-8 du code de la santé publique, à hauteur de 0,2 million d'euros.

2. La reprise par l'État d'excédents de l'Unédic

a. L'amélioration structurelle du solde financier de l'assurance chômage

Le présent article prévoit la reprise par l'État d'une partie des excédents de l'Unédic résultant, depuis 2022, de la gestion de l'assurance chômage dans un contexte d'amélioration de la situation de l'emploi ⁽¹⁾.

Par l'intermédiaire de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), l'État compense intégralement les pertes résultant pour l'Unédic, notamment, de la réduction générale des cotisations patronales pour les salaires ne dépassant pas 1,6 SMIC, étendue à partir du 1^{er} octobre 2019 aux contributions à la charge de l'employeur dues au titre de l'assurance chômage ⁽²⁾ à la suite de la suppression par la loi de finances pour 2018 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Cette compensation représentait, en 2022, un montant de 4,5 milliards d'euros pris en charge par l'État, auquel s'ajoutaient 368 millions d'euros au titre d'autres exonérations compensées par l'État ⁽³⁾.

(1) L'Unédic est une association chargée, dans les conditions prévues à l'article L. 5427-1 du code du travail, de la gestion de l'assurance chômage. Elle exerce cette gestion sous la responsabilité des organisations représentatives des salariés et des employeurs.

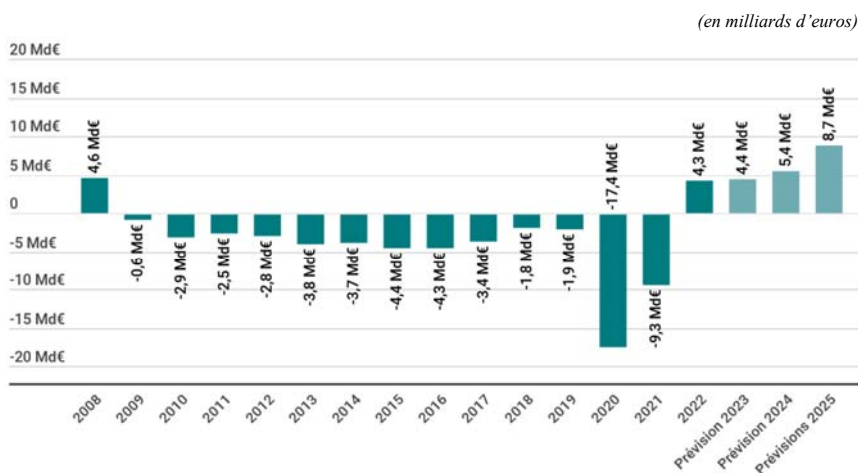
(2) Cette extension du champ de la réduction générale des cotisations patronales a été prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Son application a été repoussée du 1^{er} janvier au 1^{er} octobre 2019 par l'article 8 de la LFSS pour 2019.

(3) Unédic, rapport financier 2022, juin 2023.

Les réformes du régime d'assurance chômage intervenues en 2021, pour réviser le mode de calcul et la durée de l'allocation d'aide au retour de l'emploi ⁽¹⁾, et en 2023, afin de prévoir une modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail ⁽²⁾, ont par ailleurs contribué à améliorer la situation financière de l'Unédic.

Dans un contexte d'amélioration du marché de l'emploi, le nombre mensuel d'allocataires indemnisés au titre de l'assurance chômage est passé de 2,85 millions à la fin de l'année 2019, c'est-à-dire avant la crise sanitaire, à 2,59 millions à la fin de l'année 2022. Au cours de la même période, les créations nettes d'emplois ont rehaussé le rendement des cotisations dues au titre de l'assurance chômage, de sorte que, partant d'un résultat déficitaire de 1,9 milliard d'euros en 2019, l'Unédic connaît désormais des excédents structurels et anticipés comme croissants, de l'ordre de 4,3 milliards d'euros en 2022.

ÉVOLUTION DU SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE



Source : Unédic

Cette amélioration de l'équilibre financier de l'assurance chômage dans les années à venir serait due à un double mouvement de diminution de ses dépenses au titre des prestations versées (- 1,7 milliard d'euros entre 2023 et 2025) et de hausse des recettes sous l'effet du dynamisme des contributions (+ 2,9 milliards d'euros sur la même période).

(1) Décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

(2) Décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES DE L'UNÉDIC (2019-2025)

(en milliards d'euros)

Année	2019	2020	2021	2022	2023 (p)	2024 (p)	2025 (p)
Contributions d'assurance chômage	38,6	35,2	39,4	44,0	46,0	47,6	48,9
dont contributions principales	25,5	22,4	24,7	27,7	28,8	29,8	30,5
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,7	16,2	17,2	17,8	18,3
Autres recettes	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6
Total des recettes	39,2	35,8	40,1	44,4	46,6	48,2	49,5
Allocations brutes et aides	35,1	39,0	38,4	33,4	34,9	35,2	33,2
Activité partielle	0,0	7,5	3,9	0,2	0,1	0,1	0,1
Caisses de retraite	2,1	2,3	2,6	2,2	2,2	2,3	2,2
Autres dépenses (dont financement de Pôle emploi à hauteur de 11 % et dépenses nettes d'intérêt)	3,9	4,5	4,5	4,3	4,9	5,3	5,3
Total des dépenses	41,1	53,2	49,4	40,1	42,2	42,9	40,8
Solde financier	- 1,9	- 17,4	- 9,3	4,3	4,4	5,4	8,7
Dettes financières nettes	- 36,8	- 54,6	- 63,6	- 60,7	- 56,3	- 51,0	- 42,3

Source : Unédic, situation financière de l'assurance chômage pour 2023-2025, juin 2023.

Pour 2024, le présent article fixe à 2,5 milliards d'euros le montant repris par l'État au titre de ces excédents. Cette reprise, qui viendra s'imputer aux prévisions de solde financier présentées *supra*, permettra de renforcer les moyens du budget général dédiés à l'apprentissage, par l'attribution à l'opérateur France compétences d'une subvention d'un montant identique, financée par l'action 04 *Financement des structures de la formation professionnelle et de l'emploi* du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (mission *Travail et emploi*).

b. La trajectoire d'amortissement de la dette de l'Unédic

En tant qu'association, **l'Unédic peut émettre des obligations** sur les marchés financiers en application de l'article L. 213-3 du code monétaire et financier. Pour couvrir ses besoins de financement, elle a recours à de tels emprunts obligataires, mais aussi à des financements bancaires, à des titres de créance négociables de court terme pour la couverture de ses besoins de trésorerie (programme « NEU CP ») ainsi qu'à des titres de moyen terme (programme « NEU MTN »).

Toutefois, en application de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier, une association dont « *les fonds propres ont diminué de plus de la moitié par rapport au montant atteint à la fin de l'exercice précédant celui de l'émission* » est tenue de reconstituer ses fonds propres dans un délai de deux ans. À défaut, cette association **perd le droit d'émettre de nouveaux titres obligataires** et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission. Alors que l'Unédic se trouvait historiquement dans cette situation, l'article 107 de la loi du 30 décembre 2004 de finances rectificative

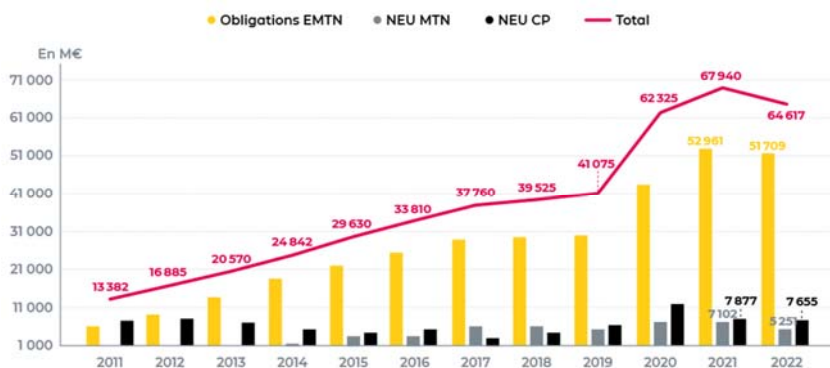
pour 2004 a exonéré ses émissions de titres de cette contrainte, sous réserve qu'elles bénéficient de la garantie de l'État.

Afin de permettre à l'Unédic d'émettre de nouvelles obligations, plusieurs lois de finances successives ont autorisé le ministre chargé de l'économie à **accorder la garantie de l'État** aux emprunts contractés par l'association. La loi de finances initiale pour 2023 apporte une telle garantie à hauteur d'un milliard d'euros.

Du fait d'un solde financier structurellement déficitaire à partir de 2009, l'endettement financier de l'Unédic a progressé, passant de 13,4 milliards d'euros en 2011 à 41,1 milliards d'euros en 2019. Les effets de la crise sanitaire sur le régime d'assurance chômage ⁽¹⁾ ont conduit à une hausse inédite des emprunts, sous la forme notamment d'obligations à vocation sociale (« *social bonds* »). En 2021, l'endettement total de l'Unédic atteignait près de 68 milliards d'euros, dont 60 milliards d'euros de dette de moyen et long terme.

ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT FINANCIER DE L'UNÉDIC

(en milliards d'euros courants)



Source : Unédic, rapport financier 2022.

Sous l'effet de l'amélioration du solde financier de l'assurance chômage, l'encours brut de dette financière de l'Unédic a diminué en 2022 de manière inédite. Ce mouvement devrait se poursuivre dans les années à venir. En juin 2023, l'Unédic estimait à – 11 milliards d'euros la variation de son endettement net hors trésorerie entre 2023 et 2025.

(1) Les finances de l'Unédic sont par nature sensibles à la conjoncture économique, du fait du caractère contracyclique de l'assurance chômage. En 2020, l'assurance chômage a vu ses recettes, principalement constituées des contributions, diminuer de près de 9 %. Ses dépenses ont au contraire augmenté, sous l'effet conjugué de la progression du nombre de bénéficiaires dans un contexte de dégradation de la situation de l'emploi et de prise en charge à hauteur de 33 % de l'activité partielle (l'État finançant ce dispositif exceptionnel à hauteur de 67 %).

La dette de l'Unédic, prise en compte pour le calcul de la dette publique maastrichtienne, donne lieu à des dépenses d'intérêt qui demeurent maîtrisées et devraient diminuer au cours des prochaines années. Celles-ci s'élèveraient à 0,5 milliard d'euros en 2023 (notamment sous l'effet de la hausse des taux de court terme) et à 0,2 milliard en 2025. Les excédents annuels devraient permettre d'amortir l'encours de dette actuel en ne recourant que de manière modérée à de nouveaux emprunts, de sorte que la hausse des taux d'intérêt n'aurait qu'un faible impact sur les charges de l'Unédic, y compris dans le cas d'une reprise partielle de ses excédents au profit du budget général de l'État.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

● Le **I** modifie le 9^o de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale pour augmenter le montant de la fraction de TVA affectée à la branche maladie de la sécurité sociale.

Son 1^o **majoré de 0,09 point cette fraction de TVA** pour la porter à **28,57 %**, ce qui représente un montant supplémentaire de **195 millions d'euros** en faveur des organismes de sécurité sociale. Cette fraction de TVA représente un montant total proche de 62 milliards d'euros.

Son 2^o attribue **la fraction supplémentaire de TVA à la branche maladie** de la sécurité sociale. La fraction qui lui est affectée est donc augmentée de 0,09 point pour s'établir à **23,39 points de TVA**, soit un peu moins de 51 milliards d'euros.

Son 3^o maintient inchangée la fraction de **5,18 points de TVA** affectée à l'**Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)** au titre de sa mission de compensation de l'extension de la réduction générale des cotisations sur les bas salaires aux cotisations de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) et d'assurance chômage (Unédic). Il **minore cependant cette fraction d'un montant de 2,5 milliards d'euros** au titre de la reprise par l'État d'excédents de l'Unédic.

Ces montants correspondent aux mesures présentées *supra* et récapitulées dans le tableau suivant :

MONTANT SUPPLÉMENTAIRE DE TVA À AFFECTER À LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Mesure	Montant
Compensation des gains de la réforme des retraites pour la fonction publique d'État (FPE)	194,0
Autres transferts	0,5
Total transfert financier	194,5
Reprise d'excédents de l'Unédic	- 2 500,0
Montant supplémentaire de TVA à affecter à la sécurité sociale	- 2 305,0

Source : évaluation préalable du présent article.

● Le **II** fixe la date d'entrée en vigueur du I de l'article au 1^{er} février 2024. Ce décalage d'un mois s'explique par les différences existant entre la comptabilité de l'État et celle de la sécurité sociale. Cette dernière étant établie en droits constatés, elle a pour conséquence un décalage dans l'encaissement des recettes.

*

* *

Article 33

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article évalue le prélèvement sur les recettes de l'État pour 2023 au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne à 21,61 milliards d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Avant de rejeter la première partie du projet de loi de finances pour 2024, la commission a adopté cet article sans modification.

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) est prévu par l'article 6 de la LOLF, dont le quatrième alinéa dispose : « *Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne.* » Il correspond à la majeure partie de la contribution annuelle de la France au budget de l'Union européenne (UE), le reste étant constitué des ressources propres traditionnelles (RPT) collectées par les États membres pour le compte de l'Union européenne ⁽¹⁾, qui sont réduites, depuis 2017, aux seuls droits de douane ⁽²⁾.

Cet article évalue à 21,61 milliards d'euros le montant prévisionnel du PSR-UE pour 2023.

Le PSR-UE est une dépense au sens de la comptabilité nationale bien qu'il soit considéré, du point de vue budgétaire, comme une moindre recette. D'ailleurs, en 2008, les prélèvements sur recettes, dont celui au profit de l'Union européenne, ont été intégrés dans la norme de dépense. À l'instar de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 ⁽³⁾, le projet de LPFP pour les années 2023 à 2027 prévoit d'intégrer les prélèvements sur recettes dans l'objectif pluriannuel de croissance dans le « périmètre des dépenses de l'État » prévu à son article 9. En tout état de cause, la distinction entre la norme de dépenses pilotables de l'État, dont les PSR étaient exclus et l'ancien objectif de dépenses totales de l'État (ODETE), n'est pas reconduite.

Le PSR-UE représenterait, en 2024, environ 4,9 % des dépenses nettes de l'État. Neuf missions du budget général bénéficieraient de davantage de moyens : *Défense ; Écologie, développement et mobilité durables ; Engagements financiers de l'État ; Enseignement scolaire ; Recherche et enseignement supérieur ; Remboursements et dégrèvements ; Solidarité, insertion et égalité des chances ; Travail et emploi.*

(1) En comptabilité nationale, ces ressources sont enregistrées en compte de tiers.

(2) Ces droits de douane devaient représenter 2,908 milliards d'euros en 2023. Selon l'annexe (« jaune » budgétaire) au projet de loi de finances pour 2024 consacrée aux relations financières de la France avec l'Union européenne, leur montant atteindrait en 2024 3,112 milliards d'euros, soit une hausse de 7 %.

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

I. LE BUDGET ET LES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LE BUDGET POUR 2024

Le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour les années 2021-2027 a été adopté en décembre 2020. Cet outil de programmation budgétaire, juridiquement contraignant pour le budget européen annuel, prévoit un total de 1 074 milliards d'euros de crédits d'engagement et de 1 061 milliards d'euros de crédits de paiement sur la période. Ces moyens sont complétés par les montants empruntés au titre de l'outil *NextGenerationEU*, doté de 806,9 milliards d'euros courants.

Dans ce cadre, la Commission européenne a présenté le 7 juin 2023 une proposition de budget pour l'année 2024 qui prévoit 189,3 milliards d'euros en crédits d'engagement et 143,1 milliards d'euros en crédits de paiement, auxquels s'ajoutent 113 milliards d'euros sous forme de subventions dans le cadre de *NextGenerationEU*.

Le 20 juin 2023, la Commission européenne a en outre proposé une révision du CFP 2021-2027, dont l'ampleur est estimée à 66 milliards d'euros (en crédits d'engagement) entre 2024 et 2027. Cette proposition de révision impliquerait un ressaut du montant du PSR-UE jusqu'à la fin du cadre financier pluriannuel. Il n'est à ce stade pas possible d'estimer les conséquences budgétaires de la révision du CFP pour 2024 ni sur les prochaines années.

Le Conseil de l'Union européenne a trouvé le 12 juillet 2023 un accord sur un projet de budget pour 2024 s'élevant à 187 milliards d'euros en crédits d'engagement et 141,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

Le Parlement européen adoptera sa position dans le courant du mois d'octobre. Un comité de conciliation sera ensuite réuni pour rapprocher les positions du Parlement et du Conseil et dégager, entre le 24 octobre et le 13 novembre, un accord que les deux institutions devront approuver.

La procédure budgétaire de l'Union européenne

Le calendrier de la procédure budgétaire européenne comprend cinq étapes.

En premier lieu, la Commission européenne soumet au plus tard le 1^{er} septembre de l'année N, au Conseil et au Parlement européen, un projet de budget pour l'année N+1 en se fondant sur le cadre financier pluriannuel (CFP).

Ensuite, le Conseil adopte une position sur le projet de budget le 1^{er} octobre au plus tard.

Puis, le Parlement dispose de quarante-deux jours pour prendre une position.

En cas de divergence entre le Parlement et le Conseil, un comité de conciliation est chargé de dégager un accord sur un projet commun, dans les vingt et un jours qui suivent l'adoption de la position du Parlement européen.

Ce texte commun est ensuite soumis à l'approbation du Conseil et du Parlement dans les quatorze jours suivant l'accord. Si le Conseil et le Parlement ne parviennent pas à un accord, la Commission doit présenter un nouveau projet de budget.

Si, au début de l'exercice auquel il se rapporte, le budget annuel n'est pas encore adopté, le système des douzièmes provisoires s'applique : un douzième du budget de l'année précédente est alloué chaque mois.

B. LES RESSOURCES DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Les ressources propres actuelles

Le système actuel de financement de l'Union européenne repose sur quatre types de ressources :

– les ressources propres traditionnelles (RPT), pour lesquelles les administrations nationales agissent comme de simples intermédiaires pour leur perception ⁽¹⁾ mais perçoivent néanmoins des frais à ce titre ⁽²⁾ ;

– la ressource dite TVA, calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,3 %) à une assiette harmonisée ;

– la ressource sur le revenu national brut (RNB), dite ressource d'équilibre, versée par les États membres au prorata de leur RNB dans le RNB total de l'Union européenne pour équilibrer le montant global des dépenses inscrites au budget ;

– une contribution assise sur la part d'emballages plastiques non recyclés, introduite dans la programmation 2021-2027 et composée de recettes provenant d'une contribution nationale calculée en fonction du poids des déchets d'emballage

(1) Le reversement des RPT n'est donc pas traité comme un prélèvement sur recettes.

(2) Le projet de loi de finances pour 2024 prévoit ainsi un montant de 778 millions d'euros au titre du remboursement par l'Union européenne des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget, montant en hausse de 7 % par rapport à la prévision révisée pour 2023 en raison de l'anticipation d'une augmentation des droits de douane dans un contexte de reprise du commerce international.

en plastique non recyclé, avec un taux de 0,80 euro par kilogramme, et corrigée par un mécanisme visant à éviter un effet excessivement régressif sur les contributions nationales.

S’y ajoutent des recettes diverses, qui représentent environ 1 % du budget et sont le résultat des activités courantes de l’Union européenne ⁽¹⁾.

La ressource RNB demeure de loin la plus importante. Elle représentait, en 2023, 63 % des ressources, contre 13 % pour les droits de douane, 13 % pour la ressource TVA et 4 % pour la ressource plastique.

Le prélèvement sur recettes couvre les ressources propres dites TVA, RNB et, depuis 2021, la ressource dite contribution plastique dues par la France. Au total, la France contribue à hauteur d’environ 17,8 % aux recettes de l’Union européenne.

2. Vers de nouvelles ressources propres pour l’Union

À la suite de l’accord obtenu sur la nouvelle contribution plastique, le Conseil européen a confié un mandat à la Commission européenne pour la mise en place progressive de plusieurs nouvelles ressources propres. Le 22 décembre 2021, la Commission a proposé trois nouvelles ressources susceptibles de procurer jusqu’à 17 milliards d’euros par an :

– 75 % des recettes générées par le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (MACF), pour un montant d’un milliard d’euros par an en moyenne pour les années 2026 à 2030 ;

– 25 % des recettes du système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne, dont la plupart des recettes abondent actuellement les budgets nationaux, nouvelles recettes estimées à 12 milliards d’euros par an en pour les années 2026 à 2030, qui permettraient notamment de financer le Fonds social pour le climat ⁽²⁾ ;

(1) Elles comprennent notamment : le solde des exercices antérieurs, les recettes provenant des personnes travaillant auprès des institutions et autres organismes de l’Union européenne (impôts et cotisations sociales), les recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions (produits de la vente et de la location de biens, de prestations de services, intérêts bancaires), es contributions de pays tiers à certains programmes européens, notamment le Royaume-Uni au titre de ses engagements passés et de ses éventuelles participations futures et les intérêts de retard et les amendes, en particulier celles infligées à des entreprises ayant enfreint les règles européennes de concurrence.

(2) Le Fonds social pour le climat a été créé par le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, pour fournir aux États membres des fonds pour soutenir leurs politiques visant à atténuer les conséquences sociales de l’introduction du système d’échange de droits d’émission dans les secteurs du bâtiment et du transport routier pour les ménages vulnérables, les microentreprises vulnérables et les usagers vulnérables des transports. Il serait doté d’une enveloppe de 65 milliards d’euros sur la période 2026-2032, les États membres devant aussi cofinancer les mesures réalisées à hauteur de 25 %.

– 15 % de la part des bénéfices résiduels des entreprises relevant du champ d’application de la réforme du cadre international en matière d’imposition des sociétés conclu, sous l’égide du Cadre inclusif OCDE/G20, en octobre 2021 ⁽¹⁾.

La Commission a présenté le 20 juin 2023 un second panier de nouvelles ressources propres, qui actualise la proposition faite au mois de décembre 2021 et envisage une nouvelle ressource statistique temporaire fondée sur l’excédent brut des entreprises.

Les propositions de ressources devraient permettre de générer jusqu’à 36 milliards d’euros par an au cours des années 2028 à 2030 afin de contribuer au remboursement du prêt *NextGenerationEU* ainsi qu’au financement du Fonds social climat, couvrant ainsi le besoin de financement des dépenses obligatoires :

– s’agissant du système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne, la Commission propose d’affecter 30 % et non plus 25 % des recettes au budget de l’Union européenne, la hausse du prix du quota procurant plus de recettes et garantissant aux États membres un niveau équivalent voire supérieur à celui actuellement perçu par eux ;

– s’agissant du MACF, la Commission maintient sa proposition d’affecter 75 % des recettes au budget européen, soit 1,5 milliard d’euros par an à partir de 2028, et de reverser les 25 % restants aux États membres. ;

– s’agissant de la ressource statistique temporaire basée sur l’excédent brut des entreprises, la Commission propose d’affecter au budget européen un montant calculé sur la base d’une assiette représentant 0,5 % de l’excédent brut d’exploitation des entreprises nationales, soit 16 milliards d’euros par an de 2028 à 2030 ⁽²⁾.

Ce panier est en cours d’examen au sein du groupe compétent du Conseil. La Commission propose une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

II. L’ÉVALUATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES POUR 2024

Le prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne est une évaluation *ex ante* qui intervient avant le vote du budget de l’Union européenne. L’évaluation est réalisée en fonction des prévisions de recettes et de dépenses de ce budget au titre de l’année à venir, des prévisions de recettes issues du comité consultatif sur les ressources propres de mai 2023 ainsi que d’une hypothèse de solde 2023 reporté sur 2024.

(1) Déclaration sur une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l’économie, 8 octobre 2021.

(2) Cette dernière ressource n’aurait pas vocation à procurer de nouvelles recettes en tant que telle. Il s’agit d’une contribution budgétaire supplémentaire des États membres fonctionnant sur le même principe que la ressource TVA ou plastique. Sa mise en place aurait pour conséquence une baisse de la part de la ressource RNB.

L'estimation fournie par l'article 33 du projet de loi de finances est fondée sur les crédits de paiement inscrits dans le projet de budget présenté par la Commission le 7 juin 2022, rehaussés du montant prévu au titre de la réserve d'ajustement au Brexit (RAB) créée en juin 2021. Les mécanismes de correction, s'agissant de ceux introduits sur la ressource plastique ou des corrections forfaitaires sur les contributions de plusieurs pays contributeurs nets (*cf.* encadré), sont intégrés à l'estimation.

L'augmentation des rabais consentie par le Conseil européen

Le Conseil européen de juillet 2020 a pris acte d'une augmentation des corrections forfaitaires ou « rabais » consentis à certains États membres sur la contribution annuelle fondée sur le RNB, aux prix de 2020, pour la période 2021-2027 :

- Danemark : 377 millions d'euros ;
- Allemagne : 3 671 millions d'euros ;
- Pays-Bas : 1 921 millions d'euros ;
- Autriche : 565 millions d'euros ;
- Suède : 1 069 millions d'euros.

Ces réductions brutes doivent être financées par tous les États membres en fonction de leur RNB.

Les corrections sur la contribution RNB ne sont pas les seuls mécanismes de « rabais » : une réduction du financement du rabais britannique, appelée « rabais sur rabais » et un taux d'appel réduit de la ressource TVA ont également été mis en place afin de réduire les contributions normalement dues par certains États membres. Sur la période 2014-2020, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède bénéficiaient ainsi d'un taux d'appel réduit de la ressource propre fondée sur la TVA. L'Allemagne et l'Autriche ne bénéficiaient pas d'une correction au titre de leur contribution RNB.

Les rabais accordés lors de la réunion du Conseil européen de juillet 2020 sont donc en forte hausse par rapport à ceux du précédent CFP :

- Danemark : 141 millions d'euros ;
- Allemagne : 3 358 millions d'euros ;
- Pays-Bas : 1 510 millions d'euros ;
- Autriche : 132 millions d'euros ;
- Suède : 693 millions d'euros.

Source : Commission européenne, « Rabais : mécanismes de correction ».

Fixé à 21,61 milliards d’euros pour 2023, le PSR-UE serait ventilé de la manière suivante :

**VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES
AU PROFIT DE L’UNION EUROPÉENNE POUR 2024**

(en millions d’euros)

Ressources	Montant
Ressource TVA	4 327
Ressource plastique	1 505
Ressource RNB	15 778
<i>dont rabais forfaitaires</i>	1 512
Total	21 610

Source : Évaluation des voies et moyens, tome I, annexe au projet de loi de finances pour 2024.

Le PSR-UE a connu une phase d’augmentation de 5,4 milliards d’euros entre 2021 et 2022. Cette progression de 25 % s’explique notamment par le nouveau cadre financier pluriannuel et par les nouvelles modalités de calcul des rabais, après quoi il connaît une progression de 200 millions d’euros en 2023, moindre que prévu par la loi de finances de l’année. Cette révision à la baisse de 557 millions d’euros résulte des effets cumulés des budgets rectificatifs liés aux accords politiques conclus sur plusieurs propositions législatives et au report du solde excédentaire de l’année antérieure, ainsi que de l’actualisation des bases et clés de contribution des États à la suite du comité consultatif des ressources propres (CCRP).

Le PSR-UE connaîtrait en 2024 une baisse de 2,8 milliards d’euros, soit 11,6 % par rapport à la prévision révisée pour 2023, sous l’effet de plusieurs facteurs, parmi lesquels :

- une baisse transitoire anticipée des paiements de la politique de cohésion, due à un retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion pour les années 2021 à 2027, qui conduit à une baisse conjoncturelle des besoins de paiements par rapport à 2023 ;

- les effets asymétriques de l’inflation au sein de l’Union européenne qui se traduisent par une baisse relative de la part française dans le RNB européen – ainsi que sur le produit des droits de douane, en hausse en raison de la reprise du commerce international.

**PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE
DEPUIS 2008**

(en milliards d'euros)

Année	Montant
2008	16,6
2009	18,3
2010*	17,5
2011	18,2
2012	19,1
2013	22,5
2014	20,3
2015	20,7
2016	19,0
2017	16,4
2018	20,6
2019	21,0
2020	23,7
2021	26,4
2022	24,2
2023**	24,4
2024**	21,6

* À compter de 2010, les RPT ne sont plus intégrées dans le périmètre du prélèvement sur recettes.

*** Prévision.

Source : *commission des finances*.

*

* *

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

Article 34

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Cet article fixe, pour 2024, le déficit budgétaire de l'État à 144,5 milliards d'euros et évalue son besoin de financement à 299,7 milliards d'euros. Il fixe en outre le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 1 987 484 équivalents temps plein travaillé.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Après avoir adopté un amendement du rapporteur général visant à satisfaire les exigences de la loi organique relative aux lois de finances, aux termes de laquelle la loi de finances doit arrêter les modalités d'utilisation des éventuels surplus de recettes fiscales, et à prévoir que ceux-ci soient affectés à la réduction du déficit budgétaire, la commission des finances a rejeté l'article. Après ce rejet, elle a rejeté la première partie du projet de loi de finances pour 2024.

L'article d'équilibre du projet de loi de finances (PLF) clôt la première partie. Il ne porte que sur le budget de l'État.

Il vise à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses en seconde partie, aux grandes lignes de l'équilibre préalablement défini. Ainsi, la seconde partie du PLF ne peut être mise en discussion tant que n'a pas été votée et adoptée « *la disposition qui arrête en recettes et en dépenses les données générales de l'équilibre* » ⁽¹⁾.

Le **I** fixe les prévisions de ressources, détaillées à l'état A annexé au PLF, les plafonds de charges, ainsi que l'équilibre général du budget de l'État présenté dans un tableau.

Le **II** présente le tableau de financement de l'État ainsi que diverses autorisations de recours à l'endettement.

Le **III** définit le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État, dont le détail est prévu par l'article 40 du projet de loi de finances.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, Loi de finances pour 1980.

SYNTHÈSE DU TABLEAU D'ÉQUILIBRE

(en milliards d'euros)

Recettes nettes du budget général	Recettes fiscales	349,4
	Recettes non fiscales	22,6
	Prélèvements sur recettes (à déduire)	66,5
	Total	305,6
Dépenses nettes du budget général		445,1
Solde du budget général		- 139,5
+ Solde des budgets annexes		0,2
+ Solde des comptes spéciaux		- 5,2
= Solde budgétaire de l'État		- 144,5

Source : article 34 du projet de loi de finances pour 2024.

I. LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Le 5° de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾ (LOLF) dispose que la première partie de la loi de finances comporte une évaluation de chacune des recettes budgétaires.

Tel est l'objet de l'état A, annexé au PLF, qui évalue le montant des recettes brutes du budget général, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de concours financiers.

En application du 4° de l'article 34 de la LOLF précitée, l'état A comporte également une évaluation des prélèvements sur recettes.

Ces éléments sont récapitulés dans le tableau d'équilibre général, mentionné par le 7° de l'article 34 de la LOLF, qui fait apparaître séparément les ressources du budget général, celles des budgets annexes et celles des comptes spéciaux.

Contrairement aux dépenses, les éléments relatifs aux ressources constituent de simples évaluations et non pas des plafonds à ne pas dépasser. L'autorisation de percevoir les recettes est délivrée par l'article 1^{er} du projet de loi de finances.

Il ressort du tableau d'équilibre que les recettes totales nettes du budget général s'établiraient en 2024 à 372,1 milliards d'euros et seraient constituées de :

– 349,4 milliards d'euros de recettes fiscales (minorées d'emblée des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État) ;

– 22,6 milliards de recettes non fiscales.

Le montant net des ressources pour le budget général s'établirait à 305,6 milliards d'euros après déduction des prélèvements sur recettes, d'un montant de 66,5 milliards d'euros – dont 44,8 milliards au profit des collectivités territoriales et 21,6 milliards au profit de l'Union européenne.

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

Après prise en compte des fonds de concours et attributions de produits (7,4 milliards d’euros), le montant net des ressources pour le budget général s’élèverait à 313 milliards d’euros.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L’ÉTAT

(en millions d’euros)

Recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements	349 424
Recettes non fiscales	22 633
Prélèvements sur recettes	- 66 452
Fonds de concours	7 379
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	312 984

Source : article 34 du projet de loi de finances.

A. LES RECETTES FISCALES

En 2024, les recettes fiscales du budget général s’établiraient à 349,4 milliards d’euros, en hausse de 17,3 milliards d’euros par rapport à leur montant attendu pour 2023.

LES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L’ÉTAT 2022-2024

(en milliards d’euros)

Recettes nettes du budget général de l’État	Exécution 2022	Prévision 2023	Prévision 2024
Impôt sur le revenu (IR)	89	90,7	94,1
Impôt sur les sociétés (IS)	62,1	61,3	72,2
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	18	16,4	16,4
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – part État	100,8	96,3	100,4
Autres recettes fiscales nettes	53,4	67,4	66,3
Recettes fiscales nettes*	323,3	332,1	349,4

* Recettes fiscales brutes minorées des remboursements et dégrèvements d’impôts d’État et d’impôts locaux.

En raison d’effets d’arrondis, le total présenté peut différer de la somme des chiffres correspondants.

Source : projet de loi de finances pour 2024, exposé général.

B. RECETTES NON FISCALES

En 2024, le produit des recettes non fiscales s’établirait à 22,6 milliards d’euros, en baisse de 3,4 milliards d’euros par rapport à la prévision actualisée pour 2023 s’établissant à 26 milliards d’euros.

Selon l’état A annexé au projet de loi de finances, ces recettes non fiscales se décomposeraient en :

- 3,2 milliards d’euros de dividendes et recettes assimilées ;
- 1,7 milliard d’euros de produits du domaine de l’État ;
- 3,5 milliards d’euros de produits de la vente de biens et services ;

– 1,1 milliard d’euros de remboursements et d’intérêts des prêts, d’avances et d’autres immobilisations financières ;

– 2,9 milliards d’euros d’amendes, de sanctions, de pénalités, et de frais de poursuite ;

– et 10,1 milliards d’euros de produits divers, dont 7,5 milliards d’euros de versements de l’Union européenne, au titre de la troisième tranche de la Facilité pour la reprise et la résilience.

II. LES CHARGES ET L’ÉQUILIBRE GÉNÉRAL DE L’ÉTAT

A. LE PLAFOND DES CHARGES DE L’ÉTAT

Aux termes du 6° du I de l’article 34 de la LOLF, la loi de finances fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux.

Contrairement aux recettes, les montants ainsi fixés ne sont pas des évaluations mais des plafonds.

Le détail des plafonds de charges est prévu aux états B (répartition des crédits par mission), C (répartition des crédits par budget annexe) et D (répartition des crédits par compte d’affectation spéciale et compte de concours financiers).

Le tableau d’équilibre général de l’article 34 du projet de loi de finances mentionne le plafond des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les dépenses nettes du budget général en crédits de paiement sont, ainsi, plafonnées à 445,1 milliards d’euros hors fonds de concours, déduction faite des remboursements et dégrèvements.

Dépenses nettes de l’État

Dans le tableau d’équilibre général, les prélèvements sur recettes au profit de l’Union européenne et des collectivités territoriales sont traités non comme des charges mais comme de moindres ressources. Si l’on assimile les prélèvements sur recettes à des dépenses, le total des dépenses nettes du budget général de l’État prévu pour 2023 s’élève à 511,6 milliards d’euros.

Avec les fonds de concours, le montant des charges du budget général de l’État ressort à 452,5 milliards d’euros pour 2024.

B. LE SOLDE GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Le solde du budget général ressortirait en 2024 à – 139,5 milliards d'euros. Il est calculé à partir :

– d'un montant de charges de 452,5 milliards d'euros (445,1 milliards d'euros hors fonds de concours) ;

– d'un montant de ressources de 313 milliards d'euros, (372,1 milliards de recettes totales, desquelles il convient de déduire les prélèvements sur recettes pour 66,5 milliards d'euros, et auxquelles il convient d'ajouter les fonds de concours à hauteur de 7,4 milliards d'euros).

Après prise en compte des soldes respectifs des budgets annexes (+ 0,16 milliard d'euros) et des comptes spéciaux (– 5,2 milliards d'euros), le déficit budgétaire de l'État s'établit à 144,5 milliards d'euros pour 2024. Ainsi le solde budgétaire de l'État connaîtrait-il en 2024 une amélioration sensible de 27,6 milliards d'euros par rapport à celui de l'année 2023, la prévision actualisée de ce dernier s'établissant à – 172,1 milliards d'euros.

III. LE BESOIN ET LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Aux termes du 8° du I de l'article 34 de la LOLF, l'article d'équilibre *« comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État »* et *« évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement »*.

A. LE TABLEAU DE FINANCEMENT

Le 1° du II du présent article comporte un tableau de financement avec les ressources et les charges de trésorerie de l'État qui concourent à la réalisation de son équilibre financier.

Le besoin de financement pour 2024 est prévu à 299,7 milliards d'euros. Il se décompose ainsi :

– 160,2 milliards d'euros au titre de l'amortissement de la dette (remboursement du capital dû), montant auquel s'ajoute l'amortissement de 2,7 milliards d'euros de la dette reprise de SNCF Réseau ⁽¹⁾ ;

– 144,5 milliards d'euros au titre du déficit budgétaire ;

– et – 7,7 milliards d'euros au titre d'autres besoins de trésorerie.

Il est prévu de nouvelles émissions de dette à hauteur de 285 milliards d'euros pour couvrir la majeure partie de ce besoin de financement, montant en hausse de 15 milliards d'euros par rapport à 2023. Contribueraient en outre à la

(1) Article 229 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

couverture de ce besoin de financement une hausse de l'encours des emprunts de court terme, à hauteur de 7,7 milliards d'euros, et de la dotation de la caisse de la dette publique consacrée à l'amortissement de la dette liée au covid, à hauteur de 6,5 milliards d'euros, ainsi que le supplément d'indexation reçu à la réémission de titres indexés, estimé à 0,5 milliard d'euros.

ÉVOLUTION DU TABLEAU DE FINANCEMENT 2022-2024

	2022	2023	2024
Besoin de financement	280	304,9	299,7
Amortissement de la dette à moyen et long terme	145,7	149,5	160,2
Amortissement de la dette reprise de SNCF Réseau	3	2,2	2,7
Amortissement des autres dettes reprises	0	0,9	0,0
Déficit budgétaire	151,4	164,9	144,5
Autres besoins de trésorerie	- 20,2	-12,6	-7,7
Ressources de financement	280	304,9	299,7
Émission de dette à moyen et long termes nettes des rachats	260,0	270	285,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	1,9	6,6	6,5
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	- 6,9	3,3	7,7
Variation des dépôts des correspondants	1,1	0	0,0
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	35,2	24,5	0,0
Autres ressources de trésorerie	- 11,3	0,5	0,5

Source : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022, loi de finances pour 2023, projet de loi de finances pour 2024.

B. LES AUTORISATIONS TRADITIONNELLES RELATIVES AUX EMPRUNTS ET À LA TRÉSORERIE

Le 2° du II de l'article a pour objet d'accorder au ministre des finances les autorisations pour conclure toutes les opérations nécessaires au financement de l'État et à la gestion de sa trésorerie pour l'année 2024.

Par ailleurs, le ministre chargé des finances est également autorisé à effectuer des opérations de trésorerie avec le Mécanisme européen de stabilité, avec le Fonds européen de stabilité financière, avec les institutions financières de l'Union européenne, sur le marché interbancaire de la zone euro et avec les États de la zone euro.

Enfin, en application du 9° du I de l'article 34 précité de la LOLF, l'article d'équilibre doit également fixer un plafond de la variation nette de la dette⁽¹⁾, qui s'établit, au 3° du II de l'article, à 129,5 milliards d'euros en 2024, au lieu du plafond de 125,5 milliards d'euros fixé par la loi de finances pour 2023.

(1) La variation nette de la dette correspond à la différence, sur l'exercice, entre les nouveaux encours de dette (nets des rachats de titres) et l'amortissement de la dette.

Ce plafonnement indique la variation nette autorisée, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an, soit celle de la dette émise sous forme d'obligations assimilables du Trésor (OAT) et de bons du Trésor à taux fixe et à intérêt annuel (BTAN).

IV. LE PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT

En application du 6° du I de l'article 34 précité de la LOLF, la première partie de la loi de finances fixe un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Les emplois sont exprimés en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), notion qui permet de comptabiliser les agents au prorata de leur période de présence et de leur quotité de travail annuelles par rapport à un temps plein.

À la différence des plafonds de dépenses qui sont ventilés entre le budget général, chaque budget annexe et chaque catégorie de comptes spéciaux, ce plafond recouvre l'ensemble des emplois rémunérés par l'État.

Le III de l'article fixe ce plafond à 1 987 484 ETPT pour 2023, soit une hausse de 26 390 par rapport au plafond de 1 961 094 ETPT prévu par la loi de finances pour 2023.

Il convient de rappeler que ce plafond d'emplois, qui constitue un stock maximal d'emplois à ne pas dépasser en exécution, n'a pas vocation à être intégralement consommé. La hausse du plafond ne correspond donc pas nécessairement à la variation effective des ETPT d'un exercice à l'autre.

Au sein de la seconde partie du projet de loi de finances, à l'article 32, ce plafond des autorisations d'emplois de l'État fait l'objet d'une répartition par ministère et par budget annexe.

Les plafonds ministériels complètent le dispositif de plafonnement de la masse salariale (crédits du titre 2), en application du III de l'article 7 de la LOLF aux termes duquel *« les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère »*.

V. L'ABSENCE DE PRÉCISION DES MODALITÉS D'UTILISATION DES ÉVENTUELS SURPLUS DU PRODUIT DES IMPOSITIONS

Le 10° du I de l'article 34 de la LOLF précitée prévoit que la loi de finances de l'année, dans sa première partie, *« arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État »*.

Une telle disposition, pourtant obligatoire, ne figurant pas dans le texte initial du projet de loi de finances pour 2024, le rapporteur général a déposé un amendement CF2980 dont l'objet est de compléter le dispositif de l'article

d'équilibre, où les modalités en question sont habituellement précisées, d'un **IV** qui prévoit que les éventuels surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances seront utilisés dans leur totalité pour la réduction du déficit budgétaire, et non pour le financement de nouvelles dépenses.

*

* *