

N° 645

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 3 décembre 2024

N° 175

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2024

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission mixte paritaire⁽¹⁾ chargée de proposer un texte sur
le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024,*

PAR M. David AMIEL,
Rapporteur,
Député

PAR M. Jean-François HUSSON,
Rapporteur général, rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, sénateur, président ; M. Éric Coquerel, député, vice-président ; M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur général, M. David Amiel, député, rapporteurs.

Membres titulaires : Mme Christine Lavarde, MM. Stéphane Sautarel, Vincent Delahaye, Thierry Cozic, Stéphane Fouassin, sénateurs ; MM. Matthias Renault, Philippe Lottiaux, Philippe Brun, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Mandon, députés.

Membres suppléants : M. Jean-Baptiste Olivier, Mme Marie-Carole Ciuntu, M. Jean-Marie Mizzon, Mme Isabelle Briquet, M. Pascal Savoldelli, Mmes Vanina Paoli-Gagin, Ghislaine Senée, sénateurs ; Mme Claire Marais-Beuil, MM. Jean-René Cazeneuve, Aurélien Le Coq, Jacques Oberti, Mme Félicie Gérard, MM. Charles de Courson, Nicolas Sansu, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^e législ.) : Première lecture : 538, 553 et T.A. 9

Sénat : Première lecture : 155, 159 et T.A. 28 (2024-2025)
Commission mixte paritaire : 176 (2024-2025)

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024 se réunit au Sénat le mardi 3 décembre 2024.

Elle procède tout d'abord à la désignation de son Bureau, constitué de M. Claude Raynal, sénateur, président, de M. Éric Coquerel, député, vice-président, de M. David Amiel, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale et de M. Jean-François Husson, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Étaient également présents Mme Christine Lavarde, MM. Stéphane Sautarel, Vincent Delahaye et Stéphane Fouassin, sénateurs titulaires, Mmes Isabelle Briquet, Vanina Paoli-Gagin et Ghislaine Senée, sénateurs suppléants, ainsi que MM. Matthias Renault, Philippe Lottiaux, Philippe Brun, Mme Véronique Louwagie et M. Emmanuel Mandon, députés titulaires, et Mme Claire Marais-Beuil, MM. Jean-René Cazeneuve, Aurélien Le Coq et Jacques Oberti, Mme Félicie Gérard et M. Charles de Courson, députés suppléants.

*

* *

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions du projet de loi.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Le projet de loi initial comportait sept articles, dont l'article liminaire. L'Assemblée nationale n'ayant pas adopté la première partie du projet de loi, celui-ci est considéré comme rejeté en première lecture.

Tous les articles du projet de loi restent donc en discussion.

Au Sénat, quatre articles ont été adoptés sans modification et trois articles ont été modifiés.

Je vous rappelle qu'une commission mixte paritaire (CMP) peut, sur chaque article restant en discussion, choisir la rédaction de l'une ou l'autre des deux assemblées, ou retenir une rédaction de compromis, proposée par les rapporteurs ou tout autre membre de la commission.

M. Éric Coquerel, député, vice-président. – Je souhaite remercier le président Claude Raynal pour l'organisation de cette CMP au Sénat. Nous nous trouvons dans la situation où l'Assemblée nationale a rejeté un texte alors que le Sénat l'a adopté après modifications.

Cette CMP présente une seconde originalité : le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale n'est pas membre titulaire de la commission et ne peut donc être désigné comme rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Je remercie mon collègue David Amiel pour le travail que nous avons réalisé et qui, je l'espère, va nous conduire à une CMP conclusive. Je remercie également Charles de Courson, qui a rapporté le texte à l'Assemblée et avec qui nous avons eu l'occasion d'échanger.

À la différence de l'année dernière, l'Assemblée nationale a rejeté la première partie du texte. Celui-ci étant donc considéré comme rejeté dans son ensemble, le Sénat a travaillé sur la version initiale du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2024, telle que déposée par le Gouvernement.

S'agissant du fond, je rappelle que la prévision de croissance retenue, à hauteur de 1,1 % pour cette année, nous apparaît crédible. En revanche, nous constatons que l'état des finances publiques connaît, après une année 2023 déjà inédite, une franche dégradation, liée notamment à d'importantes erreurs de prévisions relatives aux recettes. La commission des finances du Sénat s'est forgé une opinion sur les causes de cette dégradation, grâce à la mission d'information que nous avons menée avec le président de la commission des finances, Claude Raynal. L'Assemblée nationale fera de même avec la commission d'enquête qu'elle a lancée.

Il découle de cette dégradation des comptes une prévision de déficit de 6,1 % du PIB en 2024, un niveau qui n'avait auparavant été atteint que lors de périodes de crise. Nos principaux partenaires européens profitent, eux, de la sortie de crise pour redresser leurs comptes publics.

Le déficit budgétaire, dans le texte initial, s'élève à 163,2 milliards d'euros, soit une légère diminution par rapport à 2023. Cependant, il reste beaucoup plus lourd que ce que prévoyait la loi de finances initiale (LFI), avec 16 milliards d'euros supplémentaires.

Au-delà de ce constat, nous avons souligné la difficulté grandissante à prévoir correctement l'exécution budgétaire : le niveau des recettes est plus difficile à prévoir dans un contexte où l'État a abandonné la majorité du produit de la TVA. Il est aujourd'hui tributaire des recettes de l'impôt sur les sociétés, qui sont extrêmement volatiles et varient en fonction de la conjoncture et des pratiques de reports des entreprises.

Je vous indique à cette occasion avoir été informé hier soir par le Gouvernement de nouvelles prévisions de recettes pour 2024, qui se traduiraient par une baisse de 1,4 milliard d'euros des recettes de TVA en comptabilité budgétaire – 1 milliard d'euros en comptabilité nationale – et une hausse de 400 millions d'euros des droits de mutation à titre gratuit et de 100 millions d'euros de l'impôt sur le revenu. Ces nouvelles prévisions

seraient intégrées au texte lors de la lecture des conclusions de CMP, si nous nous mettons d'accord ce matin.

S'agissant du PLFG, je relève que, pour la première fois depuis le début de la crise sanitaire, les annulations de crédits prévues par ce texte, hors remboursements et dégrèvements, sont plus importantes que les ouvertures, avec 5,6 milliards d'euros annulés, contre 4,2 milliards d'euros ouverts. Il s'agit, selon nous, d'une évolution bienvenue.

Le Sénat a validé les ouvertures qui étaient proposées dans le texte. La plus importante d'entre elles, avec 824 millions d'euros, concerne la mission « Sécurités », notamment en raison des surcoûts liés aux Jeux olympiques et paralympiques et aux missions de renfort en Nouvelle-Calédonie. Des ouvertures ont également été décidées sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », à hauteur de 203 millions d'euros, en faveur de l'allocation aux adultes handicapés et des bourses sur critères sociaux.

Les annulations de crédits vont, cette année, bien au-delà des constats de sous-exécution : elles résultent aussi de mesures de gel adoptées en cours d'année, partiellement confirmées dans ce PLFG. Elles portent, par exemple, pour 1,2 milliard d'euros sur la mission « Investir pour la France de 2030 », pour 435 millions d'euros sur la mission « Cohésion des territoires » et pour 410 millions d'euros, du fait d'un repli de l'inflation, sur la charge de la dette – rare motif de réjouissance.

Outre les amendements proposés ou soutenus par le Gouvernement, le Sénat a fait légèrement évoluer le texte et n'a adopté que des amendements de crédits.

Nous avons voté 300 millions d'euros d'annulations supplémentaires sur les trois premiers volets du programme d'investissements d'avenir (PIA), que le Gouvernement comptait transférer vers la mission « Investir pour la France de 2030 », une hausse de crédits de 20 millions d'euros pour l'Agence du service civique, ainsi qu'une enveloppe de 70 millions d'euros pour le financement du réseau routier des collectivités territoriales. Cette dernière enveloppe a été votée après avoir constaté que les gouvernements précédents avaient choisi de ne pas tenir compte des conclusions des CMP sur les deux derniers collectifs budgétaires de fin d'année, s'agissant des crédits ouverts pour le réseau routier local.

Nous avons travaillé de concert avec le rapporteur de l'Assemblée nationale, afin de parvenir à un texte commun.

M. David Amiel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je remercie à mon tour Jean-François Husson, avec qui j'ai travaillé en bonne intelligence, ainsi que Charles de Courson, avec qui j'ai pu échanger dans ces circonstances pour le moins inhabituelles.

Le texte de compromis que nous vous proposons traduit la nécessité de prendre en compte la réalité de nos finances publiques. Nous nous sommes imposé comme discipline de maintenir le solde initial du PLFG, et les ouvertures supplémentaires que nous vous proposons sont donc compensées par des annulations du même montant.

J'aborderai en premier lieu la dotation complémentaire de l'Assemblée nationale, justifiée par les charges supplémentaires occasionnées par la dissolution. Nous vous proposons de retenir l'amendement du Gouvernement qui minore cette dotation inscrite au programme « Assemblée nationale » de la mission « Pouvoirs publics » d'un montant de 9 millions d'euros. Cette somme correspond à la différence entre le coût estimé de la dissolution au mois de juillet dernier - 28,5 millions d'euros - et le coût effectivement constaté au mois de novembre, qui s'élève à 19,5 millions d'euros. Cette modification a été proposée en accord avec la présidence de l'Assemblée nationale et le collège des questeurs.

Le deuxième amendement que nous vous proposons de retenir a été adopté par le Sénat, sur l'initiative de Jean-François Husson. Il tend à minorer de 70 millions d'euros les annulations prévues sur le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », pour favoriser le financement de l'entretien du réseau routier géré par les collectivités territoriales.

Nous vous proposons également d'intégrer un amendement déposé en première lecture à l'Assemblée nationale, qui vise à allouer 20 millions d'euros au titre de l'indemnisation des agriculteurs, en particulier les vigneron, pour des pertes liées au mildiou à la suite des fortes précipitations de cette année - le mildiou n'entre pas dans le champ de l'assurance récolte, qui couvre les seules pertes résultant très directement de phénomènes climatiques négatifs. Nous demanderons au Gouvernement de lever, en séance, le gage sur cet amendement, c'est-à-dire de majorer les ouvertures de crédits sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » de 20 millions d'euros. Il s'agit d'une levée de gage purement « technique », car, du point de vue des finances publiques, les deux amendements que nous vous proposons, qui représentent au total des ouvertures supplémentaires de 90 millions d'euros, sont gagés par des annulations supplémentaires d'un même montant sur la mission « Investir pour la France de 2030 », au titre des reliquats des programmes d'investissement d'avenir (PIA) qui n'avaient pas encore été consommés sur le programme 423 « Accélération de la modernisation des entreprises ». Il nous a semblé pertinent d'annuler ces reliquats alloués à des dispositifs désormais anciens afin de préserver l'équilibre global du texte, dans un souci de bonne gestion, tout en évitant d'envoyer un mauvais signal aux filières industrielles, alors que le plan France 2030 est déjà affecté par des annulations à hauteur de 1,2 milliard d'euros dans le texte initial du PLFG.

Comme l'a souligné Jean-François Husson, il était très important que ce texte permette d'améliorer le solde, contrairement aux années précédentes, sans négliger les besoins immédiats de nos agriculteurs et des collectivités territoriales.

M. Éric Coquerel, député, vice-président. - Ce PLFG a deux fonctions, l'une, traditionnelle, de « voiture-balai » de fin d'année, notamment pour faire face à des événements qui n'avaient pas été prévus par le budget initial, l'autre, moins classique, de substitut de projet de loi de finances rectificative, pour corriger les erreurs politiques et économiques sur lesquelles les commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale enquêtent actuellement. En cumulant les annulations de crédits intervenues en février dernier et celles qui sont maintenant proposées, nous sommes dans des volumes sans commune mesure avec ceux que traite normalement le PLFG.

Je continue de penser que nous aurions dû être saisis d'un projet de loi de finances rectificative, qui nous aurait permis de travailler également sur le volet des recettes.

Malgré les amendements du Sénat, qui vont dans le bon sens en termes d'ouvertures de crédits, je ne change pas d'avis : je m'opposerai à ce PLFG.

M. Jean-René Cazeneuve, député. - Je salue les deux amendements qui ont été présentés.

Celui du rapporteur général du Sénat souligne à juste titre que nous avons voté des crédits supplémentaires pour financer le réseau routier des collectivités territoriales dans les deux précédents collectifs budgétaires de fin d'année. Comme lui, je suis surpris que ces dispositions n'aient pas été suivies d'effets.

Nos agriculteurs, en particulier les viticulteurs, traversent une période extrêmement difficile. Chaque euro supplémentaire que nous pouvons leur allouer compte.

Je salue enfin l'esprit de responsabilité sous-tendu par ce texte, qui respecte les équilibres budgétaires.

M. Matthias Renault, député. - L'écart entre les prévisions budgétaires et leur exécution est un point purement politique qui sera traité dans le cadre de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

Nous sommes le 3 décembre, il convient surtout d'éviter le blocage des crédits pour la fin d'année. Nous avons quelques points de vigilance sur les annulations de crédits concernant la recherche, l'agriculture et la justice. Les 20 millions d'euros proposés en faveur de l'agriculture vont dans le bon sens ; l'annulation de l'abondement de 20 millions d'euros sur l'Agence du service civique, voté par le Sénat, également.

Mme Isabelle Briquet, sénatrice. – Pour le groupe socialiste, ce PLFG témoigne surtout de la dégradation de nos comptes publics.

Les gels et les dégels de crédits que nous avons connus cette année ne sont pas de nature à offrir de la lisibilité aux opérateurs de l'État et aux collectivités.

Malgré les quelques évolutions proposées dans le cadre de cette commission mixte paritaire, notre position ne change pas : nous restons défavorables à ce PLFG.

Mme Ghislaine Senée, sénatrice. – Nous maintenons notre vote négatif de la première lecture. Le PLFG traduit une trajectoire adoptée avant même les élections législatives, c'est-à-dire des dépenses fiscales non compensées, et ce sans limite. Nous nous félicitons de l'indemnisation des agriculteurs vigneron, qui était essentielle.

M. Charles de Courson, député. – Lors du vote final du texte, il faudrait que tous les groupes insistent auprès du Gouvernement sur l'importance d'exécuter l'enveloppe de 70 millions d'euros de crédits prévus pour financer le réseau routier des collectivités territoriales. Sinon, ce sera la troisième fois que le vote du Parlement ne sera pas respecté, ce qui est inacceptable !

Par ailleurs, j'aimerais savoir où iront ces fonds : transiteront-ils par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ? Ou cette enveloppe de 70 millions d'euros étant destinée au financement des routes départementales, l'une des dotations abondant les départements sera-t-elle majorée ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Les fonds sont destinés au réseau routier local.

L'année dernière, après avoir été échaudés une première fois, nous avons fléchi les crédits vers la mission « Relations avec les collectivités territoriales », pour les réseaux départemental et/ou communal.

M. Charles de Courson, député. – Concrètement, comment les fonds seront-ils versés aux départements ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Il ne s'agit pas seulement du réseau routier départemental : le programme concerné comprend des dotations pour les départements, les communes et les intercommunalités.

M. Charles de Courson, député. – Si l'on ne précise pas les modalités, on risque de se faire avoir une troisième fois !

J'y insiste, quelle sera le circuit utilisé pour que ces crédits bénéficient bien aux collectivités territoriales ? Pour le bloc communal, la DETR peut être utilisée, bien que des instructions aient été données aux préfets d'exclure la voirie. *Quid* des départements ?

Il faudrait obtenir des précisions du Gouvernement d'ici à la séance.

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Je le redis, nous avons bien précisé les choses l'an passé en affectant l'enveloppe à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Malgré cela, l'exécution s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles. Nous nous employons à les lever.

Le Gouvernement doit tenir sa parole. La première fois, nous avons découvert, lors de l'examen de la loi de règlement, que les fonds avaient été affectés à la voirie nationale, et non locales, pour le grand plaisir des directions interdépartementales des routes !

J'espère que l'adage « jamais deux sans trois » ne se vérifiera pas.

Mme Christine Lavarde, sénateur. – Nous voterons favorablement les conclusions de la commission mixte paritaire. Nous remercions les deux rapporteurs de nous proposer ce texte conjoint, lequel montre que, sous la contrainte, nous sommes capables de commencer à faire des économies. Entre le décret de février dernier et les annulations de crédits supplémentaires, hors événements exceptionnels que sont les Jeux olympiques et paralympiques et la situation en Nouvelle-Calédonie, nous parvenons à annuler près de 15 milliards d'euros de crédits sur l'année.

Avec un peu de malice, je dirai que nous sommes contents de constater que la Grèce nous rembourse 1,7 milliard d'euros de manière anticipée, car cela montre qu'après avoir plongé, on peut réussir à sortir la tête de l'eau avec des mesures structurelles. Voilà un message pour nous tous !

Mme Véronique Louwagie, députée. – Je veux m'associer aux remerciements qui ont été adressés aux deux rapporteurs, qui nous proposent aujourd'hui un compromis.

Je veux évoquer plus particulièrement l'entretien du réseau routier : il serait peut-être opportun de faire une proposition de fléchage et d'affectation des fonds aux collectivités. Notre collègue Jacques Oberti a émis l'idée de flécher cette enveloppe vers la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ou la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Cela constituerait une sécurité supplémentaire.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Il est cocasse de constater que, à une époque où tout se compte en dizaines de milliards d'euros, nous discutons longuement d'une enveloppe de 70 millions !

Quel est l'avis des deux rapporteurs sur la proposition de fléchage ?

M. Jean-François Husson, rapporteur pour le Sénat. – Alors qu'un fléchage avait été prévu l'année dernière, des annulations de crédits sont survenues, donc un fléchage ne sécurise en rien. Nous devons surtout adresser un message politique au Gouvernement.

M. David Amiel, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je me range à l'avis du rapporteur pour le Sénat.

M. Vincent Delahaye, sénateur. - Je partage l'avis de Charles de Courson : nous ne verrons probablement pas ces 70 millions d'euros ! Si ces fonds ne sont pas fléchés, il ne s'agit que d'un signal envoyé au Gouvernement, dont la durée de vie risque d'être relativement limitée.

Cela dit, le groupe Union Centriste votera ce PLFG. Nous regrettons cependant que l'amendement de Bernard Delcros sur l'Agence du service civique n'ait pas été retenu. Je comprends les arguments qui ont conduit à son rejet, mais nous aurions préféré conserver cette hausse de crédits de 20 millions d'euros.

M. Philippe Brun, député. - Isabelle Briquet, pour le Sénat, a très bien exprimé la position des socialistes. Nous l'avons dit en première lecture et nous le répétons, nous sommes défavorables aux annulations de crédits figurant dans ce texte.

J'aimerais néanmoins soulever une question de procédure. Malgré nos recherches, nous avons toujours des interrogations constitutionnelles sur les conséquences de la probable censure du Gouvernement demain. Le PLFG pourra-t-il être adopté, ou en tout cas discuté, malgré cette censure ? S'il est rejeté, comment maintenir les mesures de ce texte relatives aux 4 milliards d'euros de crédits pour les policiers, les gendarmes et la Nouvelle-Calédonie ?

Notre vote final dépendra des réponses qui seront apportées sur ces points. Car il est peu probable que nous parvenions, après la censure du gouvernement Barnier, à refaire un PLFG avant la fin de l'année pour ouvrir 4 milliards d'euros de crédits.

M. Éric Coquerel, député, vice-président. - Je vais tenter de répondre à cette question, qui concerne tant le PLFG que le projet de loi de finances (PLF) et qui anime les rédactions et les constitutionnalistes. Même si le Gouvernement était censuré demain, le texte pourrait poursuivre son parcours parlementaire. Le prochain gouvernement, ou le gouvernement démissionnaire, pourrait l'amender, mais il aurait aussi la possibilité de le maintenir en l'état, afin de le faire adopter.

M. Charles de Courson, député. - En tant que rapporteur général de la commission des finances, je me suis posé la question. La réponse n'est pas évidente. Le PLFG relève-t-il de la gestion des affaires courantes ? Certains estiment que oui, d'autres soulèvent les risques que cela pourrait poser - mais on ne vit pas sans prendre de risques ! Pour le bien de notre pays, il serait souhaitable que nous considérions tous que le PLFG, contrairement au projet de loi de financement de la sécurité sociale ou au PLF, relève des affaires courantes, sous réserve d'une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel.

L'autre question, que nous devons trancher lors de la Conférence des présidents qui se tiendra à l'Assemblée nationale à dix heures, est la suivante : allons-nous voter le PLFG avant de voter sur la motion de censure ? J'estime qu'il serait préférable, et plus prudent, que ce soit le cas, pour acter la fin de gestion pour 2024 et ouvrir les crédits nécessaires pour les surcoûts liés à la Nouvelle-Calédonie et aux Jeux olympiques et paralympiques.

M. Jean-René Cazeneuve, député. – Je soutiens la position de Charles de Courson : il serait opportun, si la CMP est conclusive, de respecter la volonté des parlementaires et de faire en sorte qu'un vote intervienne le plus rapidement possible, sans préjuger du résultat de la motion de censure.

M. Claude Raynal, sénateur, président. – Si le calendrier est accéléré, les choses seront simples ; si l'on doit aborder la question de ce que sont les affaires courantes, cela sera plus compliqué.

Je mets aux voix la rédaction de compromis des rapporteurs pour l'ensemble des dispositions du projet de loi.

La commission mixte paritaire adopte, dans la rédaction proposée par ses rapporteurs, l'ensemble des dispositions du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024.

TABLEAU COMPARATIF

[Consultable uniquement au format pdf](#)