

N° 501

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux,

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 385 et 502 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Création du livret de développement des territoires	9
• <i>ARTICLE 2</i> Disposition de coordination	21
• <i>ARTICLE 3</i> Incitation fiscale aux versements opérés en 2022 sur le livret de développement des territoires	22
• <i>ARTICLE 4</i> Institution au profit des régions et des collectivités territoriales à statut particulier d'un nouvel instrument de financement auprès des établissements de crédit appelé « fonds souverain régional »	23
• <i>ARTICLE 5</i> Gage « tabac »	42
• <i>ARTICLE 6</i> Date d'entrée en vigueur	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61
LA LOI EN CONSTRUCTION	63

L'ESSENTIEL

Réunie le 31 mars 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Philippe Dallier sur la proposition de loi n° 385 (2020-2021) visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, enregistrée à la Présidence du Sénat le 23 février 2021 et présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues.

Afin de mobiliser l'épargne supplémentaire des ménages constituée dans le contexte de la crise sanitaire au profit de l'investissement local, la proposition de loi institue un nouveau support d'épargne réglementée à l'instar du livret A et du livret de développement durable et solidaire (LDDS), qualifié de « livret de développement des territoires ».

Les ressources collectées seraient pour 90 % d'entre elles versées à des « fonds souverains régionaux » gérés par les régions tandis que les 10 % restant pourraient être mobilisés pour accorder des prêts aux collectivités locales. **Pour les épargnants, le produit proposé serait particulièrement attractif** en comparaison du livret A ou du LDDS dans la mesure où :

- les placements seraient rémunérés au taux du livret A les cinq premières années puis à **un taux majoré par la suite** ;

- les retraits sur les produits d'épargne effectués en 2022 et versés sur un LDT bénéficieraient d'une exonération totale de prélèvements fiscaux et sociaux dès lors qu'ils y seraient maintenus au moins cinq ans, à savoir jusqu'au 31 décembre 2027 inclus.

Le double coût de la mise en œuvre du LDT pour les finances publiques a été relevé. D'une part, **l'exonération fiscale et sociale des retraits opérés en 2022 sur d'autres produits d'épargne** (par exemple l'assurance-vie) en vue d'effectuer des versements sur un livret de développement des territoires pourrait **favoriser un comportement d'optimisation fiscale.** D'autre part, si l'introduction d'un livret réglementé défiscalisé et désocialisé entraîne un coût pour les finances publiques, celui-ci est d'autant plus important en l'espèce que **le LDT n'est pas plafonné** et que **les épargnants pourraient en détenir plusieurs.**

L'examen du dispositif a permis de mettre à jour au moins trois grandes difficultés qui jettent un doute sérieux sur son caractère opérationnel. D'une part et à l'inverse des autres livrets réglementés, **l'encours du LDT dont l'emploi est fléché ne fait l'objet d'aucune centralisation auprès de la Caisse des dépôts et consignations** qui permettrait de mutualiser les risques et d'optimiser l'usage de la ressource, comme c'est le cas s'agissant du livret A. D'autre part et en conséquence, **les**

banques assureraient seules l'allocation de l'encours mais, surtout, devraient garantir la liquidité permanente du produit pour l'épargnant. Enfin, et malgré les deux fragilités présentées ci-avant, **le LDT ne bénéficierait d'aucune garantie directe par l'État, contrairement aux autres livrets réglementés.**

Pour remédier à ces difficultés, **les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires** ne permettraient pas, à ce stade, ni d'introduire le principe d'une centralisation de l'encours auprès de la Caisse, ni de prévoir une garantie de l'État.

Par ailleurs, contrairement à ce que peut laisser penser l'intitulé de la proposition de loi, **il n'est pas proposé d'instituer des « fonds souverains »** qui auraient pour fonction, par analogie avec ceux créés dans d'autres pays, d'opérer des prises de participation.

En effet, les « *fonds souverains régionaux* » créés par la proposition de loi présentent les caractéristiques suivantes :

- **ils ne sont pas dotés de la personnalité morale** et sont gérés par les régions desquelles ils sont indissociables au plan juridique, comptable et budgétaire ;

- ils ont pour mission de **financer certaines opérations d'investissement des régions** ;

- leurs ressources sont constituées, d'une part, des cofinancements publics versés par d'autres collectivités locales (sous forme de subventions reçues) et, d'autre part, sur demande de la région, **d'une fraction de l'encours national du LDT calculée en fonction du potentiel financier de la collectivité et prêtée par les banques à un taux égal au maximum au double de celui du livret A.**

Compte tenu de ces caractéristiques, le mécanisme proposé s'apparente à **un nouveau produit d'emprunt bancaire institué au profit des régions pour le financement de leurs dépenses d'investissement.**

D'après les données transmises par l'administration, **le taux moyen des emprunts servis aux régions en 2020 s'élevait à 0,58 %**, tandis qu'elles recourraient dans 45 % des cas au financement obligataire.

Les auditions ont permis de s'accorder sur le constat qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune carence dans l'accès au financement des régions. Toutefois, cela n'a pas toujours été le cas – la crise de 2008 ayant entraîné, par exemple, une dégradation de l'accès à la liquidité pour les régions – et le risque d'une remontée des taux d'intérêt ne peut pas être totalement écarté.

Il n'en demeure pas moins que **le dispositif proposé, en raison de son indexation sur le taux du livret A, se révèle structurellement peu attractif à court comme à long terme :**

- à court terme, les caractéristiques de rémunération du LDT inciteraient les banques à servir aux régions un taux d'emprunt proche du plafond du double du taux du livret A (1 %) ce qui est nettement moins favorable que les taux de marché ;

- à long terme et en cas de remontée des taux de marché et de celui du livret A, le coût de la ressource apportée par les banques augmenterait mécaniquement.

En dernier lieu, il a été relevé que le dispositif proposé présente plusieurs difficultés de mises en œuvre dont certaines sont porteuses de risques sérieux pour les finances régionales.

Trois difficultés doivent être relevées.

Premièrement, en l'état du texte, **le volume du prêt consenti aux régions n'est pas négociable** et résulte de l'application d'une formule de calcul au montant de l'encours du LDT. Or cela pourrait conduire les régions à **recourir à des prêts plus importants que l'état de leurs besoins réels** ce qui, compte tenu de l'écart entre le taux servi et le taux de marché, pourrait **peser fortement sur l'équilibre de leurs sections de fonctionnement (remboursement des intérêts) et d'investissement (remboursement du capital).**

Deuxièmement, **l'éligibilité des dépenses d'investissement est déterminée en référence aux objectifs inscrits** dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui, d'après les acteurs auditionnés, **ne présentent pas un niveau de détail suffisant pour le permettre.**

Troisièmement, **la lisibilité du dispositif au plan budgétaire serait plus que réduite dans la mesure où la nomenclature comptable ne permettrait pas de retracer spécifiquement les ressources et les emplois du fonds.** Dans ces conditions, les épargnants ne seraient pas mis en capacité de constater l'intérêt de leurs placements.

Pour l'ensemble de ces raisons, **la commission des finances n'a pas adopté de texte de commission.**

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, **la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.**

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Création du livret de développement des territoires

Le présent article prévoit d'introduire un nouveau livret d'épargne réglementée, dénommé « livret de développement des territoires ». Ses caractéristiques, reprenant partiellement celles du livret A, ont pour objectif d'assurer l'attractivité du produit pour l'épargnant : liquidité permanente, exonération fiscale et sociale des intérêts perçus et rémunération pouvant, au bout de cinq ans, dépasser le taux applicable au livret A.

L'encours ainsi collecté aurait vocation à être fléché, à 90 %, vers le financement des investissements des régions volontaires, sous la forme d'un prêt, en fonction d'une clé de répartition déterminée à partir du potentiel financier de chaque région.

En dépit de la mention de « fonds souverains régionaux » dans le titre de la proposition de loi, aucune structure *ad hoc* n'est réellement créée : l'allocation des fonds se ferait directement sur le budget de la région. Les conditions de leur rémunération seraient fixées entre la région et la banque, dans la limite de deux fois le taux du livret A.

Quatre difficultés principales sont relevées :

- le dispositif proposé souffre de plusieurs insuffisances, qui ne permettent pas de concilier les caractéristiques de liquidité promises à l'épargnant et l'utilisation obligatoire de l'encours ;
- son coût pour les finances publiques est potentiellement massif, compte tenu des incitations fiscales initiales et récurrentes qui lui sont assorties ;
- alors qu'aucune carence n'est actuellement observée dans l'accès des régions aux financements bancaires, le mécanisme se traduirait par l'introduction d'un nouveau mode d'emprunt structurellement plus cher que les conditions de marché ;
- le nouveau livret serait par ailleurs susceptible d'affecter le modèle historique du financement des politiques du logement social et de la ville.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : LE MODÈLE DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE VISE À FLÉCHER L'UTILISATION DES ENCOURS VERS DES BESOINS DE FINANCEMENT PRIORITAIRES, PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

A. L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE, UNE CATÉGORIE À PART DE PRODUIT DE TAUX

L'épargne réglementée désigne des produits aux caractéristiques spécifiques :

- **pour l'épargnant**, une disponibilité permanente, une rémunération adaptée et non soumise à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux¹ ainsi qu'une garantie par l'État des sommes déposées ;

- **pour l'établissement de crédit**, une centralisation partielle des encours collectés au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations et un fléchage de l'utilisation des ressources conservées au bilan en faveur du financement de certaines activités.

Il existe essentiellement **deux produits majeurs** :

- **le livret A**, issu du livret de caisse d'épargne créé en 1818, qui constitue un des premiers produits d'épargne à grande échelle. Réservé à certains réseaux historiques², le livret A est distribuable dans l'ensemble des établissements bancaires depuis le 1^{er} janvier 2009³ (article L. 221-1 du code monétaire et financier) ;

- **le livret de développement durable et solidaire (LDDS)**, introduit par la loi du 8 juillet 1983⁴ sous l'appellation de compte pour le développement industriel (Codevi).

Les caractéristiques du livret de développement durable et solidaire sont, pour l'essentiel, calquées sur celles du livret A. **Leur taux d'intérêt est fixé par voie réglementaire** ; il est de 0,5 % depuis le 1^{er} février 2020.

Le tableau ci-après détaille les **principales caractéristiques** de ces deux livrets.

¹ En 2020, selon les documents budgétaires, la dépense fiscale associée à l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux des intérêts serois au titre du livret A et du livret de développement durable et solidaire est estimée à 739 millions d'euros.

² La Caisse d'Épargne, La Poste et le Crédit mutuel.

³ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁴ Loi n° 83-607 du 8 juillet 1983 portant diverses dispositions relatives à la fiscalité des entreprises et à l'épargne industrielle.

Principales caractéristiques des livrets d'épargne réglementée

	Personnes concernées	Plafond	Encours fin 2019	Rémunération
Livret A	Personnes physiques mineures et majeures (un par personne) et certaines personnes morales (associations)	22 950 euros (personnes physiques) 76 500 euros (personnes morales)	278,2 milliards d'euros (personnes physiques) 20,3 milliards d'euros (personnes morales)	0,5 %
Livret de développement durable et solidaire	Personnes physiques majeures	12 000 euros	111,9 milliards d'euros	

Source : commission des finances du Sénat

B. LES RESSOURCES DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE, UN LEVIER DE FINANCEMENT DE POLITIQUES PUBLIQUES

L'utilisation des encours collectés sur ces deux produits d'épargne est encadrée par l'article L. 221-5 du code monétaire et financier.

1. La centralisation d'une partie de l'encours au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

Une partie des sommes collectées est centralisée au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations afin d'assumer sa mission de financement du logement social et de la politique de la ville.

Pour assurer à tout moment les ressources nécessaires à l'activité de financement du fonds d'épargne, le cadre juridique prévoit deux ratios minimaux :

- d'une part, un rapport minimal de 125 % entre le montant des ressources centralisées au fonds d'épargne et le montant des prêts que ce dernier consent au logement social et à la politique de la ville ;

- d'autre part, un rapport minimal de 135 % de couverture des prêts servis - la somme des fonds propres et des dépôts centralisés devant représenter au moins 135 % de l'encours des prêts au bilan du fonds d'épargne.

Défini selon des modalités complexes¹, **le taux de centralisation s'élevait à 59,5 % fin 2019**². Les établissements de crédit perçoivent une rémunération en contrepartie de cette centralisation (article L. 221-6 du code monétaire et financier), fixée à 0,3 %.

2. Le fléchage de l'encours non centralisé

Les sommes non centralisées, conservées au bilan des établissements bancaires, **font l'objet de critères d'utilisation, ou « fléchage »**, spécifiques introduits lors de l'ouverture à la concurrence du livret A.

Il résulte de l'article L. 221-5 du code monétaire et financier **un triple fléchage des ressources non centralisées**, à destination :

- des **petites et moyennes entreprises (PME)**, à hauteur de 80 % de l'encours non centralisé ;

- des **projets contribuant à la transition énergétique ou à la réduction de l'empreinte climatique**, à hauteur de 10 % de l'encours non centralisé ;

- des **personnes morales de l'économie sociale et solidaire**, à hauteur de 5 % de l'encours non centralisé.

Pour apprécier le respect de ces critères, les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable et solidaire sont soumis à deux obligations complémentaires prévues à l'article L. 221-5 du code monétaire et financier :

- la publication annuelle d'un **rapport présentant l'emploi des ressources collectées au titre de ces deux livrets et non centralisées, avant le 31 mars de chaque année** ;

- la **transmission trimestrielle** au ministre chargé de l'économie d'une **information écrite sur les concours financiers accordés à l'aide de ces ressources**.

Sur la base de ces informations, **il revient à l'observatoire de l'épargne réglementée**³, au titre de ses missions de suivi de la généralisation de la distribution du livret A prévue à l'article L. 221-9 du code monétaire et financier, **de veiller au respect de ces obligations d'emploi**⁴.

¹ Voir l'article L. 221-35 du code monétaire et financier.

² Selon le rapport annuel de l'observatoire de l'épargne réglementée, octobre 2020.

³ L'observatoire de l'épargne réglementée, dont la composition est précisée à l'article R. 221-12 du code monétaire et financier, dépend du ministre chargé de l'économie. Présidé par le gouverneur de la Banque de France, l'observatoire comprend onze membres.

⁴ Selon les informations transmises à votre rapporteur par la direction générale du Trésor.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CRÉATION D'UN NOUVEAU LIVRET D'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE, LE LIVRET DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES, AFIN DE FINANCER EN PRIORITÉ L'EMPRUNT DES RÉGIONS

Le présent article crée un nouveau livret d'épargne réglementée, dénommé « **livret de développement des territoires** ».

À cet effet, il complète le chapitre I^{er} du titre II du livre II du code monétaire et financier, relatif aux produits d'épargne générale à régime fiscal spécifique, en ajoutant, après la section 1 consacrée au livret A, une section 1 *bis* prévoyant le régime et les caractéristiques du nouveau livret de développement des territoires.

A. LES CONDITIONS DE DÉTENTION ET DE RÉMUNÉRATION

Le nouvel article L. 221-9 du code monétaire et financier précise les **conditions d'ouverture** d'un livret de développement des territoires, par analogie avec le livret A, à savoir :

- il pourrait être ouvert par des personnes physiques¹, des associations ainsi que des organismes d'habitations à loyer modéré et des syndicats de propriétaires ;

- il pourrait être proposé par tout établissement de crédit habilité à recevoir du public des fonds à vue s'engageant à cet effet par convention avec l'État.

Toutefois, **deux différences majeures doivent être relevées par rapport au livret A** – et, plus généralement, aux autres types de produits d'épargne réglementée :

- **aucun plafond** des sommes déposées n'est prévu ;

- **la pluri-détention n'est pas interdite.**

Les **conditions de rémunération** font l'objet du nouvel article L. 221-11 du code monétaire et financier, **par référence au taux servi pour le livret A**. Comme l'illustre le graphique ci-après, la rémunération versée serait la suivante :


- **jusqu'à la fin de la cinquième année civile** suivant celle au cours de laquelle le versement a été effectué, **le dépôt est rémunéré au taux applicable pour le livret A** ;

- **au-delà, une majoration est prévue**, correspondant à **1,25 fois le taux du livret A** de la sixième à la neuvième année, puis à **1,5 fois le taux du livret A** à compter de la dixième année.

¹ Une différence doit néanmoins être relevée : contrairement au livret A, les personnes mineures ne pourraient, en l'état de la rédaction retenue, pas souscrire le nouveau livret.

**Conditions de rémunération proposées
pour le « livret de développement des territoires »**

Années 1 à 5	Années 6 à 9	Au-delà
Taux du livret A	1,25 fois le taux du livret A	1,5 fois le taux du livret A



Source : commission des finances du Sénat

À l'instar des autres produits d'épargne réglementée, le livret de développement des territoires se caractérise par **une liquidité permanente et une exonération fiscale et sociale des intérêts perçus.**

Deux différences par rapport aux autres produits d'épargne réglementée **doivent toutefois être soulignées :**

- la première résulte d'une dérogation explicitement prévue, au terme de laquelle **les établissements gestionnaires pourraient librement décider de proposer une rémunération supérieure** à celle décrite précédemment. Au-delà des interrogations pratiques sur l'opportunité, pour un établissement de crédit, de faire un tel choix, cette faculté déroge au principe prévu à l'article L. 221-35 du code monétaire et financier. En application de cet article, un établissement de crédit ne peut pas verser une rémunération supérieure à celle prévue par le ministre chargé de l'économie. Ce principe se justifie en particulier car les intérêts perçus font l'objet d'une exonération fiscale ;

- la seconde découle d'une omission du dispositif, qui ne précise pas que les sommes déposées sur le livret de développement des territoires font l'objet d'une garantie par l'État.

B. LES CONDITIONS D'EMPLOI DES RESSOURCES COLLECTÉES

Comme pour les principaux produits d'épargne réglementée, **les ressources collectées font l'objet de conditions d'emploi.**

C'est l'objet du **nouvel article L. 221-10 du code monétaire et financier.** Ce nouvel article prévoit que **chaque établissement distribue au moins 90 % des ressources qu'il collecte annuellement sur les livrets de développement des territoires entre les fonds souverains régionaux** mentionnés par le nouvel article L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 4 de la présente proposition de loi.

La part allouée à chacune des régions volontaires serait déterminée chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des collectivités territoriales, en fonction d'un indice synthétique représentant le potentiel financier de la collectivité.

Deux éléments d'analyse peuvent être apportés :

- **premièrement, les fonds souverains régionaux étant dépourvus de la personnalité morale, les ressources seraient allouées directement au budget des régions** qui en auraient fait la demande ;

- **deuxièmement, les conditions de cette allocation**, détaillées au nouvel article L. 221-12 du code monétaire, **prendraient la forme d'un prêt à la région**, selon un taux déterminé avec l'établissement de crédit, dans la limite maximale du double du taux du livret A.

De fait, contrairement à la centralisation partielle opérée pour les livrets A, LDDS et livrets d'épargne populaire, **le dispositif envisage un prêt direct aux régions volontaires. Aucune structure tierce n'intervient** pour mutualiser la collecte et l'emploi des ressources selon le fléchage envisagé.

Par ailleurs, la part des ressources non distribuées aux régions, correspond au minimum à 10 % du total de l'encours, devraient être consacrées à des prêts destinés à financer des opérations d'investissement réalisées par des collectivités territoriales ou leurs groupements. Pour apprécier le respect de cette obligation d'emploi, les établissements de crédit devraient transmettre aux ministres chargés de l'économie et des collectivités territoriales, chaque année, une information écrite sur les concours financiers accordés.

*

Sur le modèle des dispositions applicables aux produits d'épargne réglementée, les opérations relatives au livret de développement des territoires sont soumises au contrôle sur pièces et sur place de l'inspection générale des finances (**nouvel article L. 221-12-1 du code monétaire et financier**).

Il est renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les conditions d'application de ces dispositions (**nouvel article L. 221-12-2 du code monétaire et financier**).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INTENTION LOUABLE, MAIS UN MÉCANISME COÛTEUX ET DONT LA PLUS-VALUE PEUT ÊTRE MISE EN DOUTE

En envisageant la création d'un nouveau livret d'épargne réglementée, **la présente proposition de loi entend contribuer à la réflexion sur la mobilisation de l'épargne financière** des ménages, portée à la hausse en raison de la crise sanitaire, pour laquelle la commission des finances a récemment organisé une table-ronde¹.

Selon la Banque de France, **110 milliards d'euros ont été épargnés par les Français en 2020**, ce qui peut s'expliquer à la fois par la réduction de la consommation résultant des mesures de restriction mises en place pour contenir la propagation de l'épidémie et par la constitution d'une épargne de précaution. **Une partie de cette épargne s'est dirigée vers les deux principaux livrets d'épargne réglementée** que sont le livret A et le LDDS, dont l'encours a cru de 42,3 milliards d'euros en 2020.

Le présent article propose ainsi de créer un livret de développement des territoires, dont **l'encours collecté aurait vocation à financer les régions au travers d'un mécanisme d'endettement classique**.

A. UN MÉCANISME COÛTEUX ET INOPÉRANT EN L'ÉTAT

À titre préalable, **l'opportunité du dispositif doit être analysée à l'aune du coût qu'il ferait supporter aux finances publiques**.

Ce coût, **non négligeable**, résulte de la **combinaison de plusieurs facteurs**.

De façon initiale, **l'exonération fiscale et sociale des retraits opérés en 2022 sur d'autres produits d'épargne** en vue d'effectuer des versements sur un livret de développement des territoires, proposée à l'article 3 de la présente proposition de loi, introduit une possibilité d'optimisation fiscale. Concrètement, il serait possible, pour un épargnant, d'opérer un retrait intégral des sommes placées dans son contrat d'assurance-vie pour les verser sur un livret de développement des territoires et, sous réserve de les maintenir pendant cinq ans, de **bénéficier d'une exonération totale de tous les prélèvements fiscaux et sociaux initialement dus**. Pour mémoire, l'encours des contrats d'assurance-vie s'élevait à 1 760 milliards d'euros fin septembre 2020.

¹ Voir [le compte-rendu](#) de la réunion de commission du 17 février 2021, « Comment mieux orienter et mobiliser l'épargne financière des ménages liée à la crise sanitaire pour soutenir la reprise ? ».

Outre cette perte ponctuelle mais potentiellement massive de recettes, vient s'ajouter **le coût récurrent résultant de l'introduction d'un nouveau livret d'épargne réglementée défiscalisé et désocialisé**, sans plafond et proposant à moyen terme une rémunération supérieure à celle du livret A.

Au total, comme le souligne la direction générale du Trésor, *« le dispositif dans son ensemble aurait un coût prohibitif pour les finances publiques »*¹.

Par ailleurs, comme les auditions l'ont souligné, **le dispositif tel qu'il est proposé par le présent article pâtit de faiblesses structurelles qui en empêchent la mise en œuvre pratique.**

En l'état de la rédaction, 90 % des sommes collectées seraient automatiquement et directement prêtées aux régions volontaires pour qu'elles les utilisent afin de financer des projets d'investissement. Le mécanisme peut donc être analysé comme **un fléchage de l'encours au service de l'endettement des régions.**

À la différence du mécanisme de centralisation au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations et des ratios qui encadrent son fonctionnement, **aucune structure tierce n'intervient donc pour assurer l'allocation**, ce qui ne permet **ni de mutualiser les risques, ni d'assurer la liquidité permanente du produit**. Or, **le dispositif ne prévoit pas, comme pour les autres livrets d'épargne réglementée, de garantie des encours collectés par l'État**. Les banques devraient donc **contribuer au titre du fonds de garantie des dépôts et de résolution, jusqu'à 0,8 % du total de l'encours**, ce qui viendrait **mécaniquement renchérir le coût de la ressource.**

En l'absence de ces garde-fous et sans même envisager les conditions de rémunération des banques², **l'architecture proposée apparaît fragile** : les banques devraient concomitamment distribuer 90 % des sommes collectées pour soutenir les financements de long terme des régions et assurer la liquidité permanente du produit.

B. UN MÉCANISME POTENTIELLEMENT RISQUÉ, DONT L'OBJECTIF MÊME PEUT ÊTRE MIS EN DOUTE

Compléter le dispositif pour répondre aux difficultés identifiées ne serait pas une tâche aisée compte tenu des règles encadrant la recevabilité financière des initiatives parlementaires. En effet, la mise en place ou la mobilisation d'une structure tierce se traduirait par la création ou l'aggravation d'une charge publique. Il en serait de même de l'introduction

¹ Réponse au questionnaire du rapporteur.

² La couverture des frais et la rémunération des établissements de crédit devant s'opérer entre le plafond du taux du prêt proposé aux régions, fixé à 2 fois le taux du livret A, et le taux d'intérêt servi à l'épargnant, pouvant atteindre 1,5 fois le taux du livret A.

d'une garantie de l'État pour les sommes déposées sur le nouveau livret de développement des territoires – laquelle ne pourrait, de surcroît, être prévue que par une loi de finances¹.

Au-delà de ces contraintes, le rapporteur a écarté cette voie en considérant les risques potentiels du dispositif, pour une plus-value immédiate contestable.

Les caractéristiques du livret de développement des territoires telles qu'elles sont proposées par le présent article visent à assurer son attractivité pour l'épargnant, avec en particulier la perspective d'une rémunération majorée par rapport à celle du livret A. Or, si l'initiative prend appui sur le contexte actuel d'**augmentation de l'épargne des Français, cette dernière ne saurait être surestimée**. Ainsi que l'a rappelé Olivier Mareuse, directeur des gestions des actifs et directeur des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, devant la commission des finances du Sénat le 17 février dernier, *« ce surcroît d'épargne débouche sur une nouvelle épargne réglementée, [dont] environ 12 milliards [d'euros] sont centralisés à la Caisse des dépôts et consignations. Ce gain de 12 milliards est exceptionnel mais peut être relativisé. En effet cela représente seulement 4 % de l'encours et n'entraîne donc pas un bouleversement de la taille du bilan des fonds d'épargne »*².

En d'autres termes, **ce surcroît d'épargne ne saurait, en soi, suffire** : l'objectif est aussi d'attirer vers le nouveau livret une partie des sommes actuellement collectées sur les livrets d'épargne réglementée préexistants.

Le risque potentiel de bouleversement des capacités de financement des politiques du logement social et de la ville ne saurait donc être écarté. En l'état, il ne fait l'objet d'aucune évaluation préalable.

Or, en regard, la plus-value du fléchage de l'encours proposée par le présent article est difficile à saisir. Toutes les auditions ont en effet confirmé ce point : **il n'y a pas de carence dans l'accès des régions et, plus globalement, des collectivités territoriales, au financement bancaire.**

En outre, tel qu'il est conçu, le dispositif conduirait les régions à emprunter par le biais du canal de financement proposé à **un taux supérieur aux conditions de marché constatées en 2020** pour l'ensemble des collectivités locales – à savoir 1 % contre 0,58 %³.

Certes, ces conditions de financement sont exceptionnellement basses et bénéficient des facilités mises en place par la Banque centrale européenne en réponse à la crise sanitaire.

¹ Conformément à l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

² Voir [le compte-rendu](#) de la réunion de commission du 17 février 2021, « Comment mieux orienter et mobiliser l'épargne financière des ménages liée à la crise sanitaire pour soutenir la reprise ? ».

³ Taux moyen constaté pour un emprunt sur 20 ans, selon l'Observatoire Finance active 2021 de la dette des collectivités locales.

Pour autant, **le coût élevé de la ressource est assuré de façon structurelle par le dispositif en lui-même**, en ce qu'il prévoit que le taux des sommes prêtées aux régions peut atteindre jusqu'à deux fois la rémunération du livret A.

Surtout, **les régions feraient face à une évolution annuelle de leur coût de financement** *via* les ressources allouées au titre du livret de développement des territoires. En effet, il ressort de la rédaction proposée par le présent article que 90 % de la collecte annuelle est distribuée aux régions volontaires, lesquelles doivent ensuite les rembourser au taux conclu avec la banque, dans la limite du double du taux du livret A applicable cette année-là.

Autrement dit, en cas de remontée ultérieure des taux d'intérêt, le taux de l'emprunt souscrit par les régions remonterait mécaniquement et immédiatement. Cette incertitude sur l'évolution du coût de financement correspond mal à l'objectif de financement d'investissements de long terme.

Toutes ces raisons expliquent sans nul doute l'absence d'appétence constatée de la part de l'ensemble des acteurs entendus par le rapporteur pour l'outil de financement proposé par le présent article.

C. D'AUTRES SOLUTIONS SONT À PRIVILÉGIER POUR MOBILISER L'ÉPARGNE SUPPLÉMENTAIRE DES FRANÇAIS

Les objectifs poursuivis par l'auteure de la proposition de loi, en particulier **le financement des investissements locaux requis en matière de transition écologique, figurent déjà parmi les nouvelles priorités mises en œuvre en 2020 par le fonds d'épargne** de la Caisse des dépôts et consignations.

C'est précisément le sens des indications fournies par Olivier Mareuse lors de l'audition du 17 février dernier : *« au cours de l'année 2020, nous avons reçu de nouvelles autorisations du ministre de l'économie et de finances pour développer et renouveler nos offres de prêts, [...] au profit, notamment, de la transition écologique et énergétique et du secteur public local. Toute une gamme de nouveaux prêts a été mise en place à partir de septembre 2020 [...] avec une tarification améliorée, plus compétitive, des conditions d'éligibilité de certains prêts, et plus généralement des modalités assouplies et simplifiées. Ces nouvelles offres de prêts vers le secteur public local, et spécialement sur la thématique de la transition énergétique, recouvrent une enveloppe de 12 milliards d'euros, désormais rendue disponible et dont la commercialisation a débuté via la Banque des territoires dans les dernières semaines de 2020 »*¹.

¹ Voir [le compte-rendu](#) de la réunion de commission du 17 février 2021, « Comment mieux orienter et mobiliser l'épargne financière des ménages liée à la crise sanitaire pour soutenir la reprise ? ».

Au-delà, un autre enjeu pour soutenir et accompagner la reprise tient au **renforcement des fonds propres de nos entreprises**, fortement mis à mal par les conséquences économiques de la crise sanitaire. Pour mémoire, la Banque de France estimait, dès l'automne dernier, qu'un apport en fonds propres de l'ordre de **50 milliards d'euros serait nécessaire** pour retrouver le taux d'endettement pré-crise des sociétés non financières.

Des outils *ad hoc* sont en train d'être mis en place à l'échelle nationale avec les prêts participatifs et les obligations « Relance ». En complément, une partie de l'épargne pourrait efficacement être drainée à l'échelle régionale dans de véritables « fonds souverains » ayant vocation à prendre des participations dans des entreprises, à l'instar du fonds récemment lancé en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté le présent article.

ARTICLE 2

Disposition de coordination

Le présent article procède à une mesure de coordination à l'article L. 221-38 du code monétaire et financier.

Par cohérence avec l'absence d'interdiction de la pluri-détention du livret de développement des territoires, les établissements de crédit ne seraient pas tenus de vérifier, préalablement à l'ouverture d'un tel livret, que la personne n'en détient pas déjà un dans un autre établissement.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté le présent article.

ARTICLE 3

**Incitation fiscale aux versements opérés en 2022
sur le livret de développement des territoires**

Le présent article vise à **inciter les épargnants à procéder à des versements sur un livret de développement des territoires** en 2022, à savoir l'année d'entrée en vigueur prévue à l'article 6 de la présente proposition de loi.

À cet effet, **les retraits sur les produits d'épargne effectués en 2022 bénéficieraient d'une exonération de prélèvements fiscaux et sociaux** dès lors qu'ils sont versés sur un livret de développement des territoires et qu'ils y sont maintenus au moins cinq ans, à savoir jusqu'au 31 décembre 2027 inclus.

En cas de retrait avant le 1^{er} janvier 2028, les prélèvements fiscaux et sociaux qui auraient dû être appliqués lors du retrait initial seraient dus.

*

Outre que les modalités proposées, renvoyant en particulier à un décret en Conseil d'État, rendent peu probables une distribution effective du livret de développement des territoires dès le début de l'année 2022, **un tel dispositif se traduirait par un coût potentiellement très élevé pour les finances publiques.**

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté le présent article.

ARTICLE 4

Institution au profit des régions et des collectivités territoriales à statut particulier d'un nouvel instrument de financement auprès des établissements de crédit appelé « fonds souverain régional »

Le présent article prévoit l'institution d'un « fonds souverain régional » non doté de la personnalité morale et géré par chaque région et collectivité territoriale à statut particulier qui exerce les compétences dévolues aux régions.

L'objet de ce fonds est à la fois de coordonner les interventions financières des collectivités publiques situées dans le ressort territorial de la région mais, également, d'assurer le financement de certaines dépenses d'investissement en faveur de l'équilibre et de l'égalité des territoires, de l'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, du désenclavement des territoires ruraux, de l'habitat, de la gestion économe de l'espace, de l'intermodalité, de la logistique et du développement des transports de personnes et de marchandises, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, de la protection et de la restauration de la biodiversité, de la prévention et de la gestion des déchets, du développement des usages numériques.

Les ressources du fonds seraient constituées des montants versés par les collectivités publiques pour le financement des opérations mentionnées ci-avant et par une fraction de l'encours du livret de développement territorial institué par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, prêtée par les banques à un taux ne pouvant excéder le double de celui du livret A.

Le nom de « *fonds souverains régionaux* » donné au dispositif proposé est source de confusion. En réalité, le présent article se borne à introduire un nouveau produit d'emprunt bancaire au profit des régions.

Celui-ci pose toutefois de sérieuses difficultés.

D'abord, en l'absence de carence constatée dans le financement des régions, la nécessité de légiférer peut être mise en doute.

Ensuite, les caractéristiques du produit le rendent :

- peu attractif, dans la mesure où le taux servi sera structurellement supérieur à celui du marché ;

- risqué pour l'équilibre de la section de fonctionnement des collectivités locales concernées, puisque le volume d'emprunt n'est pas négociable, que le taux évoluera avec celui du livret A et que son niveau, supérieur au taux de marché, se traduira par un alourdissement de la charge des intérêts de la dette régionale.

Enfin, les modalités de fonctionnement du « fonds » apparaissent également problématiques puisqu'elles reposent sur des critères d'éligibilité de la dépense inadaptes et facteur d'illisibilité pour le budget régional.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des finances n'a pas adopté cet article.

I. LE DROIT EXISTANT : DES RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER QUI REPRÉSENTENT 16,5 % DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL ET NE TÉMOIGNENT PAS DE DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT

A. POUR L'EXERCICE DE LEURS COMPÉTENCES ET SOUVENT EN COORDINATION AVEC LES AUTRES COLLECTIVITÉS LOCALES, LES RÉGIONS ONT ENGAGÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ÉGALES À 11,2 MILLIARDS D'EUROS EN 2019

1. Les régions représentent 16,5 % de l'investissement public local

Pour l'exercice de leurs compétences¹, les régions et les collectivités territoriales à statut particulier engagent des dépenses d'investissement qui :

- entraînent une modification de la consistance ou de la valeur de leur patrimoine (dépenses d'équipement) ;

- entraînent une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine d'un tiers tout en générant un « *potentiel de service* » au profit des administrés de la collectivité publique financeur² (subventions d'équipement versées) ;

- couvrent le remboursement en capital des emprunts contractés.

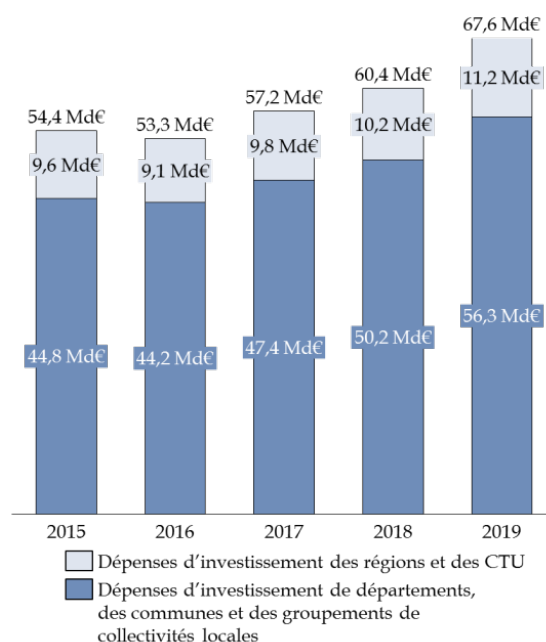
Les dépenses et subventions d'équipement peuvent correspondre à l'achat de matériel durable, la construction ou l'aménagement de bâtiments, la réalisation de travaux d'infrastructure et l'acquisition de titre de participations ou d'autres titres immobilisés.

En 2019, d'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, **les dépenses d'investissement des régions, hors remboursements d'emprunt, s'élevaient à 11,2 milliards d'euros soit 16,5 % de l'investissement local.**

¹ Article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales : « Les communes, les départements et les régions financent par priorités les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi ».

² Recueil des normes comptables pour les entités publiques locales, Norme n°22 les subventions d'investissement versées, Conseil de normalisation des comptes publics, janvier 2018.

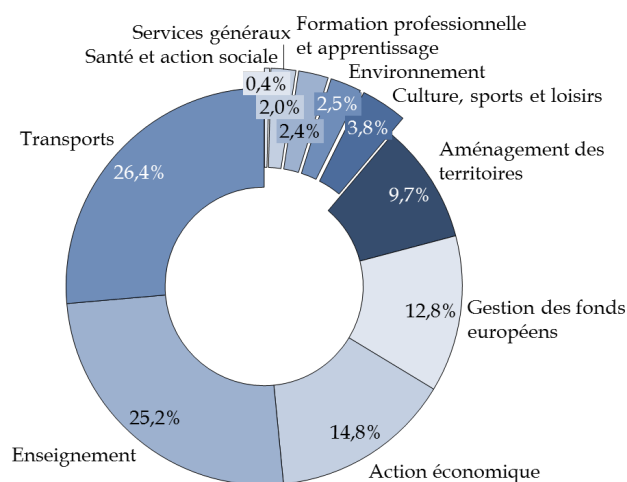
Évolution des dépenses d'investissements locales depuis 2013



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Les secteurs des transports et de l'enseignement représentent plus de la moitié des dépenses d'investissement des régions et collectivités territoriales uniques en 2019.

Ventilation des dépenses d'investissement des régions en 2019



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

2. Les régions jouent un rôle dans la planification, le financement et la réalisation des investissements publics

Le présent article propose de confier aux régions et aux collectivités à statut particulier un rôle de coordination des interventions financières des autres collectivités locales dans un certain nombre de domaines *via* le mécanisme de « *fonds souverain régional* ».

Le rapporteur estime utile, dans ce contexte, de préciser **dans quelle mesure la région dispose de moyens lui permettant, en l'état du droit, d'exercer cette fonction.**

En effet, en lien avec les autres collectivités locales, la région participe à :

- organiser la répartition des compétences dans l'exercice desquelles des dépenses d'investissement sont engagées (a) ;
- rationaliser et coordonner les interventions financières des collectivités publiques (b) ;
- maîtriser ou cofinancer la réalisation des investissements publics (c).

a) *Participer à organiser la répartition de compétences qui peuvent être exclusives, partagées ou requérir le concours de plusieurs collectivités locales pour assurer leur mise en œuvre*

Tout en maintenant la clause de compétence générale des communes, la loi n°2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)* a rationalisé la répartition des compétences entre collectivités locales en retenant **le principe d'une attribution par la loi de compétences exclusives à chaque catégorie de collectivités locales**¹.

Si certaines compétences sont ainsi exclusives en vertu de la loi, l'article L.1111-4 du CGCT dispose que **d'autres sont partagées entre les différentes catégories de collectivités locales** et peuvent, dès lors, être exercées par chacune d'entre elles lorsqu'un intérêt local le justifie.

Il s'agit, en l'espèce, de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, la culture, le sport, le tourisme, la promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.

¹ Pour mémoire, la direction générale des collectivités locales maintient à jour un tableau synthétique des compétences attribuées par la loi aux différentes catégories de collectivités territoriales : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CIL3/2020/tableau_de_compétences-novembre2019.pdf

Enfin, le I de l'article L.1111-9 du CGCT prévoit que **certaines compétences ne sont ni exclusives ni partagées mais « nécessitent [pour leur exercice] le concours de plusieurs collectivités » dont l'action est coordonnée par une collectivité chef de file identifiée.**

À cet égard, le II de l'article L.1111-9 du CGCT indique que **la région est chef de file pour les opérations relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie, à la politique de la jeunesse, à la mobilité, l'intermodalité, la complémentarité entre les modes de transports, l'aménagement des gares et au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.**

Dans ce contexte caractérisé par une potentielle complexité et un risque de rigidité, **les régions participent à organiser la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales, notamment :**

- **en déléguant ou en recevant délégation**, le cas échéant, d'une compétence au profit ou de la part d'une collectivité locale relevant d'une autre catégorie ;

- en présentant un **projet d'organisation des modalités communes d'action des collectivités locales** en conférence territoriale de l'action publique (CTAP) s'agissant des compétences dont elle est chef de file.

b) La rationalisation et la coordination des interventions financières

Les régions participent, également, à favoriser un choix coordonné et rationalisé des investissements publics à réaliser **en participant à l'élaboration de certaines normes d'intervention ou de certains documents de planification.**

En premier lieu, certaines régions¹ élaborent un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) en concertation avec les départements et les EPCI à fiscalité propre afin de définir « les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets ».²

¹ En effet, la région Île-de-France n'est pas tenue d'élaborer un tel schéma. Elle doit, toutefois, définir un schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF).

² Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales.

Après avoir été approuvés par les préfets, **ces schémas présentent une dimension normative pour les collectivités du bloc communal** puisque certains documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, par exemple) doivent lui être compatibles.

Néanmoins, il convient de relever que **les SRADDET constituent, essentiellement, des documents de planification stratégique et n'engagent pas les collectivités locales quant à la nature des investissements qu'elles doivent réaliser**. Tout au plus, s'agissant de la région, **ces schémas traduisent une intention de nature politique**.

En deuxième lieu, **les régions – qui « coordonn[ent ...] les actions de développement économique »¹ des autres collectivités locales sur leur territoire – élaborent un schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) qui présente « les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional [et qui] définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale »².**

Ces schémas participent directement à orienter les investissements régionaux dans la mesure où, par exemple, **les prises de participation au capital de sociétés commerciales ne peuvent être opérées que pour leur mise en œuvre³**.

Les modalités de prise de participation des régions au capital des entreprises

Les régions et les collectivités territoriales à statut particulier peuvent prendre des participations au capital de certaines entreprises. Cette opération correspond à une dépense d'investissement qui se traduit par la détention d'une contrepartie inscrite à l'actif de la collectivité locale.

Ces interventions en capital peuvent être opérées directement ou indirectement par l'intermédiaire de société d'investissement.

L'intervention directe des régions et des CTU au capital des entreprises

En application du 8° bis de l'article 4211-1 du code général des collectivités territoriales, les régions peuvent prendre des participations « *au capital des sociétés commerciales* » autres que les sociétés de capital-investissement, de financement interrégional ou régional, d'économie mixte ou dont l'objet est d'accélérer les transferts de technologies.

¹ Article L.1511-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L.4251-13 du code général des collectivités territoriales.

³ 8° bis de l'article L.4211-1 du code général des collectivités territoriales.

Plusieurs conditions encadrent cette faculté :

- les prises de participation doivent s'inscrire dans la mise en œuvre du schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) ;
- l'entreprise doit exercer tout ou partie de son activité sur le territoire régional ;
- le montant de la prise de participation au capital d'une société commerciale par une région ne peut excéder 1 % de ses recettes réelles de fonctionnement ;
- le montant total des prises de participation d'une région au capital de sociétés commerciales ne peut excéder 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement ;
- la part du capital d'une société commerciale détenue par des régions ne peut excéder 33% ;
- la part du capital d'une société commerciale détenue par des personnes publiques ne peut excéder 50 %.

Par ailleurs, en fonction du chiffre d'affaires de la société commerciale, du niveau de ses effectifs ou du montant de la participation envisagée, l'opération peut être soumise à titre obligatoire à l'avis de la Commission des participations et des transferts.

L'intervention intermédiée des régions et des CTU au capital des entreprises

En application de l'article L.4211-1 du code général des collectivités territoriales, la région peut participer de manière intermédiée au capital d'entreprises par deux voies que sont :

- la participation au capital de sociétés de capital-investissement, de sociétés de financements interrégionales ou régionales, de sociétés d'économie mixte ou ayant pour objet l'accélération des transferts de technologies ;
- la participation à un fonds commun de placement à risques (FCPR).

Il doit être relevé que la participation d'une personne publique à un fonds d'investissement est encadrée au niveau européen au titre du régime des aides d'État.

Pour ne pas risquer la qualification d'aides d'État la participation publique à un fonds d'investissement doit satisfaire trois conditions :

- des investisseurs privés et publics doivent conjointement participer à l'opération ;
- la participation est effectuée dans les mêmes conditions par les personnes privées et publiques en particulier s'agissant du partage des risques et des conditions de rémunération ;
- la participation privée doit s'élever au minimum à 30 %.

Source : commission des finances du Sénat

En troisième lieu et à l'exception des aides en matière d'investissement immobilier, **les régions disposent d'une compétence exclusive en matière d'aides aux entreprises.**

Les autres collectivités locales ne peuvent intervenir - par l'octroi de subventions d'investissement, le cas échéant - qu'en complément de la région et dans le cadre d'une convention formée avec celle-ci¹.

En quatrième lieu, **les régions signent avec l'État des contrats de plan État-Région (CPER) qui constituent un engagement pluriannuel pour le financement de projet d'investissements structurants. Les autres collectivités locales intéressées peuvent participer au financement de ces projets négociés entre l'État et les régions.**

Enfin, les régions élaborent des plans pluriannuels d'investissement (PPI) qui retracent et déclinent les réalisations ou les besoins constatés sur la période de programmation et permettent de suivre l'effort financier consenti.

c) La maîtrise et le cofinancement des investissements publics par la région

À l'exclusion des situations où elle a délégué sa compétence, la participation d'une région à une opération d'investissement peut se distinguer en deux catégories :

- celle où **la région intervient pour l'exercice d'une compétence exclusive ou d'une compétence où elle est désignée comme chef de file** aux termes des dispositions du II de l'article L.1111-9 du code général des collectivités territoriales ;

- celle où **la région intervient pour l'exercice d'une compétence partagée ou dont « l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales » sans qu'elle soit désignée chef de file.**

Dans les domaines où elle est définie comme collectivité chef de file aux termes des dispositions de l'article L.1111-9 du CGCT, la région exerce - sauf délégation - les fonctions de maître d'ouvrage des opérations d'investissement.

Les communes peuvent participer au financement de l'opération d'investissement sans que le montant de cette intervention ne soit limité par un plafond ou un plancher, dès lors qu'un intérêt local le justifie. Les départements peuvent, également contribuer au financement de ces opérations à la condition qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un CPER ou qu'elle soit prévue par une convention territoriale d'exercice concertée d'une compétence.

¹ Articles L.1511-2 et L.1511-3 du code général des collectivités territoriales.

Dans les domaines où elle exerce une compétence partagée ou sans être désignée chef de file¹ la région n'est pas tenue d'exercer les fonctions de maître d'ouvrage et peut participer au financement de l'opération dans la mesure où un département ne contribue pas par ailleurs.

Lorsqu'une opération d'investissement est cofinancée par plusieurs collectivités locales, la maîtrise d'œuvre privée ne reçoit, en principe, de paiements que de la seule maîtrise d'ouvrage.

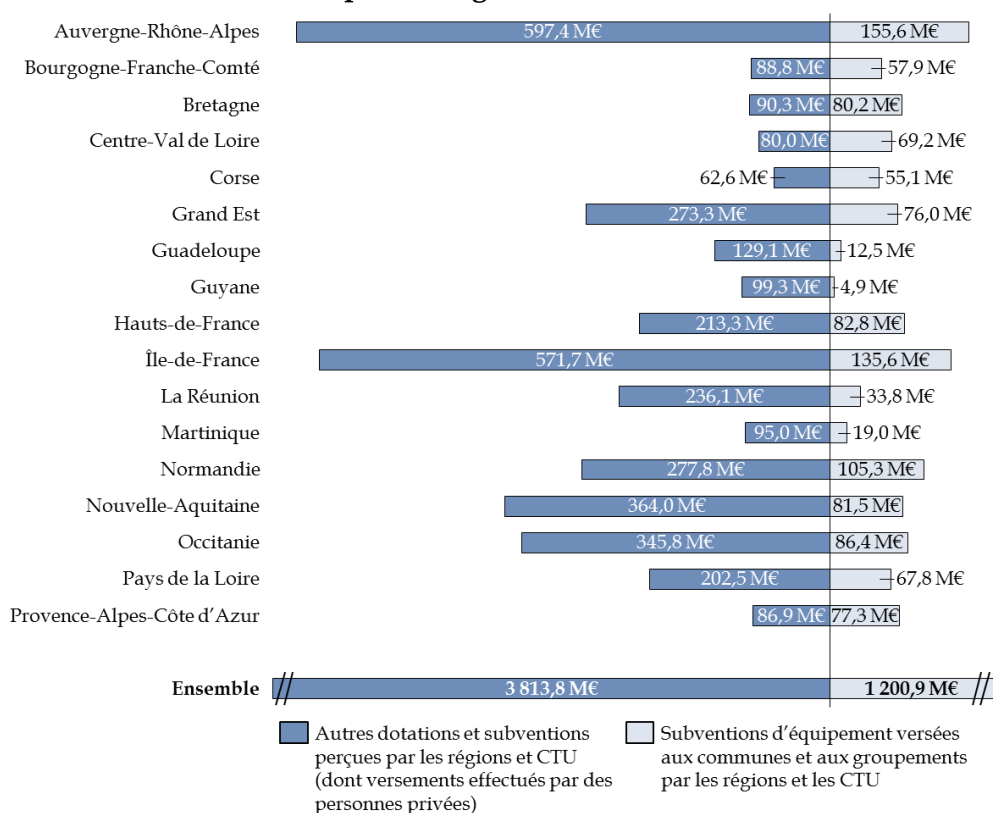
En effet, les autres financeurs versent à la maîtrise d'ouvrage des subventions d'équipement.

En 2019, d'après les données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, **les régions et les CTU avaient versé 1,2 milliard d'euros de subventions d'investissement au profit de communes ou de groupements de communes.**

Dans le même temps, elles avaient perçu 3,9 milliards d'euros de dotations et subventions de la part de collectivités publiques et de personnes privées.

¹ Pour mémoire, aux termes des dispositions de l'article 1^{er} de la loi NOTRé, les régions ne peuvent plus financer d'opérations engagées pour l'exercice d'une compétence qu'elles ne détiennent pas sauf lorsqu'elles sont inscrites dans un CPER.

Subventions d'investissement perçues et versées par les régions en 2019



Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

B. LES CONDITIONS D'EMPRUNT DES RÉGIONS SONT ACTUELLEMENT FAVORABLES

Le financement des dépenses d'investissement repose sur la mobilisation de recettes versées à la section d'investissement et qui se constituent :

- des emprunts ;
- des subventions ;
- des autres ressources propres ;
- de recettes d'ordre d'investissement¹.

Le présent article introduisant un nouveau mécanisme d'emprunt au profit des régions, le rapporteur estime utile de rappeler les caractéristiques essentielles de ce mode de financement et le contexte qui le caractérise actuellement.

¹ Une opération d'ordre se caractérise par le fait qu'elle concerne toujours à la fois une opération de dépense budgétaire et une opération de recette budgétaire.

1. Caractéristiques juridiques et comptables de l'emprunt

En application des dispositions de l'article L.4333-1 du code général des collectivités territoriales, **les régions peuvent recourir à l'emprunt sur décision de l'assemblée délibérante ou du président du conseil régional si elle l'en a habilité.**

Cette habilitation précise, le cas échéant, la durée et le champ de la délégation notamment s'agissant des caractéristiques essentielles de l'emprunt auquel il peut être souscrit.

Les ressources tirées de l'emprunt constituent des recettes d'investissement qui ne sont pas obligatoirement affectées à une dépense d'investissement déterminée.

Les dépenses engagées pour le remboursement du capital de l'emprunt sont imputées en section d'investissement et ne peuvent être couvertes que par des ressources propres tandis que les dépenses engagées pour la couverture des frais financiers de l'emprunt – intérêts, notamment – sont imputées en section de fonctionnement.

Il en découle que le remboursement des intérêts d'un emprunt ne peut être couvert que par des recettes de fonctionnement et que le remboursement du capital d'un emprunt ne peut pas être assuré par le recours à un nouvel emprunt.

La nomenclature comptable M71 applicable aux régions identifie essentiellement trois types d'emprunts :

- les emprunts obligataires ;
- les emprunts auprès des établissements financiers ;
- les autres emprunts notamment souscrits auprès d'organismes d'assurances et de prêteurs divers.

2. Contexte du recours à l'emprunt pour les régions et les CTU

D'après les données transmises au rapporteur par l'administration et établies sur la base du rapport de la société Finance Active, **le montant moyen des emprunts contractés par les régions en 2020 s'élève à 178,6 millions d'euros contre 18,5 millions d'euros pour l'ensemble des collectivités locales.**

La durée moyenne des emprunts s'élève à 19,6 années pour les régions soit légèrement moins que celle de l'ensemble des collectivités (20,1 années).

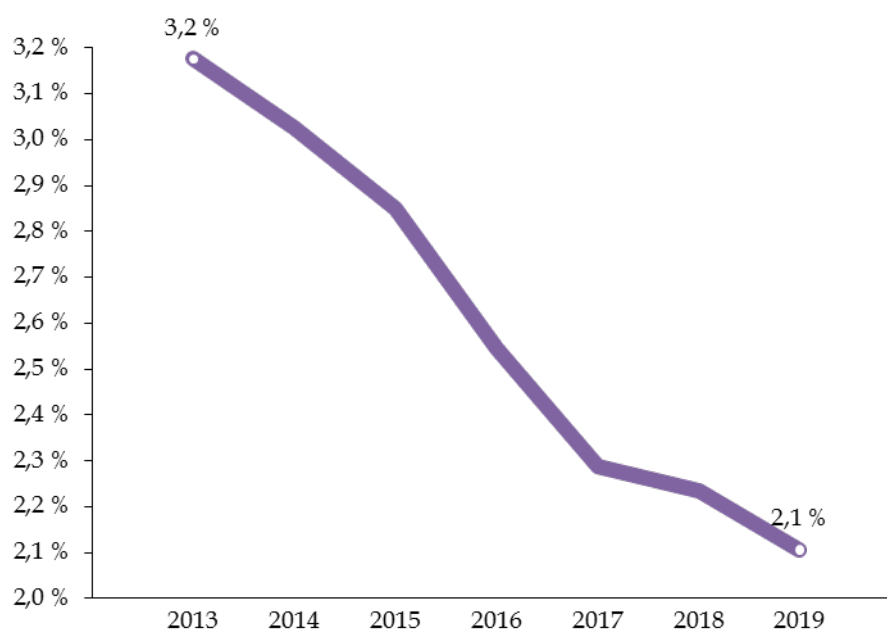
Les régions se distinguent par un recours plus important que les autres collectivités à l'emprunt obligataire puisque celui-ci représentait 44,5 % des emprunts levés en 2020 contre 31,4 % pour les autres collectivités locales.

En 2020, les régions ont levé 2 milliards d'euros d'emprunts obligataires soit la moitié du financement obligataire mis en œuvre par les collectivités locales (4 milliards d'euros).

Il peut être relevé que la région Île-de-France représente à elle seule 20 % des emprunts obligataires opérés en 2020 par les collectivités locales.

Les taux moyens d'emprunt des régions sont faibles (0,58 %) quoique légèrement supérieurs à ceux servis, en moyenne, à l'ensemble des collectivités locales (0,56 %). Par ailleurs, 90 % des emprunts sont réalisés à taux fixe.

Évolution du taux apparent de la dette régionale entre 2013 et 2019



■ Taux apparent de la dette de l'ensemble des régions et CTU

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Enfin, il peut être relevé que si la capacité de désendettement mesurée en année - qui est constituée du rapport entre l'encours de dette et le montant de l'épargne nette - des régions s'est dégradée entre 2012 (5,17 années) et 2019 (6,13 années) le taux apparent de la dette régionale a diminué sur la même période, suivant en cela la tendance observée pour l'ensemble de la dette publique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'INSTITUTION D'UN MÉCANISME DE RECOURS À L'EMPRUNT BANCAIRE QUALIFIÉ DE « FONDS SOUVERAIN RÉGIONAL »

A. L'INSTITUTION D'UN « FONDS SOUVERAIN RÉGIONAL » NON DOTÉ DE LA PERSONNALITÉ MORALE ET PAR SUITE ASSIMILÉ À LA RÉGION ELLE-MÊME

L'alinéa 1^{er} du présent article introduit une nouvelle section intitulée « *Fonds souverain régional* » au chapitre II du titre III de quatrième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT) lequel traite des modalités particulières de financement des régions.

L'alinéa 4 prévoit qu'un fonds souverain régional est créé dans chaque région et collectivité territoriale à statut particulier exerçant les compétences d'une région (la Corse, la Guyane, la Martinique et Mayotte).

Toutefois, le fonds n'est pas doté de la personnalité morale et, en vertu de l'alinéa 5 du présent article sa gestion est assurée par la région ou la collectivité à statut particulier concernée.

B. UNE MISSION DE COORDINATION, DE FINANCEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT LOCAL

1. Coordonner les interventions financières des collectivités publiques dans certains domaines d'investissement

L'alinéa 4 du présent article prévoit que le fonds est chargé de coordonner les interventions financières des collectivités publiques pour le financement d'opérations en matière :

- d'équilibre et d'égalité des territoires ;
- d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional ;
- de désenclavement des territoires ruraux ;
- d'habitat ;
- de gestion économe de l'espace ;
- d'intermodalité ;

- de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises ;
- de maîtrise et valorisation de l'énergie ;
- de lutte contre le changement climatique ;
- de pollution de l'air ;
- de protection et de restauration de la biodiversité ;
- de prévention et de gestion des déchets ;
- de développement des usages numériques.

L'ensemble des matières visées à l'alinéa 4 correspondent à celles énumérées à l'article L 4251-1 du code général des collectivités territoriales qui définit les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

2. Financer certaines dépenses d'investissement

L'alinéa 8 du présent article prévoit que lorsqu'une opération d'investissement correspond aux objectifs définis dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), son financement peut être assuré de droit par le fonds.

Dans le cas contraire, l'organe délibérant de la région peut autoriser le financement de cette opération par le fonds après avoir organisé une concertation regroupant l'ensemble des collectivités concernées et associant le préfet.

C. UN FONDS ALIMENTÉ PAR LES RESSOURCES D'AUTRES COLLECTIVITÉS LOCALES ET PAR UN RECOURS À L'EMPRUNT ASSIS SUR L'ENCOURS DU LIVRET DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Pour financer les opérations éligibles, le fonds peut mobiliser deux types de ressources.

D'une part, l'alinéa 6 prévoit que les sommes engagées par les collectivités publiques au titre des opérations financées par le fonds sont versées au profit de ce dernier.

D'autre part, l'alinéa 7 prévoit que la région ou la collectivité territoriale à statut particulier qui en exerce les compétences peut demander au ministre chargé des collectivités territoriales que le fonds dont elle assure la gestion bénéficie de l'attribution d'une fraction de l'encours du livret de développement territorial (LDT) institué à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Pour mémoire, l'alinéa 6 de l'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit que les fonds sont attributaires d'une fraction de l'encours du LDT – détenu par les banques commerciales – déterminée en raison du « *potentiel financier* » des régions et collectivités territoriales à statut particulier.

Les sommes versées aux fonds donnent lieu à un remboursement auprès des banques assurant la distribution du LDT à un taux défini par convention mais qui ne peut excéder, toutefois, le double de celui du livret A.

Il doit être relevé qu'en l'état de la rédaction du texte, la région ne peut pas négocier le volume du prêt qui résulte mécaniquement de l'application de la formule introduite à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF DONT L'UTILITÉ PEUT ÊTRE MISE EN DOUTE ET DONT LA MISE EN ŒUVRE SOULÈVERAIT DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ NE CRÉE PAS DE « FONDS SOUVERAIN »

Le titre de la proposition de loi ainsi que le libellé de la section introduite au code général des collectivités territoriales par l'alinéa 4 du présent article sont sources de confusion.

En effet, les dispositions proposées n'ont nullement pour effet d'instituer dans les régions des fonds souverains dotés d'une personnalité morale et dont la mission serait d'opérer des investissements stratégiques, notamment des prises de participation au capital d'entreprises.

En réalité, il s'agit de fournir aux régions et aux collectivités territoriales à statut particulier un nouvel instrument de financement auprès des banques de certaines de leurs dépenses d'investissement.

B. UN DISPOSITIF QUI NE RÉPOND PAS À DES BESOINS IDENTIFIÉS PAR LES ACTEURS CONCERNÉS

Pourtant, comme le rapporteur l'a mentionné dans le commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi, **les auditions auprès des représentants de l'administration, du secteur bancaire et des régions ont conduit au constat qu'il n'existe actuellement pas de carence dans l'accès au financement des régions.**

Du reste, les conditions de rémunération du livret de développement territorial conduiraient certainement les banques à servir un taux proche ou égal au plafond prévu, c'est-à-dire 1 %¹ alors que les régions s'endettent, en moyenne, à 0,58 %.

La proposition de loi a, toutefois, été l'occasion d'ouvrir la discussion avec les acteurs auditionnés sur deux aspects :

- le possible intérêt des régions pour le développement de dispositifs d'épargne territorialisés ;

- l'importance de mobiliser les ressources disponibles pour renforcer les fonds propres des entreprises.

Or, le présent article et la proposition de loi manquent ces deux objectifs dans la mesure où l'encours du livret de développement territorial est réparti au niveau national selon une clé liée au potentiel financier des régions, d'une part, et où le fonds a principalement vocation à financer des dépenses d'équipement, d'autre part.

Dans ce contexte, le rapporteur s'est interrogé sur l'intérêt d'améliorer le dispositif proposé afin de renforcer la territorialisation de l'encours du LDT et de favoriser l'investissement dans le capital des entreprises en créant, par exemple, de véritable fonds souverain doté de la personnalité morale².

Toutefois, il est apparu que de telles évolutions du texte ne seraient opportunes à ce stade.

D'une part, les données transmises par la Fédération bancaire française (FBF) montrent qu'au niveau agrégé le ratio emplois/ressources des dépôts collectés est proche de l'unité dans chacune des régions.

D'autre part, les instruments permettant aux régions de prendre des participations au sein du capital d'entreprises existent déjà et sont fortement encadrés dans leur portée, notamment au regard du droit de l'Union.

Sur ce dernier point, le rapporteur estime qu'à l'aune de l'expérience acquise par plusieurs régions à l'instar de la région Auvergne-Rhône-Alpes et à l'occasion d'un texte futur, il pourrait être utile de tirer un bilan des dispositions en vigueur et d'envisager d'éventuelles améliorations.

¹ En fonction du taux du livret A, actuellement fixé à 0,5 %.

² Pour mémoire, en raison des dispositions de l'article 40 de la Constitution qui précisent que les initiatives parlementaires tendant à aggraver une charge publique sont irrecevables, le rapporteur n'aurait pas été en mesure de proposer à la commission des finances d'adopter un amendement dotant les fonds souverains de la personnalité morale. En effet, la création d'une nouvelle structure publique ayant vocation à dépenser s'analyse comme une aggravation de charge.

Enfin, comme l'a indiqué la direction générale du Trésor (DGT) lors de son audition, **la création de véritables fonds souverains régionaux dotés de la personnalité morale impliquerait que les régions les dotent des fonds propres nécessaires à leur fonctionnement.**

Or, **ce montant pourrait s'élever à 3 milliards d'euros** si l'encours du LDT atteignait 80 milliards d'euros.

Par ailleurs, confrontés à **la nécessité de mobiliser rapidement les sommes qui leur auraient été attribuées**, les fonds souverains se seraient trouvés contraints - dans l'attente de projet d'investissements rentables à financer - d'investir dans **des actifs à faible rendement**, comme des obligations souveraines.

Or, le différentiel entre le taux servi par les banques pour l'octroi d'une fraction de l'encours du LDT, d'une part, et la rémunération de ces actifs peu risqué, d'autre part, aurait généré **un coût pour les régions de l'ordre de 800 millions d'euros par an, d'après la DGT.**

C. UN DISPOSITIF COMPLEXE DANS SA MISE EN ŒUVRE ET PORTEUR DE RISQUES POUR LA SANTÉ FINANCIÈRE DES RÉGIONS ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À STATUT PARTICULIER

1. Un instrument de financement peu attractif mais pourtant susceptible de faire peser des risques sur l'équilibre de la section de fonctionnement des régions et des collectivités territoriales à statut particulier

En premier lieu, dans la rédaction actuelle de la proposition de loi, les régions qui en font la demande sont attributaires d'une fraction déterminée en fonction de leur potentiel financier de 90 % de l'encours du LDT sans que le montant effectivement accordé ne puisse être négocié. En d'autres termes, **si les régions peuvent négocier, dans une certaine limite, le taux de l'emprunt, elles ne sont pas en mesure d'en moduler le montant.**

En cas de succès du LDT, cela conduirait les régions à arbitrer entre **se priver d'un levier de financement ou s'endetter peut-être bien au-delà de leurs besoins réels.**

En deuxième lieu et en lien avec le point précédent, **le rapporteur rappelle que les intérêts d'un emprunt ne peuvent être honorés qu'en mobilisant des recettes de fonctionnement. Ainsi, plus le coût d'un emprunt est important plus il tend à dégrader la section de fonctionnement.**

Dans ce contexte, **l'instrument de financement introduit par la présente proposition de loi** en ce qu'il serait vraisemblablement caractérisé par **un taux servi aux régions plus important que celui du marché** et par **un montant de capital emprunté non négociable** pourrait **perturber fortement l'équilibre de la section de fonctionnement des régions.**

Ces craintes apparaissent d'autant plus justifiées qu'un tel produit pourrait **intéresser les régions qui connaissent des conditions d'accès au crédit moins favorables que la moyenne** alors qu'un éventuel ajustement du taux du livret A qui détermine celui de l'emprunt contracté pourrait entraîner une hausse substantielle de la charge de la dette.

On pourra relever par ailleurs qu'une incertitude pèse sur la **capacité du dispositif proposé à évaluer et tenir compte du risque, pour la collectivité, de recourir à l'endettement.** En effet, si les banques peuvent négocier jusqu'à un certain point le niveau du taux servi aux régions qui demanderaient à être attributaire du fonds, **le texte n'indique pas si elles seraient en mesure de refuser l'octroi d'un prêt compte tenu du profil de la collectivité demandeuse.**

2. Des règles de détermination de l'éligibilité de la dépense qui apparaissent peu opportunes

En premier lieu, **le rapporteur a pu constater à l'occasion des auditions que la référence faite au SRADDET pour déterminer, en première analyse, l'éligibilité d'une dépense est sans doute inadaptée.**

En effet, **ces schémas constituent essentiellement des documents de planification stratégique** et ne permettraient pas véritablement de fonder l'éligibilité d'une dépense d'investissement dans la mesure où ils ne présentent pas ce niveau de détail.

En second lieu, **la procédure proposée pour déterminer l'éligibilité d'une dépense d'investissement dans une collectivité ne disposant pas d'un SRADDET apparaît excessivement rigide.** Elle implique, en effet, que l'assemblée délibérante conduise une consultation impliquant l'ensemble des collectivités locales et associant le préfet.

D'une part, **les modalités pratiques d'organisation de cette consultation ne sont pas précisées** ou renvoyées à un décret, ce qui pourrait être source d'insécurité juridique.

D'autre part, une telle procédure paraît excessivement lourde alors qu'elle aurait pour objet de **permettre le financement d'une opération d'investissement au moyen d'une ressource plus chère** que ce qu'un prêt ordinaire ou émission obligataire offrirait.

3. Un apport incertain en matière de coordination des investissements qui s'accompagne pourtant d'un risque d'illisibilité budgétaire

En premier lieu, la nomenclature budgétaire applicable aux régions ne permettrait pas, en l'état actuel, d'assurer un véritable suivi de ressources et des emplois mobilisés au titre du fonds.

À cette fin, il serait nécessaire de prévoir la restitution d'une annexe budgétaire nouvelle ou d'isoler les opérations au sein d'un budget annexe, ce qui impliquerait de déroger au principe d'unité budgétaire.

En deuxième lieu, le rapporteur observe que le rôle confié au fonds - c'est-à-dire à la région - de « *coordonner les interventions financières* » des collectivités publiques n'est pas défini dans son contenu aux termes du présent article.

Dans ce contexte, il est difficile d'en apprécier les implications concrètes et l'opportunité alors que la région participe déjà, par différents moyens, à coordonner et rationaliser les investissements publics sur son territoire.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté le présent article.

ARTICLE 5

Gage « tabac »

Le présent article prévoit de compenser la perte de recettes résultant, pour l'État, de la présente proposition de loi, par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur le tabac.

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté le présent article.

ARTICLE 6

Date d'entrée en vigueur

Le présent article prévoit que **la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.**

Décision de la commission : la commission des finances n'a pas adopté le présent article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 31 mars 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Philippe Dallier, rapporteur, sur la proposition de loi n° 385 (2020-2021) visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues.

M. Claude Raynal, président. – Nous examinons maintenant la proposition de loi visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux, présentée par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues, sur le rapport de M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – La proposition de loi prend appui sur deux constats. Le premier tient à la forte croissance de l'épargne des Français sous l'effet des mesures de restriction. Rien que pour 2020, la Banque de France estime le surcroît d'épargne à 110 milliards d'euros, dont plus de 42 milliards sont venus gonfler l'encours du livret A et du livret de développement durable et solidaire (LDDS). Le second constat concerne le besoin de notre pays, par l'État, nos collectivités locales et nos entreprises d'investir massivement pour faire face aux enjeux du monde à venir.

Nous avons eu l'occasion d'en discuter lors de la table ronde organisée par la commission sur ce sujet, le 17 février dernier. À mon sens, nous devons garder en tête deux éléments. D'une part, ce surplus d'épargne n'a pas vocation à être sanctuarisé ; il correspond à une consommation différée, et nous devons souhaiter une forte décollecte de cette épargne en sortie de crise. D'autre part, les ressources collectées sur les livrets d'épargne réglementée ne « dorment » pas, mais sont déjà mobilisées pour soutenir des politiques publiques essentielles – pour le livret A, comme vous le savez, il s'agit notamment du financement du logement social – et accompagner le financement des investissements publics locaux.

À la lecture du titre de la proposition de loi, j'y ai vu une initiative intéressante à deux points de vue. D'abord, l'objectif de permettre aux Français de donner du sens à leur épargne me semble correspondre à une aspiration forte de nos concitoyens, comme en témoigne le développement de nombreux labels d'investissement responsable. Ensuite, le soutien aux fonds propres des entreprises constitue le principal cheval de bataille pour les accompagner dans la sortie de crise. Nous serons d'accord sur ce point : pour les petites et moyennes entreprises (PME) en particulier, un appui au niveau régional peut constituer un élément de réponse utile.

Toutefois, l'analyse du dispositif proposé a sensiblement modifié mon appréciation : le fonds souverain régional envisagé s'apparente à un simple mécanisme d'emprunt bancaire par les régions, tandis que la lisibilité de l'utilisation de l'épargne n'est pas plus évidente que pour l'actuel livret A. Cette épargne serait collectée par le réseau bancaire, puis redistribuée sous forme de prêt, non pas en fonction des montants déposés sur ces livrets dans chacune de nos régions, mais en fonction d'une clé de répartition définie à partir du potentiel financier de chaque région.

Si la proposition de loi comprend six articles, le dispositif s'articule essentiellement autour de deux axes. Le premier, que je vais qualifier de « partie haute », comprend la création d'un nouveau livret d'épargne réglementée. Le second, concernant l'utilisation de la ressource collectée par les régions, correspond à la « partie basse » du dispositif.

Sur la « partie haute », l'article 1^{er} introduit un nouveau produit d'épargne réglementée – le livret de développement des territoires (LDT) –, dont les caractéristiques reprennent en partie celles du livret A : une liquidité permanente, une exonération fiscale et sociale des intérêts perçus et un fléchage de la ressource.

Trois différences significatives doivent être signalées. La première concerne les conditions d'ouverture et de détention : aucun plafonnement de l'encours du livret n'est prévu et la pluri-détention n'est pas interdite.

La deuxième différence porte sur la rémunération proposée. Calée sur celle du livret A pour les cinq premières années, elle est ensuite majorée à hauteur de 1,25 fois à partir de six ans et de 1,5 fois au-delà de dix ans. Dans le contexte actuel, c'est viser une rémunération attractive pour l'épargnant, mais surtout s'exposer à une ressource chère pour l'emprunteur. En effet, l'idée étant d'adosser des prêts à cette épargne, à partir du moment où l'épargne est rémunérée à des taux supérieurs à ceux du marché, les prêts adossés seront nécessairement plus chers.

La troisième différence concerne la garantie des sommes déposées. Contrairement aux autres livrets d'épargne réglementée, aucune garantie de l'État n'est prévue dans le dispositif. Il en résulte deux conséquences : les dépôts sont pris en compte dans l'encours maximal de 100 000 euros garantis par épargnant et, surtout, la banque doit contribuer au Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) au titre des sommes collectées, ce qui va renchérir encore le coût de la ressource.

La proposition de loi dispose ensuite qu'un ratio de 90 % de l'encours ainsi collecté devrait être prêté aux régions volontaires, en fonction d'une clé de répartition fondée sur leur potentiel financier. Ce mécanisme appelle de ma part deux observations relatives à son coût et à son fonctionnement.

Concernant son coût, il est, pour reprendre l'expression de la direction générale du Trésor, prohibitif pour les finances publiques. D'une part, de façon ponctuelle, l'exonération fiscale et sociale intègre des retraits opérés en 2022 sur d'autres produits d'épargne pour abonder le nouveau livret ; toute somme placée en 2022 sur ce LDT sera exonérée. Concrètement, cela signifie qu'un rachat d'assurance-vie en 2022 destiné à alimenter un LDT ne serait soumis à aucun prélèvement dès lors que les sommes correspondantes y sont maintenues cinq ans. D'autre part, de façon structurelle, la rémunération majorée par rapport au livret A viendra renchérir le coût de la dépense fiscale associée. Pour un encours de 80 milliards d'euros, cela représente tout de même une centaine de millions d'euros par an.

La seconde observation concerne le fonctionnement du dispositif. En l'état, il aurait du mal à fonctionner. La promesse faite à l'épargnant en termes de liquidité permanente et de rémunération n'est guère compatible avec l'emploi imposé de la ressource.

Deux problèmes se posent. Premièrement, l'encours du LDT, dont l'emploi est fléché, ne fait l'objet d'aucune centralisation auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ce qui aurait permis de mutualiser les risques et d'optimiser l'usage de la ressource, comme c'est le cas pour le livret A. Deuxièmement, les banques assureraient seules l'allocation de l'encours, mais, surtout, devraient garantir la liquidité permanente du produit pour l'épargnant, avec toutes les contraintes que cela implique.

Sur la « partie basse », qui concerne la création de fonds souverains régionaux, l'article 4 de la proposition de loi introduit une nouvelle section au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT), afin de créer, dans chaque région et collectivité à statut particulier, un fonds souverain régional.

Il convient de lever une confusion pour assurer la clarté des débats : la proposition de loi ne conduit pas à créer, dans les régions, des fonds souverains au sens où on l'entend généralement, c'est-à-dire des structures *ad hoc* ayant pour objet d'investir dans des actifs. En premier lieu, ces fonds souverains régionaux ne seraient pas dotés d'une personnalité morale, ce qui les rendrait indistincts des régions au plan juridique et comptable. En second lieu, plutôt que d'investir dans des actifs, ils auraient pour fonction de financer les dépenses d'équipements des régions lorsque celles-ci sont compatibles avec les objectifs des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Afin d'alimenter ces fonds, qui ne sont en réalité qu'une nouvelle ligne à leur budget, les régions pourraient mobiliser deux types de financement : d'abord, les ressources versées par les autres collectivités locales qui cofinancent les projets sur lesquels la région intervient ; ensuite,

et principalement, une fraction de l'encours du LDT qui serait prêtée par les banques à un taux ne pouvant excéder le double de celui du livret A.

Dans la situation actuelle, le livret A servant un intérêt à 0,5 %, la banque ne pourrait prêter aux régions qu'à un taux de 1 %. Sachant le taux de rémunération de l'épargne, et en tenant compte des frais de gestion du système, le taux de sortie du prêt ne peut guère être inférieur à 1 %. Structurellement, cela ne peut pas fonctionner.

En résumé, ce ne sont pas des fonds souverains qui sont ici créés, mais bien un nouveau mécanisme d'emprunt bancaire au profit des régions, afin de financer leurs dépenses d'équipement.

Cela étant posé, le dispositif proposé me semble présenter des difficultés. Premièrement, il introduit un nouveau produit d'emprunt bancaire pour les régions, alors que ces dernières ne connaissent et ne témoignent d'aucune carence dans leur accès au crédit.

Deuxièmement, compte tenu des conditions de rémunération du LDT proposées à l'article 1^{er}, le taux d'emprunt servi aux régions serait proche de 1 %, alors même qu'elles s'endettent actuellement à 0,58 % en moyenne. En conséquence, l'utilisation de ce dispositif coûterait cher aux régions, et il y a donc un risque évident qu'elles n'aient pas recours à cette ressource. Pour les banques qui collecteraient cette ressource, le risque serait de devoir rémunérer ces LDT sans trouver preneur et sans centralisation d'une partie des fonds, comme c'est le cas pour le livret A.

Troisièmement, la nomenclature comptable ne serait actuellement pas en mesure de rendre compte des ressources et des emplois de ces fonds. Or, l'un des intérêts du LDT pour l'épargnant devrait être, notamment, de pouvoir constater concrètement l'impact de son placement sur le développement régional ; ce ne serait pas possible en l'état.

Quatrièmement, enfin, les modalités d'engagement des dépenses d'équipement de droit commun semblent peu adaptées, tandis que celles prévues à titre dérogatoire sont excessivement lourdes. En effet, les dépenses compatibles avec les objectifs inscrits aux Sraddet pourraient, de droit, être financées par le fonds. Toutefois, ces schémas n'existent pas dans toutes les régions ou collectivités à statut particulier et, en tout état de cause, ne présentent pas un niveau de détail suffisant pour servir de base de référence à l'engagement d'une dépense d'investissement.

Lorsqu'il n'y a pas de Sraddet ou que les dépenses ne sont pas compatibles avec l'un de ses objectifs, la région pourrait prendre une délibération après concertation de l'ensemble des collectivités locales et association du préfet, afin d'autoriser leur financement par le fonds. On rentrerait là dans une démarche très lourde pour simplement demander un prêt et financer un investissement.

Si je n'ai pas été convaincu par le dispositif proposé, j'ai toutefois cherché des pistes d'amélioration. L'une d'elles aurait été, à mon sens, de constituer de véritables fonds souverains régionaux chargés de mobiliser l'encours du LDT localement, en octroyant des prêts ou en prenant des participations au capital des entreprises.

Outre le fait que les règles de recevabilité financière ne le permettraient pas, la faisabilité et l'opportunité d'un tel dispositif faisaient également défaut. Concernant la faisabilité, il aurait fallu doter ces fonds souverains de capitaux propres leur permettant d'assumer leurs missions. D'après la direction générale du Trésor, les régions auraient dû mobiliser 3 milliards d'euros rien que pour doter ces fonds propres au moment de leur création.

Concernant l'opportunité, le droit permet déjà aux régions, en partenariat avec le secteur privé et dans le respect du droit de l'Union européenne, de constituer et de doter des fonds d'investissement ; des dispositifs existent. De même, les régions peuvent déjà prendre des participations au sein des sociétés commerciales et accorder des prêts ou des avances remboursables.

J'ai pu échanger avec les principaux acteurs concernés. À chaque fois, le même constat s'est imposé : le dispositif, tel qu'il est imaginé, ne fonctionne malheureusement pas et, surtout, l'objectif poursuivi ne semble répondre à aucune carence identifiée ni même à aucune demande particulière des régions. C'est pourquoi, comme j'ai eu l'occasion d'en discuter avec l'auteur de la proposition de loi à différentes reprises, il ne me semble pas opportun d'adopter cette proposition de loi.

Mme Vanina Paoli-Gagin, auteur de la proposition de loi. – Au lieu de sortir de l'eau, j'ai plutôt l'impression d'avoir été happée à 20 000 lieues sous les mers... Je suis consciente des imperfections de cette proposition de loi – c'est mon baptême du feu –, mais votre vision parfaitement orthodoxe ne m'a pas complètement convaincue. Comme le dit Corine Pelluchon, il va falloir réparer le monde, et pour ce faire, donner des moyens et des marges de manœuvre très importants aux collectivités pour mettre en place des politiques de terrain à la fois exigeantes et, j'insiste, innovantes. Il faut aborder ces situations autrement que sous un angle purement comptable, et la Haute Assemblée est la chambre pour faire en sorte que notre pays prospère.

La crise sanitaire nous place devant un paradoxe : le déficit et la dette explosent, tandis que les Français ont constitué une « sur-épargne » très abondante, qui est estimée à hauteur de plus de 200 milliards d'euros d'ici à la fin de 2021. Le défi que nous essayons de relever au travers de ce texte est d'investir dans la transition écologique et les innovations de rupture bien au-delà du plan de relance, qui sera très insuffisant, sachant que les possibilités d'investissements publics au regard des indicateurs que vous

avez détaillés vont être considérablement réduites. Nous voulons par ce texte nous projeter dans l'après.

Monsieur le rapporteur, vous avez une vision assez statique du texte qui viserait seulement à investir dans des équipements. Ma perception est plus dynamique et repose sur la décentralisation et l'hybridation des financements. Je fais confiance aux élus locaux dans les territoires pour réaliser des investissements productifs – les actifs de production d'énergie, par exemple, peuvent être rentables à long terme. Beaucoup de solutions restent à imaginer, en liaison avec les partenaires privés et les citoyens, qui pourront décider d'investir eux-mêmes par le biais de financements participatifs, par exemple.

Les Français n'auraient pas d'appétence pour un livret de développement des territoires. Je n'en suis pas si sûre, car une partie d'entre eux souhaite améliorer le sort des générations futures dans un monde reçu en héritage assez peu brillant.

Autre talon d'Achille que décèlerait cette proposition de loi : l'absence de traçabilité de l'euro collecté. Or, avec une collecte nationale et l'application de la péréquation, la redistribution redeviendrait territoriale. Il suffirait que le *marketing* bancaire et les régions mettent en avant les effets positifs du LDT pour les investissements et la transition écologique régionale.

Concernant le défaut d'attractivité pour les régions, que vous invoquez, il s'agit d'un argument conjoncturel, dans un contexte anormal de taux d'intérêt très bas. La solution que je vous propose est structurelle et s'appliquera dès la remontée des taux, qui est prévisible à moyen terme. Par ailleurs, l'argument du lien entre le taux du livret A et les taux du marché est tronqué, car la fixation du premier résulte d'un choix du Gouvernement de ne pas appliquer la règle de calcul officielle résultant du taux Eonia – le taux des dépôts interbancaires – et de l'inflation. En effet, le niveau des taux et une inflation quasi nulle auraient normalement conduit à un taux de livret A négatif. Le désintérêt des régions reposerait donc sur une réalité erronée, car le taux du livret A est bien supérieur à ce qu'il devrait être. Mais lorsque les taux remonteront, la règle de calcul normale s'appliquera au taux du livret A, qui redeviendra nettement inférieur au taux du marché. Les régions pourront alors trouver un réel intérêt au dispositif, puisque le coût de leurs emprunts – taux du livret A multiplié par deux au maximum – sera lui-même inférieur aux taux du marché. Je vous rappelle qu'en 2015 le taux du livret A était de 0,75 % et que les taux immobiliers avoisinaient les 2 %.

Je suis également surprise de l'absence de contre-propositions par le biais d'amendements. Nous avons pourtant ouvert des pistes en suggérant notamment de bloquer une partie de cette épargne ou de prévoir l'investissement en fonds propres dans les entreprises. Mon objectif était de saisir ce moment historique très décisif pour la pérennisation de

l'investissement public dans les territoires et d'introduire une sorte de « *Small Business Act* » (SBA) à la française, dans l'esprit de la loi adoptée par les États-Unis à l'issue de la Seconde Guerre mondiale pour aider les entreprises. Ce système de financement a entraîné la création d'acteurs mondiaux majeurs dans un certain nombre de domaines d'innovations de rupture. Mon pari, en dépit de la réduction à venir des marges de manœuvre des collectivités, est de donner aux entreprises un carnet de commandes et de leur permettre de faire du chiffre d'affaires. Il ne s'agit pas de les empêcher de renforcer leurs fonds propres, mais il faudra utiliser ces deux mécanismes pour tirer les écosystèmes locaux, favoriser l'émergence de filières industrielles, notamment concernant l'hydrogène, et dynamiser la recherche.

Toutes les propositions sont les bienvenues, et le Sénat devrait se saisir de toutes ces questions importantes, à commencer par la mobilisation de l'épargne des Français, qui est au cœur de l'actualité, l'investissement dans la transition écologique ou encore le besoin de décentralisation, indispensable pour pérenniser notre fragile pacte républicain.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Je renouvelle mes remerciements à Vanina Paoli-Gagin et au rapporteur. Quand j'ai proposé à Philippe Dallier de se saisir d'un dossier aussi complexe, j'ai souhaité m'appuyer sur son expérience. Cela m'a semblé utile pour prendre du recul et croiser les regards. Je comprends l'intention qui sous-tend le texte, mais je souscris aux réserves objectives exprimées par le rapporteur en un moment difficile où émergent des paradoxes nouveaux comme l'apparition d'une épargne très importante associée à une dette en forte augmentation qu'aucune « ardoise magique » n'effacera.

Toutes les propositions sont bienvenues, mais il faut aussi voir la façon de les mener à bon port. Je pense ainsi à la proposition que le Sénat a portée concernant l'assurance des pertes d'exploitation. Agnès Pannier-Runacher et Bruno Le Maire étaient très enthousiastes au début, avant de finalement changer d'avis, alors que le dispositif méritait à mon avis que l'on aille plus loin. Il est pour moi hors de question de renoncer sur ce sujet, et je rejoins sur ce point ma collègue Vanina Paoli-Gagin.

Néanmoins, comme l'a démontré notre rapporteur, le dispositif tel qu'il est envisagé risque de ne pas conduire à ce qui est attendu. Si les intentions de Vanina Paoli-Gagin sont tout à fait louables, je partage l'analyse du rapporteur, étayée par les nombreuses auditions qu'il a réalisées : le dispositif n'est pas pleinement abouti et mériterait d'être retravaillé. J'en appelle à la persévérance de l'auteur de ce texte pour œuvrer en ce sens. Nous devrions commencer par nous mettre d'accord sur les fondamentaux avant de décider éventuellement de les intégrer aux propositions du Sénat.

M. Claude Raynal, président. – Les questions de nos collègues sont nombreuses, ce qui témoigne de l'intérêt que nous portons à ce sujet.

M. Pascal Savoldelli. – Les élus joueraient un rôle pour orienter cette nouvelle épargne, ce qui est une bonne chose. Et les collectivités territoriales auront effectivement besoin de nouveaux outils d'investissement. Selon l'exposé des motifs, la souveraineté de la France dépend de son appareil productif. Or vous nous proposez des fonds souverains régionaux, réponse éminemment politique, argumentée et déjà débattue en partie par nos concitoyens. C'est un choix tout à fait respectable qui a déjà été opéré dans d'autres pays européens. Nous pourrions trouver un consensus en réfléchissant à un véritable outil d'investissement des trois niveaux de collectivités. Il y va de notre esprit de responsabilité et de nos projets de société. Nous hésitions à déposer des amendements, car notre ambition n'était pas de déconstruire le travail de notre collègue.

Cela étant, le texte reste très imprécis sur les conditionnalités, les modalités de financement des projets, les plafonds ; le dispositif se superpose avec celui que la Banque des territoires et la Caisse des dépôts et consignations aide actuellement les trois niveaux de collectivités. J'approuve la création d'un nouveau support à condition qu'il ne concurrence pas les dispositifs existants comme le financement du logement social, auquel je suis très attaché. Un débat apaisé dans lequel nos concitoyens auront toute leur place s'impose sur la question de l'épargne.

M. Jérôme Bascher. – Je souscris à une large partie des propos de Pascal Savoldelli : le débat que soulève Vanina Paoli-Gagin est le bon, mais le dispositif n'est pas abouti. Constate-t-on une carence du marché ? Hélas non. Est-ce conjoncturel ? Hélas non, cela fait huit ans que les taux bancaires, y compris ceux de la Caisse des dépôts et consignations, sont non compétitifs et que les collectivités locales se sont lancées dans l'émission obligataire. Or l'aide à la relance est tout à fait conjoncturelle. Il me paraît bien délicat de s'arranger ainsi avec l'économie. Je suis absolument d'accord avec la mise en œuvre de fonds souverains régionaux ; mais en l'espèce, il s'agit de créer un nouvel instrument de la dette publique. Nous manquons de vrais investissements par l'utilisation de l'épargne. C'est du capital, et ce n'est pas de la dette ! C'est le vrai débat. Mais cette proposition de loi n'est vraiment pas le bon moyen d'atteindre nos objectifs.

M. Marc Laménie. – Je remercie Vanina Paoli-Gagin ainsi que notre rapporteur. On peut comprendre l'objet de la proposition de loi, qui met en exergue une crise particulièrement difficile et l'apparition d'initiatives locales bienvenues. Mais nous sommes confrontés à un paradoxe : une forte hausse de l'endettement et, dans le même temps, l'augmentation de l'épargne des Français dont l'utilisation serait judicieuse pour financer la relance et répondre aux besoins croissants, qu'il s'agisse de la santé, des infrastructures, du développement durable ou du logement social. En réalité, l'initiative parlementaire se transforme souvent en un parcours du

combattant parsemé d'embuches, au premier rang desquelles figurent les normes juridiques européennes.

Se pose également la question de l'autonomie des collectivités territoriales. Les régions voient leurs compétences principales s'accroître, notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transport. Peuvent-elles prêter à d'autres collectivités locales, par exemple aux communes, comme le prévoit la proposition de loi ? Cette pratique, à laquelle s'est livrée à un moment le conseil général des Ardennes, ne revient-elle pas plutôt aux banques ?

M. Emmanuel Capus. – Je suis un peu déçu par la position de M. le rapporteur. Il ne faut pas que l'expérience, chère à M. le rapporteur général, soit la justification de l'immobilisme...

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. Emmanuel Capus. – Je salue le travail de Mme Paoli-Gagin à l'initiative de cette proposition de loi que j'ai cosignée avec nombre de mes collègues.

Nous sommes tous d'accord pour orienter l'épargne des Français, qui est exceptionnelle, vers les territoires. Dans la mesure où, comme vient de le dire le rapporteur général, le dispositif n'est pas pleinement abouti, je ne comprends pas pourquoi la commission ne dépose pas d'amendements. Et, pour reprendre les propos de Jérôme Bascher, on ne peut pas se contenter d'être dans le débat. Lorsqu'on constate un problème, il faut trouver des solutions et les proposer. Pour répondre à Pascal Savoldelli, il n'est nullement question de s'attaquer au logement social ! Si l'on craint que ce texte ne crée une concurrence déloyale à l'égard du secteur privé et du livret A, pourquoi ne propose-t-on pas de modifier les taux du futur livret de développement des territoires ? Pourquoi ne prévoit-on pas une durée minimale de détention pour les nouveaux placements ? En quoi le risque de non-utilisation des fonds souverains régionaux serait-il dramatique ? Enfin, si l'on craint que l'investissement dans les infrastructures ne présente aucun intérêt, pourquoi ne pas ouvrir le principe aux fonds propres des entreprises ? Que propose le rapporteur pour favoriser la relance de nos territoires ?

M. Claude Raynal, président. – Les règles de recevabilité financière ne s'appliquent pas avec la même rigueur sur la proposition de loi initiale, qui s'en affranchit fréquemment, et sur les amendements déposés. Donc, si l'on voulait modifier sur le fond le texte, il conviendrait de le retirer et de le redéposer.

M. Vincent Segouin. – Comme mon collègue Jérôme Bascher, je suis totalement défavorable à la création d'une dette supplémentaire. Au demeurant, et pour répondre au rapporteur, je suis convaincu que nos concitoyens peuvent délaisser des taux ultra-compétitifs et rechercher la

proximité et l'économie des territoires. Cette piste qui est dans l'air du temps me paraît bonne, à condition de garantir la transparence des investissements, la proximité et le suivi. J'espère que cette proposition de loi ne restera pas sans suite. Il vaudrait mieux y retravailler pour trouver des solutions.

M. Patrice Joly. - Je remercie Vanina Paoli-Gagin de cette proposition de loi qui suscite un véritable intérêt, ainsi que le rapporteur pour cette présentation technique précise. L'épargne s'accroît de manière sensible, mais seulement chez les catégories socioprofessionnelles supérieures, tandis que celle des plus modestes diminue. Cette fracture sociale est renforcée par une fracture générationnelle. La proposition de loi n'apporte pas de réponse à l'exigence de solidarité et de cohésion nationale, et si ce sujet ne fait pas partie de ses objectifs, il participe néanmoins de la dilution de la société française à laquelle nous devons remédier. Les socialistes ont d'ailleurs fait récemment des propositions en ce sens, de manière que chacun participe à hauteur de ses capacités contributives à la refondation de notre République, dans ses grands enjeux sociaux, économiques et de transition environnementale.

Créer un nouveau produit d'épargne renvoie à la concurrence entre les produits, avec un risque pour le financement de divers projets tels les investissements dans le logement social. S'il est fondamental de donner du sens à son épargne, la mise en œuvre du dispositif, notamment sa répartition régionale, n'est pas satisfaisante.

L'un des grands enjeux actuels est la question du financement de l'économie. Il serait utile d'obliger les banques à réinvestir les sommes collectées dans les territoires : or, on observe surtout que les pauvres prêtent aux riches... Certaines banques américaines doivent réinvestir une partie de leurs crédits là où ils ont été collectés. Cet exemple pourrait nous inspirer, car une véritable réflexion doit être menée sur tous les aspects de la question, y compris techniques. Toutes ces lacunes justifient une abstention de notre part : c'est bien, mais peut mieux faire - collectivement !

M. Michel Canevet. - J'ai cosigné cette proposition de loi et ai même tenté de la compléter par trois amendements, car j'ai une double conviction. D'une part, il faut trouver des financements pour des projets d'intérêt collectif sur les territoires, et les fonds souverains régionaux me semblent le bon moyen d'y parvenir. D'autre part, il convient de mobiliser l'épargne de nos concitoyens vers des projets locaux, *a fortiori* dans un moment où les livrets de toutes couleurs sont largement garnis et que l'économie, souffrant de la pandémie, doit être relancée. La notion de livret de développement des territoires me paraît pertinente et sécurisante. Pour l'hydroélectricité par exemple, on pourrait envisager de remplacer les subventions par des appels publics à l'épargne pour mobiliser tous les Français. Nous devons débattre de ces sujets. Enfin, je m'interroge sur les raisons pour lesquelles aucune garantie publique ne serait octroyée au livret de développement des

territoires, contrairement aux autres livrets réglementés. Qu'en est-il de la garantie de 100 000 euros ?

M. Christian Bilhac. – Monsieur le rapporteur général, vous avez souligné que vous aviez fait le choix de l'expérience en la personne du rapporteur. C'est le cas de la plupart d'entre nous. Toutefois, comme le disait Confucius, l'expérience est une lanterne accrochée dans le dos, qui n'éclaire que le chemin parcouru. Notre collègue Vanina Paoli-Gagin prend quant à elle la lampe torche qui éclaire l'avenir. C'est pourquoi il faut regarder avec intérêt cette proposition.

Certes, les taux bas peuvent nous conduire à nous interroger sur son utilité, mais il s'agit d'une situation conjoncturelle. De plus, je vous rejoins, le texte comporte des imperfections et mérite des améliorations. Il faut par exemple préserver le livret A et, par là même, le financement du logement social. C'est pourquoi je vous suggère plutôt d'améliorer le texte ou, pour éviter l'écueil de l'article 40, de le rejeter provisoirement pour mieux le faire revenir !

M. Paul Toussaint Parigi. – Cette proposition est pertinente, mais soulève deux interrogations. En premier lieu, quelle sera la gouvernance de ces fonds au-delà de la seule assemblée régionale ? Pourrait-on associer la société civile pour siéger au Conseil économique, social et environnemental (CESE) au titre de la protection de la nature et de l'environnement ? En second lieu, comment mettre en place un fléchage efficace vers la transition écologique ? Les Sradet sont l'instrument le plus avancé à l'échelon régional pour conditionner les prêts ; néanmoins, leur champ d'application est large et ne se limite pas à la transition écologique.

M. Victorin Lurel. – Je suis plutôt favorable à cette proposition de loi, et son rejet par la commission me désole. Qu'elle comporte des imperfections, je peux l'entendre, mais cela participe des initiatives locales à l'instar des monnaies locales, de l'appel public à l'épargne, etc. Au lieu de rejeter totalement ce texte, nous devrions trouver un moyen de le faire revenir. Nombre d'élus s'en satisferaient. La région Auvergne-Rhône-Alpes vient de lancer une telle initiative pour 100 millions d'euros, dont 70 millions d'euros dans un premier temps, à raison de 35 millions par Bpifrance et la région et 35 millions qui seraient apportés par d'autres partenaires financiers, particuliers et banques. En quoi cette expérience serait-elle vouée à l'échec, d'autant qu'elle devrait soutenir les fonds propres des entreprises ? Nous avons d'ailleurs déjà fait appel public à l'épargne en Guadeloupe il y a une vingtaine d'années.

M. Claude Raynal, président. – Il n'y a pas de sujet sur l'exposé des motifs de cette proposition de loi. Les propositions, aujourd'hui, ne répondent peut-être pas à une demande. Mais les choses peuvent changer, il n'est jamais inutile de se préparer. Je vous rappelle que, lors de la crise de 2008, les collectivités locales n'arrivaient plus à se faire prêter ; il avait

fallu trouver un système permettant d'aller directement sur les marchés financiers.

Par ailleurs, l'idée d'une proximité entre le placement financier et l'utilisation locale est toujours favorablement accueillie.

Il faudra revenir avec un nouveau texte préparé collectivement et en amont.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je veux bien être taxé d'orthodoxe en matière de finances... Mon rôle, en tant que rapporteur, est de me prononcer sur les dispositions contenues dans la proposition de loi et non sur son exposé des motifs – et c'est ce qui soulève une difficulté. Entre les conditions de collecte de l'épargne, le fait de ne pas s'adosser à la CDC, de demander aux banques de distribuer ce livret et d'en assumer le coût, sans centralisation, ce texte pose beaucoup de problèmes.

Je ne peux pas réécrire la proposition de loi en raison des contraintes posées par l'article 40 de la Constitution. Pour répondre à l'intention de notre collègue, le mieux aurait été de retirer la proposition de loi et d'y revenir, comme je lui ai proposé lors de nos échanges en amont de l'examen du texte. Je ne peux pas, dans mon rôle, la transformer complètement pour répondre aux attentes exprimées.

En réponse à Michel Canevet, les régions n'ont aujourd'hui aucun problème de financement. Cela ne les intéressera pas qu'on leur apporte une nouvelle source de financement plus chère.

Il existe deux types de garanties : d'une part, une garantie intégrale assurée directement par l'État pour les livrets d'épargne réglementée faisant l'objet d'une centralisation à la CDC ; d'autre part, pour tout le reste, chaque épargnant est garanti à hauteur de 100 000 euros par le biais du FGDR, financé par des contributions bancaires. Ce nouveau livret bénéficierait de cette garantie à hauteur de 100 000 euros.

Ce qui se passe en région Auvergne-Rhône-Alpes est la preuve que les régions participent déjà à ce que l'on pourrait qualifier de fonds souverain, en intervenant au capital des entreprises. Mais elles interviennent dans un cadre précis, avec des partenaires privés, selon des règles fixées par le droit de l'Union européenne. On peut sans doute améliorer les choses, mais des possibilités existent déjà.

Pour répondre à Marc Laménie, le code monétaire et financier (CMF) précise qu'il est « interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel ».

Nous ferons vivre le débat en séance, mais le mieux sera, en effet, de revenir avec une autre proposition de loi, différemment orientée.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je vous propose, pour l'application de l'article 45 de la Constitution, de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les conditions de détention, de rémunération et d'utilisation de l'encours d'un nouveau livret d'épargne réglementée – dénommé LDT –, ainsi que les modalités d'utilisation par les régions du financement résultant du fléchage de l'épargne collectée sur ce nouveau livret d'épargne réglementée.

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

M. Claude Raynal, président. – Monsieur le rapporteur, trois amendements **COM-2**, **COM-3** et **COM-1** portant articles additionnels après l'article 4 ont été déposés. Au regard du périmètre que la commission vient d'adopter, sont-ils recevables ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Je crains que non, même si M. Canevet a exprimé un regret au sujet de l'amendement traitant du mécénat...

M. Michel Canevet. – Deux amendements ne sont manifestement pas dans le périmètre. Il y en a un, cependant, que je considère dans le périmètre, celui qui porte sur la capacité à alimenter le fonds souverain par le mécénat.

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Le problème est que ce fonds souverain régional n'existe pas. C'est l'ambiguïté de ce texte depuis le début : on ne parle que du budget de la région. Sous quelle forme cela peut-il fonctionner ? Si l'on parlait d'un véritable fonds souverain avec une personnalité morale, l'idée serait recevable.

*Les amendements **COM-2**, **COM-3** et **COM-1** sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

M. Claude Raynal, président. – Dans la mesure où il n'y a pas d'autres amendements déposés en vue de l'élaboration du texte de commission, je vais mettre aux voix l'ensemble des articles et de la proposition de loi.

Les articles 1^{er} à 6 ne sont pas adoptés.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposé sur le Bureau du Sénat.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

TABLEAU DES SORTS

Article 1er		
Article 2		
Article 3		
Article 4		
Article(s) additionnel(s) après Article 4		
Auteur	N°	Sort de l'amendement
M. CANEVET	COM-2	Irrecevable (45)
M. CANEVET	COM-3	Irrecevable (45)
M. CANEVET	COM-1	Irrecevable (45)
Article 5		
Article 6		

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 31 mars 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 385 (2020-2021) visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux.**

Ce périmètre comprend :

- les conditions de détention, de rémunération et d'utilisation de l'encours d'un nouveau livret d'épargne réglementée, dénommé « livret de développement des territoires » ;

- les modalités d'utilisation par les régions du financement résultant du fléchage de l'épargne collectée sur ce nouveau livret d'épargne réglementée.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Audition de Mme Vanina PAOLI-GAGIN, sénateur

Direction générale du Trésor

- M. Vincent ALHENC-GENAS, chef du bureau BancFin3 « financement du logement et d'activités d'intérêt général » ;
- M Paul HENNEBELLE, adjoint au chef du bureau FinEnt2 « financement et développement des entreprises » ;
- M Paul-Simon BENAC, adjoint au chef du bureau FinEnt1 « épargne et marché financier ».

Direction générale des collectivités locales

- M. Stanislas BOURRON, directeur général de la direction générale des collectivités locales ;
- M Arnaud MENGUY, sous-directeur des finances locales et de l'action économique à la direction générale des collectivités locales.

Fédération bancaire française

- Mme Maya ATIG, directrice générale.

Caisse des dépôts et consignations

- M. Olivier MAREUSE, directeur des gestions des actifs et directeur des fonds d'épargne ;
- M. François-Louis RICARD, directeur financier des fonds d'épargne.

Association des régions de France

- M. Jules NYSSSEN, délégué général de l'Association des régions de France.

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-385.html>