

N° 144

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(seconde partie de la loi de finances)**

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)



# SOMMAIRE

Pages

## SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

### TITRE PREMIER DISPOSITIONS POUR 2025

#### I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS ET PERFORMANCE

##### A. - CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 42* Crédits du budget général..... 5
- *ARTICLE 43* Crédits des budgets annexes..... 8
- *ARTICLE 44* Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers .....10

##### B. - DONNÉES DE LA PERFORMANCE

- *ARTICLE 45* Objectifs et indicateurs de performance.....12

#### II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 46* Autorisations de découvert .....17

#### III. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 47* Plafond des autorisations d'emploi de l'État .....19
- *ARTICLE 48* Plafond des emplois des opérateurs de l'État .....23
- *ARTICLE 49* Plafond des emplois des établissements à autonomie financière.....26
- *ARTICLE 50* Plafond des emplois des autorités publiques indépendantes.....28

#### IV. - REPORTS DE CREDITS DE 2024 SUR 2025

- *ARTICLE 51* Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement .....30

### TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

#### I. - MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE 52* Octroi de la garantie de l'État à l'Unédic.....36
- *ARTICLE 53* Sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie .....44
- *ARTICLE 54* Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Alpes 2030 .....49

• <b>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 54 Échange d'informations fiscales dans le cadre du contrôle du bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons aux associations</b> .....	54
• <b>ARTICLE 55 Octroi de la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement en soutien aux opérations financières de la Banque dans les pays à revenus intermédiaires pour répondre aux défis mondiaux</b> ....	59
• <b>ARTICLE 56 Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement</b> .....	64
• <b>ARTICLE 57 Augmentation de la quote-part de la France au Fonds monétaire international</b> .....	68
• <b>ARTICLE 58 Adaptation du calendrier de mise en œuvre du financement à 50 % par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique de l'État</b> .....	75
• <b>ARTICLE 59 Mise en œuvre d'un financement forfaitaire par l'employeur de la protection complémentaire santé dans la fonction publique outre-mer</b> .....	79
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	83
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION</b> .....	85

**SECONDE PARTIE  
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES  
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**TITRE PREMIER  
DISPOSITIONS POUR 2025**

**I. - AUTORISATION DES CRÉDITS DES MISSIONS  
ET PERFORMANCE**

**A. - Crédits des missions**

*ARTICLE 42*

**Crédits du budget général**

Le présent article ouvre les crédits au titre du budget général, pour un montant de 618,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 594,0 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont répartis par mission dans l'état B annexé au présent article.

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

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

La loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit, dans le troisième alinéa de son article 43, que la discussion des crédits du budget général donne lieu à un **vote par mission** et que les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

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

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

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA LOI DE FINANCES OUVRE, AU TITRE DU BUDGET GÉNÉRAL, 618,6 MILLIARDS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 594,0 MILLIARDS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le présent article autorise l'ouverture de **618,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **594,0 milliards d'euros en crédits de paiement.**

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

\*

\* \*

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

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

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

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

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

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

---

ARTICLE 43

**Crédits des budgets annexes**

**Le présent article ouvre les crédits au titre des budgets annexes, pour un montant de 2 543,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 514,7 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits sont répartis par mission dans l'état C annexé au présent article.**

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

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

La loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit, dans le dernier alinéa de son article 43, que les crédits des budgets annexes sont votés par budget annexe.

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

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

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA LOI DE FINANCES OUVRE, AU TITRE DES BUDGETS ANNEXES, 2 543,2 MILLIONS D'EUROS EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET 2 514,7 MILLIONS D'EUROS EN CRÉDITS DE PAIEMENT**

Le présent article autorise l'ouverture de 2 543,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 514,7 millions d'euros en crédits de paiement.

---

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

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

### Crédits par budget annexe

(en millions d'euros)

Étiquettes de lignes	Texte initial	
	AE	CP
Contrôle et exploitation aériens	2 396,1	2 364,1
Publications officielles et information administrative	147,0	150,6
<b>Total général</b>	<b>2 543,2</b>	<b>2 514,7</b>

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

\*

\* \*

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

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

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

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

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

---

ARTICLE 44

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

Le présent article ouvre des crédits, d'une part, de 80,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des comptes d'affectation spéciale et, d'autre part, de 145,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 145,7 millions d'euros en crédits de paiement au titre des comptes de concours financiers. Ces crédits sont répartis par compte d'affectation spéciale et par compte de concours financiers dans l'état D annexé au présent article.

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

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

La loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit, dans le dernier alinéa de son article 43, que **les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par compte spécial.**

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

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

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

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

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

Le présent article autorise l’ouverture, d’une part, de **80,8 milliards d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement** au titre des **comptes d’affectation spéciale** et, d’autre part, de **145,6 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 145,7 millions d’euros en crédits de paiement** au titre des **comptes de concours financiers**.

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

\*

\*       \*

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

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

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

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

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

## B. - Données de la performance

### ARTICLE 45

#### Objectifs et indicateurs de performance

Le présent article prévoit l'adoption de l'état G annexé au projet de loi de finances pour 2025.

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

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

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

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

#### I. LE DROIT EXISTANT : POUR LA TROISIÈME ANNÉE, L'ÉTAT G EST ANNEXÉ À LA LOI DE FINANCES INITIALE ET ASSOCIE LE PARLEMENT AU PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>1</sup> a eu pour objectif de renouveler le prisme d'analyse de l'efficacité de la dépense publique. En effet, à la place d'une logique de **moyens**, la « *nouvelle gouvernance financière* »<sup>2</sup> induite par le texte a cherché à mettre en œuvre une **logique de résultats**.

Cette **nouvelle gouvernance financière** a accordé **plus d'autonomie** aux ordonnateurs publics dans le but de **responsabiliser les gestionnaires publics**. Ceci est notamment matérialisé par la globalisation des crédits à l'intérieur des programmes<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> A. Barilari, M. Bouvier, 2010, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*.

<sup>3</sup> Article 7 de la *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*.

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

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

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

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

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

**La réforme de la LOLF** portée par la loi organique du 28 décembre 2021<sup>1</sup> de modernisation de la gestion des finances publiques a  **finalement fait entrer la fixation des objectifs de performance et indicateurs associés dans le domaine obligatoire des lois de finances**<sup>2</sup>.

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

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

---

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

<sup>2</sup> *4° bis de l'article 34 de la Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

Le Parlement s'est saisi de cette nouvelle possibilité dès sa mise en œuvre. **En 2023, le Sénat a ainsi adopté en première lecture sept amendements modifiant l'état G.** Un seul avait alors été retenu, qui était un amendement du Gouvernement, dans le texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

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

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

Néanmoins, l'Assemblée nationale a déposé en première lecture sur le projet de loi de finances pour 2025 pas moins de 243 amendements visant à modifier l'état G, ce qui indique la **forte propension des parlementaires à se saisir du sujet de la performance de la dépense publique.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA MISE À JOUR DE L'ÉTAT G PERMET DE MODIFIER LES OBJECTIFS ET INDICATEURS MAIS INTERDIT D'AMENDER LES CIBLES**

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

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

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

\*

\*       \*

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

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

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE PARLEMENT DOIT DEMEURER UN ACTEUR DE LA CONSTRUCTION DE LA LOGIQUE DE RÉSULTAT DE LA DÉPENSE PUBLIQUE**

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

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

**La réforme de la LOLF portée en 2021** avait permis au Sénat, et en particulier au **rapporteur général**, de **promouvoir une vision partagée entre le Gouvernement et le Parlement de la définition des objectifs de performance** de la dépense publique. Le **rapporteur général**, alors rapporteur du projet de loi organique, avait **soutenu cet élargissement** du domaine des lois de finances dès lors qu'il permettait de revaloriser les objectifs de performance en permettant au Parlement d'en débattre<sup>3</sup>.

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

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

**D'autre part, le nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs tend à croître sans que les objectifs soient réellement maîtrisés.** Ces derniers sont passés de 1 872 à 1 941 de 2021 à 2023, sans qu'une réflexion de fond sur leur raison d'être ou leur articulation soit engagée. Leur trop grand nombre et leur

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, novembre 2011, La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives.*

<sup>2</sup> *Cour des comptes, mai 2018, Le budget de l'État en 2017.*

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

diversité tend plus à la dispersion de l'action publique qu'à son évaluation rationnelle.

**Enfin, au niveau des sous-indicateurs, seuls 70 % en 2023 étaient dotés d'une cible quantitative exploitable**, soit 1 354. En effet, près de 20 % des sous-indicateurs ne possédaient pas de cible chiffrée qui permette réellement d'évaluer la gestion. En outre, 10 % étaient dotés d'une cible inexploitable en temps voulu.

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

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

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

## II. - AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

### ARTICLE 46

#### Autorisations de découvert

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

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

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

La loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> prévoit, dans le dernier alinéa de son article 43, que **les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par compte spécial.**

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

Les évaluations de recettes et les prévisions de ces dépenses des comptes de commerce et des comptes d'opération monétaire ont en effet un caractère indicatif et seule leur prévision de découvert fait l'objet d'une autorisation parlementaire. La loi organique prévoit en conséquence, au 3° du II de son article 34, que **la seconde partie de la loi de finances fixe, pour chaque compte de commerce et compte d'opération monétaire, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés.**

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

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : DES AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT DE 19,8 MILLIARDS D'EUROS POUR LES COMPTES DE COMMERCE ET DE 175,0 MILLIONS D'EUROS POUR LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES**

Le **I** fixe les autorisations de découvert accordées au titre des **comptes de commerce** à un montant de 19,8 milliards d'euros. La plus grande partie de ce découvert concerne, à hauteur de 19,2 milliards d'euros, le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État », principalement au titre des opérations relatives à la dette primaire et la gestion de la trésorerie.

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

\*

\*       \*

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

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

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

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

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

### III. - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

#### ARTICLE 47

#### **Plafond des autorisations d'emploi de l'État**

**Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'État pour 2025 à un niveau de 2 007 005 équivalents temps plein travaillés (ETPT).**

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

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

Aux termes de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup>, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de **plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État**. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. Ces plafonds, qui sont limitatifs en application de l'article 9 de la même loi, sont inscrits dans deux articles différents de la loi de finances, en application du 6° du I et du 2° du II de l'article 34 de la même loi.

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS DE L'ÉTAT EST FIXÉ À 2 007 005 ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN TRAVAILLÉS

Le présent article fixe le **plafond des autorisations d'emplois de l'État** pour 2025 à un niveau de **2 007 005 ETPT**.

L'augmentation, par rapport aux plafonds autorisés par la loi de finances initiale pour 2024, non modifiés par le projet de loi de finances de fin de gestion pour 2024, est de + 21 698 ETPT, dus, selon l'exposé des motifs de l'article :

- à l'impact des schémas d'emplois 2025, à hauteur de - 3 381 ETPT ;
- à l'effet en année pleine sur 2025 des variations d'effectifs prévues en loi de finances pour 2024, à hauteur de + 5 803 ETPT ;
- à des mesures de transfert et de périmètre à hauteur de + 20 184 ETPT. Il s'agit principalement du transfert sur le titre 2 d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) et d'assistants d'éducation (AED) relevant de l'Éducation nationale ;
- à des corrections techniques nettes à hauteur de - 908 ETPT.

## Plafonds d'autorisation d'emplois des ministères

(en équivalents temps plein travaillés ou ETPT)

Ministère ou budget annexe	Texte initial
<b>Budget général</b>	<b>1 995 994</b>
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt .....	30 531
Armées et anciens combattants .....	271 117
Budget et comptes publics .....	114 133
Culture .....	9 159
Économie, finances et industrie .....	10 903
Éducation nationale .....	1 077 652
Enseignement supérieur et recherche .....	5 104
Europe et affaires étrangères .....	13 892
Fonction publique, simplification et transformation de l'action publique	540
Intérieur .....	298 689
Justice .....	95 599
Logement et rénovation urbaine .....	291
Outre-Mer .....	5 708
Partenariat avec les collectivités territoriales et décentralisation .....	35 114
Services du Premier ministre .....	10 477
Sports, jeunesse et vie associative .....	2 301
Transition écologique, énergie, climat et prévention des risques .....	2 027
Travail et emploi .....	12 758
<b>Budgets annexes</b>	<b>11 011</b>
Contrôle et exploitation aériens .....	10 525
Publications officielles et information administrative .....	486
<b>Total général</b>	<b>2 007 005</b>

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

Le solde global des créations et des suppressions d'emplois sur l'État (schéma d'emplois) est négatif à hauteur de - 1 196 équivalents temps plein (ETP), résultant principalement de la diminution du schéma d'emploi du ministère de l'Éducation nationale (- 2 000 ETP) et du ministère du budget et des comptes publics (- 505 ETP), partiellement compensés par des créations sur le périmètre des ministères de la justice (+ 619 ETP) et des armées (+ 630 ETP).

\*

\* \*

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

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

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

La commission n'a pas adopté d'amendement sur le niveau des plafonds d'emplois par ministère, qui est lié aux choix effectués sur les missions en matière d'emploi.

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

ARTICLE 48

**Plafond des emplois des opérateurs de l'État**

**Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État pour 2025 à un niveau de 402 218 équivalents temps plein travaillés (ETPT).  
La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

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

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

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

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE PLAFOND DES AUTORISATIONS D'EMPLOI DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT EST FIXÉ À 402 218 EMPLOIS**

**Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs de l'État à 402 218 ETPT**, qui sont répartis comme suit entre les missions budgétaires auxquels les opérateurs sont rattachés.

## Plafonds d'autorisations d'emploi des opérateurs de l'État

(en équivalents temps plein travaillé)

Mission	Texte initial
Action extérieure de l'État .....	5 965
Administration générale et territoriale de l'État .....	456
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales .....	13 224
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ...	1 205
Cohésion des territoires .....	802
Culture .....	16 872
Défense.....	12 284
Direction de l'action du Gouvernement .....	914
Écologie, développement et mobilité durables .....	19 752
Économie.....	2 727
Enseignement scolaire.....	2 830
Immigration, asile et intégration.....	2 258
Justice .....	796
Médias, livre et industries culturelles.....	3 109
Outre-mer .....	140
Recherche et enseignement supérieur.....	251 894
Régimes sociaux et de retraite .....	287
Santé.....	131
Sécurités.....	313
Solidarité, insertion et égalité des chances .....	-
Sport, jeunesse et vie associative.....	671
Transformation et fonction publiques.....	749
Travail et emploi .....	63 982
Contrôle et exploitation aériens .....	796
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ...	61
<b>Total.....</b>	<b>402 218</b>

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

Les opérateurs de la mission « Recherche et enseignement supérieurs » représentent plus de 60 % des emplois des opérateurs de l'État.

Le plafond global est **en diminution de 2 712 ETPT** par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale pour 2024 à 404 930 ETPT. Cette évolution est due, selon l'exposé des motifs de l'article :

- à l'impact du schéma d'emplois de -1 005 emplois en équivalents temps plein (ETP) sur les plafonds d'emplois, pour - 676 ETPT, et à l'effet en année pleine du schéma d'emplois de l'année 2024, pour - 123 ETPT ;

- à des mesures de périmètre, pour - 101 ETPT, dont la sortie du périmètre des opérateurs de l'État du groupement d'intérêt public (GIP) « France enfance protégée » sur la mission « Solidarités, insertion et égalité de chances » ;

- à des mesures de transfert, des corrections et des abattements techniques, pour - 1 812 ETPT, liées notamment à la fusion de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

\*

\* \*

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

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

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

La commission n'a pas adopté d'amendement sur le niveau des plafonds d'emplois des opérateurs par ministère. En conséquence, elle propose d'adopter cet article tel qu'il résultera des votes du Sénat.

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

ARTICLE 49

**Plafond des emplois des établissements à autonomie financière**

**Le présent article détermine, pour 2025, le plafond des autorisations d'emploi des établissements à autonomie financière, qui font partie du réseau d'action culturelle de la France à l'étranger, à un niveau de 3 411 équivalents temps plein, soit un niveau identique à celui fixé par la loi de finances pour 2024.**

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

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

Les établissements à autonomie financière sont définis à l'article 66 de la loi de finances initiale pour 1974<sup>1</sup>, qui prévoit que « *l'autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

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

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

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

---

<sup>1</sup> *Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.*

Le projet de loi de finances fixe un plafond de 3 411 ETP, identique au niveau fixé par la loi de finances initiale pour 2022, 2023 et 2024.

\*

\* \*

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

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

ARTICLE 50

**Plafond des emplois des autorités publiques indépendantes**

**Le présent article fixe, pour 2025, le plafond des autorisations d'emploi de diverses autorités publiques indépendantes à un niveau de 1 781 emplois.**

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

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

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale fixe un **plafond global de 1 781 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, contre 1 744 en loi de finances initiale pour 2023 (hors ACPR), soit une augmentation de 37 ETPT.

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

Nom	LFI 2024	PLF 2025	Évolution
Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)	52	50	- 2
Autorité de régulation des transports (ART) .....	102	102	-
Autorité des marchés financiers (AMF) .....	520	545	+ 25
Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) .....	380	380	-
Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) .....	128	128	-
Haut Conseil du commissariat aux comptes .....	73	78	+ 5
Haute Autorité de santé (HAS) .....	443	452	+ 9
Médiateur national de l'énergie (MNE) .....	46	46	-
<b>Total</b>	<b>1 744</b>	<b>1781</b>	<b>+ 37</b>

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

L'exposé des motifs explique l'augmentation du plafond d'emplois de l'Autorité des marchés financiers, de la Haute Autorité de santé et de la Haute autorité de l'audit par l'évolution de leurs missions. La diminution des emplois de l'Agence française de lutte contre le dopage résulte de la fin des jeux Olympiques et Paralympiques.

\*

\* \*

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

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

## IV. - REPORTS DE CREDITS DE 2024 SUR 2025

### ARTICLE 51

#### Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Le présent article supprime le plafonnement des reports vers 2025 des crédits de paiements non consommés en 2024 pour huit programmes du budget général.

La commission a adopté un amendement II-1722 (FINC.1) qui inscrit, pour chaque programme concerné, le nouveau plafond de report dans le texte même de l'article.

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

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

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

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

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

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

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

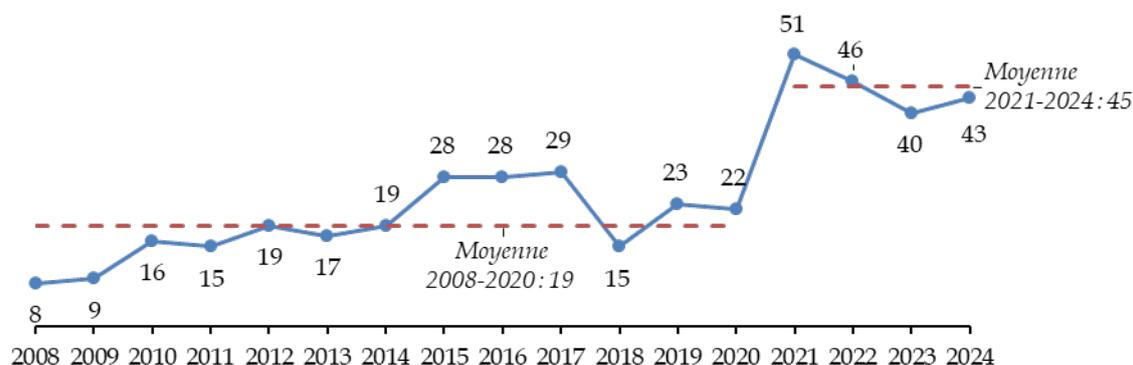
<sup>1</sup> *Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.*

### **B. ... QUI EST SUPPRIMÉE CHAQUE ANNÉE POUR UN NOMBRE DE PROGRAMMES PARFOIS ÉLEVÉ**

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

Dans chaque loi de finances, un article situé dans la seconde partie autorise une majoration du plafond, voire la suppression de tout plafond. **Alors qu'elle était utilisée de manière parcimonieuse avant 2010, cette dérogation a été étendue à un nombre de programmes compris entre 15 et 30 au cours des années 2010, puis de l'ordre de 45 entre 2021 à 2024.**

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



Source : commission des finances

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

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

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

La loi de finances pour 2024 a retenu une rédaction différente, permettant de reporter **l'ensemble des crédits disponibles**, ce qui semble inclure non seulement les crédits ouverts dans les lois de finances, minorés

des crédits annulés en loi de finances rectificative ou de fin de gestion, mais aussi ceux résultant de mouvements de crédits, notamment des reports de crédits non consommés au cours de l'exercice précédent.

Les reports doivent par ailleurs respecter une **limite globale** introduite à l'article 15 de la loi organique, sur une initiative du Sénat, par la révision de la loi organique du 28 décembre 2021<sup>1</sup> : le montant total des crédits de paiement ainsi reportés ne peut excéder **5 % des crédits ouverts** par la loi de finances de l'année. Cette limite pourrait, elle aussi, être levée par la loi de finances, mais seulement en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national.

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

Le projet de loi de finances déposé à l'Assemblée nationale prévoit de faire bénéficier **huit programmes** de l'exception à la règle de limitation des reports.

Le présent article prévoit que les crédits de paiement peuvent être reportés sur ces programmes en 2025, au-delà de la limite globale de 3 %, sans prévoir d'autre plafond que le montant des crédits disponibles sur ces programmes à la fin de l'année 2024. Il rappelle que le montant total des crédits de paiement reportés en 2025 ne peut excéder 5 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année 2024.

### Programmes faisant l'objet d'une majoration du seuil de reports dans le projet de loi de finances pour 2025

Mission	Programme
Administration générale et territoriale de l'État	- Vie politique
Conseil et contrôle de l'État	- Cour des comptes et autres juridictions financières - Conseil d'État et autres juridictions administratives
Justice	- Conseil supérieur de la magistrature
Plan de relance	- Écologie - Compétitivité
Relations avec les collectivités territoriales	- Concours spécifiques et administration
Outre-mer	- Conditions de vie outre-mer

Source : commission des finances, à partir du présent article

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

\*

\*        \*

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

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER UNE DÉROGATION LIMITÉE À LA LIMITE DES REPORTS DE CRÉDITS FIXÉE PAR LA LOI ORGANIQUE

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

Cette formulation, déjà retenue par la loi de finances initiale pour 2024<sup>1</sup>, a permis par exemple, comme l'avait prévu le rapporteur général l'an dernier<sup>2</sup>, de reporter de l'exercice 2023 vers l'exercice 2024 pas moins de 2 milliards d'euros de crédits de paiement sur le programme 367 « Financement des opérations patrimoniales en 2023 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » » de la mission « Économie », alors même que ce programme n'avait reçu aucun crédit en loi de finances initiale pour 2023. Tous les crédits disponibles en 2023 sur ce programme étaient en effet issus de reports de crédits non consommés en 2022.

Le projet annuel de performances de cette mission, annexé au présent projet de loi de finances, indique d'ailleurs, de manière étonnante, que ces crédits devraient être une fois de plus reportés à 2025, alors même qu'aucune disposition du projet de loi de finances, dans le texte initial du projet de loi de finances, n'autorise ce programme à déroger au plafond de report de 3 % des crédits initiaux, lesquels sont nuls en 2024.

Le présent article autorise par ailleurs, comme les années précédentes, les programmes de la mission « Plan de relance » à reporter leurs crédits disponibles à 2025, comme le prévoit également le projet annuel de performances de cette mission.

---

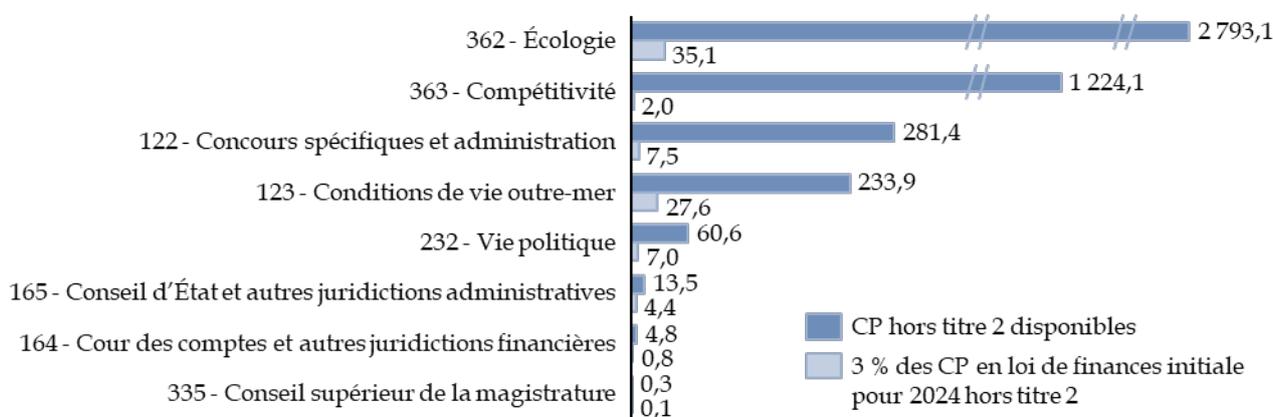
<sup>1</sup> Article 176 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

<sup>2</sup> Rapport général n° 128 (2023-2024), tome III, présenté par Jean-François Husson, rapporteur général, au nom de la commission des finances du Sénat le 23 novembre 2023.

**Le montant des reports**, sur les huit programmes prévus par le présent article dans le texte transmis au Sénat, **ne serait donc limité que par le montant des crédits disponibles**, ainsi que par la règle selon laquelle le montant total des crédits de paiement ainsi reportés, tous programmes confondus, ne peut excéder 5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année<sup>1</sup>.

**Montant des crédits disponibles sur chaque programme au 2 décembre 2024, comparé au seuil de 3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2024**

(en millions d'euros)



Lecture : sur le programme 362 « Écologie » de la mission « Plan de relance », le montant des crédits disponibles au 2 décembre 2024, hors titre 2, est de 2 793,1 millions d'euros, alors que la loi organique, en l'absence de la dérogation prévue par le présent article, n'autoriserait le report des crédits qu'à un montant de 35,1 millions d'euros, soit 3 % des crédits ouverts, hors titre 2, par la loi de finances initiale.

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

Le montant total des reports ainsi rendus possibles sur les huit programmes visés par le présent article dans le texte transmis au Sénat est de 1,7 milliard d'euros. Ce montant, s'il est très supérieur au plafond de 3 % des crédits initiaux de ces programmes, **demeurerait très limité par rapport aux reports réalisés les années précédentes, soit 16,1 milliards d'euros en 2024 sur le budget général.**

En outre, le nombre des programmes pour lesquels le déplafonnement des reports est demandé est très inférieur à celui de l'an passé dans le texte transmis au Sénat (soit 37), mais aussi dans le texte initial (soit 12).

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

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

La commission a adopté un **amendement II-1722 (FINC.1)** qui, par souci de sincérisation et afin de mieux éclairer l'autorisation parlementaire, inscrit le nouveau plafond de report dans le texte même de l'article. Pour chaque programme, ce plafond correspond au montant des crédits disponibles au 2 décembre 2024.

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

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

## TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

### I. - MESURES BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

#### ARTICLE 52

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

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

La minoration des recettes de l'Assurance chômage du fait des prélèvements de l'État implique en effet un recours accru de l'Unédic aux marchés financiers dans un contexte de taux d'intérêt élevés.

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

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

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

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

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

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

Alors que l'Unédic avait effectué une émission obligataire en 2003 avec la garantie de l'État<sup>1</sup>, la persistance de perspectives déficitaires, l'impossibilité de reconstituer ses fonds propres et la nécessité de procéder à de nouvelles émissions obligataires en 2004 ont conduit à édicter une **disposition législative spécifique et dérogatoire au droit commun des émissions obligataires des associations**. Ainsi, le second alinéa de l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>2</sup> écarte l'application du sixième alinéa de l'article L. 213-15 précité à l'Unédic, dès lors que ses émissions obligataires bénéficient de la garantie de l'État.

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

C'est dans ce cadre que, chaque année depuis 2011, une loi de finances ou une loi de finances rectificative accorde la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic. Un arrêté du ministre en charge de l'économie définit le montant de la garantie effectivement accordée par l'État, dans la limite du plafond autorisé par la loi. En général, la garantie est accordée jusqu'au montant du plafond<sup>3</sup>.

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

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

---

<sup>1</sup> Article 97 de la loi n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003 de sécurité financière.

<sup>2</sup> Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004.

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

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PLAFOND DE GARANTIE DE L'ÉTAT PORTÉ À 4 MILLIARDS D'EUROS POUR 2025

Le présent article a pour objet d'autoriser le ministre chargé de l'économie à octroyer, à titre gratuit, la **garantie de l'État à l'Unédic pour les emprunts obligataires** que l'association pourrait contracter au cours de l'année 2025 en cas d'apparition d'un besoin de financement pour assurer la continuité de l'indemnisation du chômage en 2025.

**Il autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État à l'Unédic dans la limite de 4 milliards d'euros en principal pour l'année 2025.**

Ce plafond est fixé de manière à pouvoir couvrir, si cela s'avérait nécessaire, le **remboursement de 3 milliards d'euros de dettes** de moyen et long terme arrivant à échéance en 2025, tout en **réduisant l'encours de dette à court terme** de l'Unédic.

\*

\* \*

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

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : LE PROGRAMME DE DÉSENETTEMENT DE L'UNÉDIC, FRAGILISÉ PAR LA HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT ET LA REPRISE DES ES EXCÉDENTS PAR L'ÉTAT, DOIT CONTINUER À BÉNÉFICIER D'UNE GARANTIE

### *A. UNE SORTIE DES DÉFICITS ENCORE FRAGILE EN RAISON NOTAMMENT DE LA POURSUITE DES REPRISES D'EXCÉDENTS DÉCIDÉES PAR L'ÉTAT*

#### **1. Un solde toujours excédentaire, mais un désendettement ralenti**

Bien qu'excédentaire, **le régime d'Assurance chômage doit compter sur un endettement important**, de 59,0 milliards d'euros fin 2024. Si **le solde demeure excédentaire en 2024 (0,3 milliards d'euros**, son point le plus bas entre 2023 et 2027 selon les prévisions), il est significativement moindre que dans les prévisions initiales de l'Unédic sur sa trajectoire financière 2023-2027<sup>1</sup>.

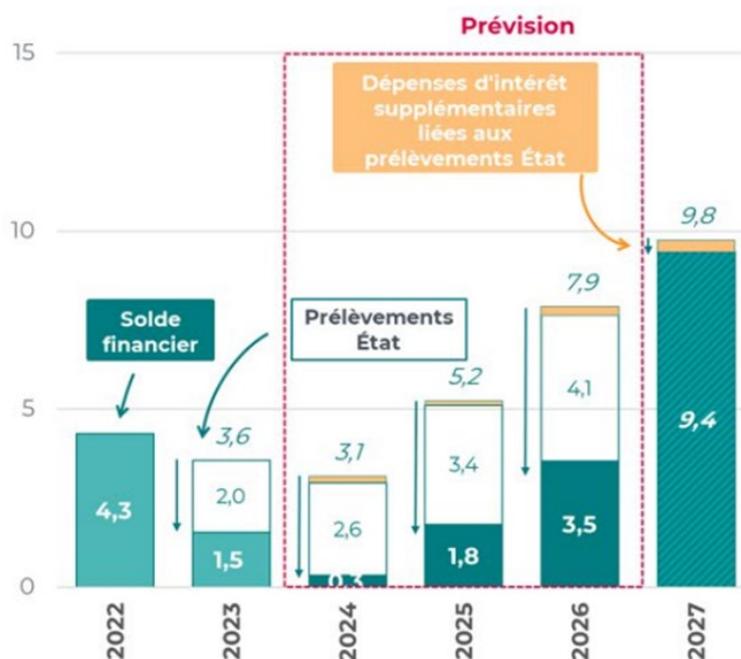
---

<sup>1</sup> Unédic, *Trajectoire financière de l'Assurance chômage* – octobre 2024.

Cet écart résulte de la **reprise par l'État d'une part de la TVA affectée à l'Unédic via l'Acoss**, aux fins de faire contribuer les excédents de l'Unédic à l'amélioration du solde de l'État<sup>1</sup>.

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

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic – octobre 2024

En effet, l'excédent du régime d'Assurance chômage aurait pu être de 3,1 milliards d'euros en 2024 – soit plus de dix fois supérieur à son niveau attendu à la fin de l'année. **En 2025, l'excédent attendu est de 1,8 milliard d'euros, alors qu'il aurait pu être de 5,2 milliards d'euros en l'absence de prélèvement de l'État à hauteur de 3,35 milliards d'euros.**

Ces moindres excédents provoquent en conséquence un ralentissement de la trajectoire de désendettement de l'Unédic. Ainsi, alors que la dette de l'Assurance chômage aurait été d'environ 54 milliards d'euros en 2024 sans prélèvement, **elle s'établirait toujours à 59,0 milliards d'euros à fin 2024 du fait de ce prélèvement.**

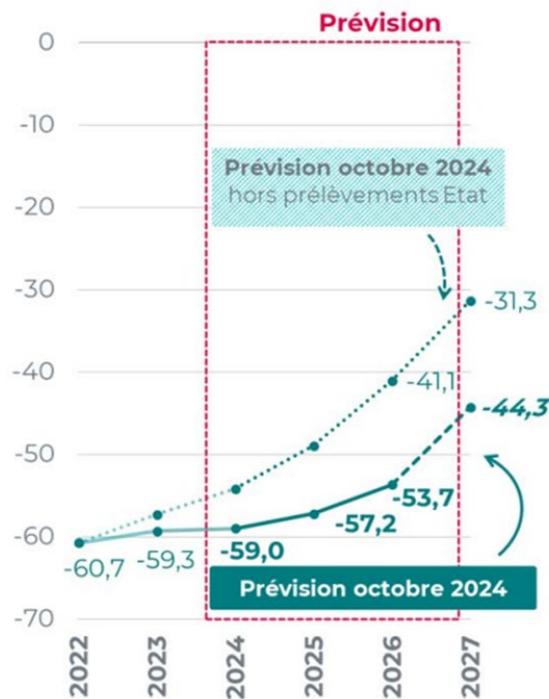
Selon les projections financières de l'Unédic, un apurement de 50 % de la dette de l'Assurance chômage à horizon 2026 aurait été possible sans reprise d'excédent : la trajectoire financière de l'Unédic hors prélèvements de l'État donne ainsi à voir une très forte résorption de l'endettement, passant de 60,7 milliards d'euros en 2022 à 31,3 milliards d'euros en 2027. Toutefois,

<sup>1</sup> Cf. infra.

en tenant compte de la diminution programmée de ses recettes, cette perspective d'amortissement est fortement réduite : la dette de l'Unédic s'établirait à 44,3 milliards d'euros en 2027 du fait des prélèvements de l'État.

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

(en milliards d'euros)



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic  
- octobre 2024

L'exercice 2025 marquera donc la poursuite – bien que ralentie – de la **résorption de la dette de l'Unédic qui atteindra 57,2 milliards d'euros à la fin de l'année**. La perspective d'excédents jusqu'en 2027 ne fait pas pour autant totalement disparaître le besoin de financement de l'Assurance chômage.

En effet, outre ses besoins de trésorerie, l'Unédic doit faire face au remboursement de titres obligataires correspondants aux emprunts passés et arrivant à échéance. L'Unédic, tout en engageant son désendettement, prévoit ainsi de **nouvelles émissions de dette à moyen et long terme** en 2025, comme en 2024 et 2023.

## 2. Une poursuite des reprises d'excédents par l'État, conformément aux prévisions établies en 2023

Le principe d'une reprise par l'État des excédents de l'Unédic a été posé dans le document de cadrage par lequel la Première ministre d'alors avait fixé les conditions de la négociation de la convention de l'assurance chômage<sup>1</sup>. Ainsi, entre 2023 et 2026, une **reprise d'excédents** sur la fraction de TVA affectée à l'Unédic devait permettre de faire **contribuer le régime d'assurance chômage** « au financement des politiques visant le plein emploi<sup>2</sup> ».

En 2023, le montant de cette reprise a été de 2 milliards d'euros ; il a ensuite été de 2,6 milliards d'euros en 2024<sup>3</sup>. **Pour 2025, il serait de 3,35 milliards d'euros (+ 750 millions d'euros).**

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

(en millions d'euros)

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

Source : document de cadrage relatif à la négociation de la convention de l'assurance chômage et projet de loi de finances pour 2025

**Cette trajectoire est globalement conforme à la prévision du document de cadrage.** Elle lui est légèrement supérieure, principalement en raison d'un rehaussement de 100 millions d'euros de la contribution demandée à l'Unédic pour 2024, à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale<sup>4</sup>.

## **B. UN RECOURS ACCRU AUX MARCHÉS FINANCIERS, SOURCE D'UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INTÉRÊT**

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

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

<sup>2</sup> Évaluation préalable du présent article.

<sup>3</sup> Loi de finances de fin de gestion pour 2023 – article 2 ; loi de finances pour 2024 – article 163.

<sup>4</sup> Amendement n° 227.

Cependant, contrairement à 2022, le remboursement des emprunts de moyen et long terme **n'a pas pu être effectué grâce aux ressources propres du régime**. En effet, en 2023, la variation de trésorerie a été positive mais **inférieure au montant des remboursements obligataires de cette même année, notamment du fait du prélèvement de 2 milliards d'euros par l'État** intervenu en fin d'année, qui ne pouvait être anticipé. En 2024, cette situation devrait se reproduire puisque **4,1 milliards d'euros d'emprunts de moyen et long terme seront remboursés**.

Dans ce contexte, l'octroi d'une garantie de l'État, pour un **montant désormais porté à 4 milliards d'euros en 2025** – contre 1 milliard d'euros en 2024 – tel que prévu par l'article 52 du présent projet de loi, permet à l'Unédic de se refinancer à long terme et d'éviter ainsi une hausse excessive de la proportion de sa dette à court terme.

#### Décomposition de la dette nette de l'Unédic, avec et sans la garantie de l'État pour 2025

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025*	2025**
<b>Dette brute</b>	<b>+ 62,3</b>	<b>+ 67,7</b>	<b>+ 64,4</b>	<b>+ 63,0</b>	<b>+ 62,1</b>	<b>+ 59,1</b>	<b>+ 59,1</b>
<i>dont court-terme</i>	11,8	7,9	7,7	9,0	11,2	7,2	11,2
<i>dont long-terme</i>	50,5	59,9	56,8	54,0	50,9	51,9	47,9
<b>Trésorerie</b>	<b>+ 7,7</b>	<b>+ 4,1</b>	<b>+ 3,7</b>				
<b>Dette nette</b>	<b>+ 54,6</b>	<b>+ 63,7</b>	<b>+ 60,7</b>	<b>+ 59,3</b>	<b>+ 58,4</b>	<b>+ 55,4</b>	<b>+ 55,4</b>
<i>Proportion court-terme (% dette nette)</i>	22 %	12 %	13 %	15 %	19 %	13 %	20 %

\* Avec garantie de l'État ; \*\* sans garantie de l'État

Source : évaluation préalable

Le recours à cette garantie, et le recours à des instruments de long-terme qu'elle permet, est d'autant plus indispensable dans le **contexte actuel de taux d'intérêt pèse également sur les finances de l'Unédic**. En effet, il est aujourd'hui plus cher d'émettre de la dette à court-terme que de la dette à long-terme : l'Unédic indique ainsi qu'elle pourrait émettre de la dette à environ 3,1 % à 3 mois, alors que le taux serait de 2,6 % à 5 ans ou 2,9 % à 10 ans.

Alors que les prélèvements de l'État limitent la capacité de désendettement de l'Unédic, elle recourt de manière accrue aux marchés financiers, dans un contexte cette fois de taux d'intérêt élevés, engendrant ainsi une **hausse des dépenses nettes d'intérêt qui représenterait près de 1 milliard d'euros** sur la période 2023-2027.

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

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

---

ARTICLE 53

**Sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie**

**Le présent article prévoit d'accorder la garantie de l'État à l'Agence française de développement au titre des prêts consacrés aux mesures de relance et de refinancement de la Nouvelle-Calédonie, suite aux émeutes liées à la crise institutionnelle.**

**La garantie de l'État est accordée dans la limite de 500 millions d'euros, pour des prêts d'une durée inférieure à 25 ans et dont le remboursement ne peut être différé de plus de 3 ans.**

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

**I. LE DROIT EXISTANT : L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, ACTEUR DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AU MOYEN DE PRÊTS**

**A. UNE GARANTIE DE L'ÉTAT DÉJÀ ACCORDÉE À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT AU TITRE DE PRÊTS**

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

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

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

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

---

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

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

En effet, pour plus de 90 %, les crédits budgétaires versés en autorisations d'engagement le sont au titre de :

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

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

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

## **2. La garantie de l'État a déjà été accordée à l'Agence française de développement**

Il existe des précédents de l'octroi de la garantie de l'État à l'Agence française de développement.

Par exemple, l'État a accordé sa garantie à hauteur de 160 millions d'euros au titre des prêts et garanties accordés par l'AFD aux entreprises et aux institutions financières du secteur privé africain, en réponse à la crise du Covid, via l'arrêté<sup>1</sup> du 20 novembre 2020.

### **B. DES BESOINS IMPORTANTS DE FINANCEMENTS POUR LA RECONSTRUCTION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

La crise institutionnelle en Nouvelle-Calédonie a débuté le 13 mai 2024, suite à la détérioration des relations entre l'État et les acteurs politiques locaux et au vote du dégel du corps électoral, et a donné lieu à des émeutes urbaines et à des violences importantes. **Les dégâts en Nouvelle-Calédonie ont été chiffrés à 2 milliards d'euros. D'après la direction générale des outre-mer, la crise en Nouvelle-Calédonie a entraîné une chute des recettes fiscales et sociales de la Collectivité de Nouvelle-Calédonie de respectivement 26 % et 22 % entre mi-mai et fin août 2024 par rapport aux prévisions du budget primitif de la collectivité de Nouvelle-Calédonie. Le budget adopté au 16 juillet 2024 anticipe une chute de 200 millions d'euros des versements aux provinces, communes et établissements publics locaux, ainsi qu'une diminution de 45 millions d'euros du budget propre de la collectivité. La collectivité est, de plus, endettée à hauteur de 666,3 millions d'euros, représentant 150 % de ses recettes. Au total,**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 17 novembre 2020 accordant la garantie de l'Etat à l'Agence française de développement et à sa filiale de promotion et de participation pour la coopération économique, au titre de prêts et garanties accordés aux entreprises et aux institutions financières du secteur privé africain, dans le cadre de la réponse à la crise du covid-19.

les destructions représentent 15 % de son PIB et le chômage touche 30 % des salariés du secteur privé.

Un soutien de l'État est donc nécessaire pour pallier ces difficultés liées à la crise, d'autant que la crise se poursuit.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA GARANTIE D'ÉTAT ACCORDÉE À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT SUR DES PRÊTS D'UN MONTANT TOTAL DE 500 MILLIONS D'EUROS**

Le présent article prévoit un dispositif de sécurisation des prêts à la collectivité de Nouvelle-Calédonie.

Le premier alinéa prévoit que la garantie de l'État est accordée à l'Agence française de développement (AFD) sur les prêts accordés aux collectivités de Nouvelle-Calédonie, s'ils ont l'un des objectifs suivants :

- ils permettent de refinancer les concours d'urgence accordés en 2024 par l'État et le Fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ;
- ils financent les déficits de la Société néo-calédonienne d'énergie, de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs de Nouvelle-Calédonie ;
- ils soutiennent les mesures de relance de l'économie, selon un plan élaboré par l'État et les autorités calédoniennes.

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

- une convention, prévoyant des réformes structurelles conduisant au rétablissement d'une situation financière saine de la collectivité, doit avoir été signée entre l'État, l'AFD et la Nouvelle-Calédonie ou ses collectivités ;
- les prêts garantis ne dépassent pas 25 ans et leur remboursement ne peut être différé de plus de trois ans.

La garantie est accordée dans la limite de 500 millions d'euros de capital, comprenant le principal et la charge d'intérêt.

\*

\*        \*

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

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN APPUI INDISPENSABLE POUR PERMETTRE LA RECONSTRUCTION DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

#### A. UNE GARANTIE DE L'ÉTAT INDISPENSABLE POUR PERMETTRE DES PRÊTS À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

L'octroi de la garantie de l'État à l'Agence française de développement est indispensable au vu de l'importance des prêts – jusqu'à 500 millions d'euros – et du niveau des risques associé aux contreparties, la situation financière des autorités locales calédoniennes étant très dégradée.

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

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

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

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

Au vu de l'endettement actuel de la Nouvelle-Calédonie, la collectivité ne peut se passer de la garantie de l'État pour pouvoir obtenir des financements indispensables à sa reconstruction. **Par ailleurs, le rapporteur général relève que le Gouvernement a d'ores et déjà déposé un amendement pour relever de 500 millions à un milliard d'euros la garantie de l'État aux prêts accordés par l'AFD à la Nouvelle-Calédonie.** Un tel amendement est bienvenu au vu de l'importance des dégâts.

En outre, des subventions ont déjà été accordées en 2024, notamment pour le financement du chômage partiel (à hauteur de 74,2 millions d'euros). Enfin, la Caisse des dépôts et des consignations fournira un prêt à hauteur de 50 millions d'euros.

## **B. L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, UN ACTEUR PERTINENT POUR SOUTENIR LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

L'AFD dispose déjà d'un programme de prêts aux territoires ultramarins, *via* le fonds outre-mer (FOM), créé fin 2019, et qui vise à fournir aux collectivités locales ultramarines des appuis à maîtrise d'ouvrage.

L'État accorde par ailleurs un soutien, d'une part, *via* la mission « Outre-mer » qui porte une **bonification d'intérêt aux prêts accordés par l'AFD aux collectivités territoriales et aux personnes publiques** et, d'autre part, par la **mise en œuvre d'actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)**.

Au moyen des prêts qu'elle octroie au profit du secteur public, mais aussi par son rôle d'appui technique et d'accompagnement, l'AFD favorise le financement des projets d'investissement et la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics, notamment dans les domaines de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement, de la gestion des déchets mais aussi de la cohésion sociale et de l'aménagement urbain. Au titre de 2023, ce sont 345 millions d'euros d'engagements bonifiés que l'AFD a conclus, au bénéfice de 72 établissements du secteur public ultramarin. L'objectif est fixé à 380 millions d'euros d'engagements bonifiés en 2024.

La SOGEFOM, détenue à 58,7 % par l'AFD, a également pour but d'apporter une garantie partielle à des opérations de financement engagées par les établissements de crédit en faveur des TPE et PME intervenant dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique.

L'AFD a également lancé en mars 2020 **l'initiative Kiwa**. Elle vise à faciliter l'accès aux financements de porteurs de projets (incluant les collectivités locales) en lien avec le développement de solutions fondées sur la nature (SFN), à travers des subventions ou de l'assistance technique, avec pour objectif de lutter contre les effets du changement climatique.

**L'Agence française de développement (AFD) constitue donc un acteur pertinent pour intervenir en Nouvelle-Calédonie, au vu de l'expertise qu'elle a développé dans ce territoire. L'octroi de la garantie d'État aux prêts qu'elle accordera à la Nouvelle-Calédonie est particulièrement justifié dans le contexte actuel.**

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

*ARTICLE 54*

**Garantie au bénéfice du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver Alpes 2030**

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder deux garanties de l'État dans le cadre de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030.

La première porte sur le remboursement de la contribution financière versée par le Comité internationale olympique, au titre des revenus découlant des accords de diffusion des jeux Olympiques et Paralympiques, dans la limite de 500 millions d'euros. Elle est notamment activée en cas d'annulation partielle ou totale des Jeux.

La seconde serait attribuée au comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP), au titre des emprunts bancaires qu'il contracte et qui sont affectés au financement d'un décalage temporaire de trésorerie entre ses recettes et ses dépenses, pour un montant global de 70 millions d'euros.

Une troisième garantie est prévue pour couvrir le déficit éventuel du COJOP, mais celle-ci n'est pas introduite dans le présent article. Elle sera présentée au Parlement une fois que le statut du COJOP pour les Jeux de 2030 sera déterminé.

L'octroi de trois garanties pour l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques est une procédure classique, qui a également été utilisée pour Paris 2024.

L'octroi de la garantie de l'État au COJOP est une procédure exigée par le Comité international Olympique (CIO) pour la signature du contrat de ville hôte. La décision du 24 juillet 2024 du CIO d'attribuer l'édition 2030 des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver aux Alpes françaises est d'ailleurs sous condition de recevoir les garanties financières de l'État.

La date pour l'envoi des garanties financières était initialement fixée au 31 décembre 2024 mais, au regard de la situation politique en France, cette échéance a été repoussée à mars 2025. Il est ainsi indispensable que les deux premières garanties soient prises le plus rapidement possible, de sorte à ce que les jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver 2030 puissent être organisés dans les meilleures conditions.

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

## **I. LE DROIT EXISTANT : UNE GARANTIE DE L'ÉTAT ACCORDÉE EN TROIS TEMPS POUR L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024**

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

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

- la première couvre la contribution du CIO au financement du COJOP au titre des droits de diffusion audiovisuelle, pour un montant total de **800 millions d'euros ;**

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

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

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

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

Les cas ouvrant droit à remboursement total du diffuseur recouvrent :

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

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

- le report de tout ou d'une partie substantielle des épreuves ;
- le raccourcissement de la durée des Jeux ;

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

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

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AUTORISATION D'ACCORDER DEUX GARANTIES DE L'ÉTAT RELATIVES AUX JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES D'HIVER 2030**

Le I du présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'État au remboursement de la **contribution financière versée par le Comité internationale Olympique, au titre des revenus découlant des accords de diffusion des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver.**

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

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

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

\*

\* \*

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

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DEUX GARANTIES INDISPENSABLES POUR L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2030**

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

L'organisation des Jeux sera assurée par un « Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques », qui sera une entité distincte du « COJOP » qui a organisé les Jeux de Paris 2024. Son statut est encore en cours de discussion entre l'État, le comité national olympique et sportif français (CNOSF) et les collectivités territoriales concernées.

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

#### **La garantie de l'État pour Paris 2024 va-t-elle être activée ?**

Il est impossible de dire avec certitude si la garantie de l'État sera mobilisée ou non. Il est en effet nécessaire d'attendre la clôture des comptes. La clôture officielle est prévue au moment de la dissolution de l'association Paris 2024, en juin 2025, mais des informations plus précises seront en principe disponibles dès la fin de l'année.

Un point d'information financière a en effet été réalisée lors de la réunion du conseil d'administration du COJOP le 17 octobre dernier, une actualisation du budget sera réalisée en décembre 2024. À ce stade, le Gouvernement considère néanmoins que la préservation de l'équilibre du COJOP est « réaliste », et donc que le risque de mobilisation de la garantie de l'État est limité.

*Source : commission des finances*

**Le présent article ne concerne que les deux premières garanties. La troisième, qui est la plus importante, est prévue pour être octroyée plus tard, lorsque les statuts du Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver de 2030 seront mis en place.** Elle devrait ainsi faire l'objet d'un article dans une loi de finances à venir.

De la même manière, pour Paris 2024, les deux premières garanties ont été autorisées par l'article 81 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, tandis que la troisième n'a été octroyée qu'à la suite de l'article 158 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Le montant de la première garantie, 500 millions d'euros, est plus faible que celle de Paris 2024 (800 millions d'euros), en raison d'enjeux médiatiques qui, bien que très élevés, sont moins importants que ceux des jeux Olympiques d'été.

La seconde garantie, d'un montant global de 70 millions d'euros, est comparable à celle de Paris 2024. **Il s'agit de couvrir d'éventuels décalages temporaires entre les dépenses et les recettes du COJOP, afin d'assurer le bon déroulement des opérations nécessaires à l'organisation des Jeux.** D'après l'évaluation préalable de l'article 54, cette garantie sera assortie d'une cartographie des risques : *« Les parties prenantes ont à, cet égard, convenu que l'octroi de cette garantie irait de pair avec un dispositif de maîtrise des risques défini dans la convention de garantie qui liera le COJOP à l'État ».*

**Au début du mois d'octobre, le Gouvernement a donné au CIO l'engagement écrit que la France apporterait sa garantie à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, mais cet engagement ne peut être effectif qu'après l'autorisation du Parlement.**

La date pour l'envoi des garanties financières était initialement fixée au 31 décembre 2024, mais au regard de la situation politique en France, celle-ci a été repoussée à mars 2025. En tout état de cause, **il est indispensable que les deux premières garanties soient prises le plus rapidement possible, de sorte à ce que les jeux Olympiques et Paralympiques d'hiver 2030 puissent être organisés dans les meilleures conditions.**

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 54*

**Échange d'informations fiscales dans le cadre du contrôle du bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons aux associations**

Le présent article additionnel, que la commission propose d'introduire dans le texte par son amendement II-1723 (FINC.2), prévoit d'autoriser la direction générale des finances publiques (DGFIP) et les services centraux du ministère de l'Intérieur chargés des associations, fondations et fonds à se communiquer les renseignements et documents utiles à l'appréciation de la capacité des associations, fondations et fonds à recevoir des dons ou legs ou à bénéficier des avantages fiscaux réservés à ces organismes. Dans le droit existant, cet échange d'informations n'est possible qu'entre l'administration fiscale et les agents des préfectures.

À l'heure actuelle, pour bénéficier d'avantages fiscaux, un organisme à but non lucratif doit répondre à trois conditions : il doit être d'intérêt général, son activité doit relever de l'un des champs mentionnés au 2 *bis* de l'article 200 du code général des impôts (caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, etc.), et il ne doit pas employer de moyens illégaux pour accomplir.

Des contrôles de ces conditions existent, mais ils ne sont pas suffisants, en particulier pour de ce qui est de l'absence d'usage de moyens illégaux. En effet, l'administration fiscale n'est pas en capacité de constater l'existence d'infractions pénales.

La communication entre les services centraux du ministère de l'Intérieur et la DGFIP est donc essentielle dans la mise en œuvre du mécanisme de suspension de la réduction fiscale pour les dons aux associations.

Or, cette communication n'existe pas aujourd'hui car la procédure prévue à l'article L. 135 ZA du livre des procédures fiscales ne prévoit pas de possibilité d'échanges entre la DGFIP et les services du ministère de l'Intérieur

La commission des finances propose d'adopter cet article.

## I. LE DROIT EXISTANT : LE BÉNÉFICE DE LA RÉDUCTION FISCALE POUR LES DONS AUX ASSOCIATIONS EST SOUMIS À CONDITION ET FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE

### A. LES ASSOCIATIONS DOIVENT RÉPONDRE À PLUSIEURS CONDITIONS POUR RECEVOIR DES DONS DÉFISCALISÉS

L'article L. 135 ZA du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que les agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et ceux des services préfectoraux chargés des associations et fondations peuvent se communiquer les renseignements et documents utiles à l'appréciation de la capacité des associations et fondations à recevoir des dons ou legs ou à bénéficier des avantages fiscaux réservés à ces organismes.

L'article 200 du code général des impôts prévoit que les contribuables domiciliés en France ont droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du montant des dons et versements aux organismes à but non lucratif (associations, fondations, fonds de dotation), sous conditions. Les associations émettent des reçus fiscaux, dont les contribuables peuvent se prévaloir ensuite pour bénéficier de la réduction d'impôt.

Pour émettre ces reçus fiscaux, **l'organisme à but non lucratif doit répondre à plusieurs conditions :**

- il doit être **d'intérêt général**, ce qui signifie que son activité est non lucrative, que sa gestion est désintéressée, et qu'il ne bénéficie pas à un cercle restreint de personnes ;

- **son activité doit relever de l'un des champs mentionnés au 2 bis de l'article 200 du CGI** (caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, etc.) ;

- **pour accomplir ses objectifs, il ne doit pas employer de moyens illégaux.** Cette condition découle de l'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, qui dispose que « *toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette suspension ne s'applique toutefois pas mécaniquement dès que l'administration fiscale a eu connaissance d'une action illégale commise par une association. En effet, dans le cas général, les services de la direction générale des finances publiques disposent d'une marge d'appréciation quant à savoir quels actes illégaux seraient passibles d'une suspension de l'avantage fiscal pour les dons.

## **B. IL EXISTE UN CONTRÔLE DE LA CAPACITÉ DES ORGANISMES À BUT NON LUCRATIFS D'ÉMETTRE DES REÇUS FISCAUX**

Si l'organisme délivre des reçus fiscaux, alors qu'il ne répond pas aux conditions précitées, **il s'expose à l'amende prévue à l'article 1740 A du code général des impôts** : « *Le fait de délivrer sciemment des documents, tels que certificats, reçus, états, factures ou attestations, permettant à un contribuable d'obtenir indûment une déduction du revenu ou du bénéfice imposables, un crédit d'impôt ou une réduction d'impôt entraîne l'application d'une amende* ».

En outre, **le II de l'article 1378 octies du code général des impôts dispose que les organismes sans but lucratif perdent automatiquement le bénéfice de l'avantage fiscal** pour les dons aux associations dès lors qu'ils ont été définitivement condamnés au pénal pour les infractions suivantes : l'abus de confiance, l'escroquerie, les actes de terrorisme, le blanchiment d'argent, le recel, l'usage de menace ou de violence à l'égard d'un agent public, l'atteinte à la vie d'autrui par la diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle.

L'administration fiscale peut exercer un contrôle du respect des conditions pour émettre des reçus fiscaux ouvrant droit à réduction d'impôt. L'article L. 80 C du livre des procédures fiscales prévoit qu'une association peut demander à l'administration fiscale si elle est éligible à délivrer des reçus fiscaux au titre de l'article 200 du code général des impôts. La procédure est décrite aux articles R\*80 C-1 à R\*80 C-4 du livre des procédures fiscales.

**Il existe également un contrôle *a posteriori* de la capacité d'une association à recevoir des dons défiscalisés.** Depuis l'article 18 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022, **l'administration peut contrôler sur place que l'organisme sans but lucratif qui émet des reçus fiscaux respecte les conditions prévues par la loi.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES FINANCES : RENDRE EFFECTIF LE CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES DE DONS DÉFISCALISÉS**

### **A. UN CIRCUIT D'INFORMATIONS ENTRE LA DGFIP ET LES SERVICES CENTRAUX DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR EN CHARGE DU CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRES D'AVANTAGES FISCAUX DOIT ÊTRE ÉTABLI**

Le présent article, que **l'amendement II-1723 (FINC.2)** propose d'insérer au sein du projet de loi de finances, élargit le champ de l'article L. 135 ZA du livre des procédures fiscales aux services centraux du ministère de l'Intérieur chargés des associations, fondations et fonds, et non plus seulement aux agents des services préfectoraux.

**Il autorise ainsi l'échange entre la DGFIP et le ministère de l'Intérieur de documents utiles à l'appréciation de la capacité des associations, fondations et fonds à recevoir des dons ou legs, ou à bénéficier des avantages fiscaux réservés à ces organismes.**

En effet, le contrôle exercé par l'administration fiscale, qu'il soit *a priori* via la procédure de l'article L. 80 C du livre des procédures fiscales ou *a posteriori* par l'article 18 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, présente une limite majeure : **l'administration fiscale ne peut pas constater elle-même les infractions pénales, celles-ci relevant de la procédure judiciaire.**

La communication entre les services du ministère de l'Intérieur et la DGFIP est donc essentielle dans la mise en œuvre du mécanisme de suspension de la réduction fiscale pour les dons aux associations.

**Or, cette communication n'existe pas aujourd'hui**, ce qu'avait découvert le rapport d'information fait au nom de la commission des finances du 12 décembre 2022 par Jean-François Husson et Éric Jeansannetas relatif au champ et à la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations.

**Cette mission d'information avait été mise en place à la suite de la pétition déposée au printemps 2022 sur le site du Sénat par la Fédération nationale des chasseurs**, visant à empêcher que les associations qui commettent des actes illégaux envers les chasseurs et les agriculteurs puissent faire bénéficier leurs donateurs d'avantages fiscaux. La pétition avait recueilli 100 000 signatures, et les travaux de la mission se sont déroulés à l'automne 2022.

Le rapport d'information de la commission des finances avait ainsi mis en lumière que la procédure du **II de l'article 1378 octies du code général des impôts**, introduit par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, **n'avait jamais été appliqué, car aucune communication n'avait été établie entre les services de l'administration fiscale et ceux du ministère de l'Intérieur** : « *aucun circuit de mise en œuvre de cette procédure n'a encore été défini depuis la création de cette dernière par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 et elle est par conséquent restée ineffective depuis cette date* ». <sup>1</sup>

En effet, l'article L. 135 ZA du LPF ne prévoit pas de possibilité d'échanges entre la DGFIP et les services du ministère de l'Intérieur à ce sujet.

La mission d'information de la commission des finances recommande ainsi de **mettre en place un circuit d'information entre les services du ministère de l'Intérieur et l'administration fiscale**, afin de permettre à

---

<sup>1</sup> Direction des affaires criminelles et des grâces au questionnaire de la mission d'information relative au don aux associations, citée par le rapport d'information fait au nom de la commission des finances relatif au champ et à la mise en œuvre effective des dispositifs de suspension des avantages fiscaux pour les dons aux associations, Jean-François Husson et Éric Jeansannetas, 7 décembre 2022.

l'administration fiscale de la liste des associations qui ont été condamnées au pénal pour des infractions listées à l'article 1378 *octies* du CGI, et plus généralement des associations condamnées pour des infractions. Inversement, la transmission par l'administration fiscale de documents aux services de ministère de l'Intérieur peut faciliter le déclenchement d'une procédure judiciaire.

**Le présent article vient donc concrétiser cette recommandation et remédier à cette carence dans le contrôle des avantages fiscaux des associations en incluant les services centraux du ministère de l'Intérieur - spécifiquement en charge des associations - dans le champ de la procédure prévue à l'article L. 135 ZA du LPF.**

**B. LES ÉCHANGES D'INFORMATION UTILES AU CONTRÔLE DES AVANTAGES FISCAUX DOIVENT ÉGALEMENT ÊTRE APPLIQUÉS AUX FONDS**

Le présent article ajoute également les fonds à la liste des organismes à but non lucratif pour lesquels la communication des documents utiles est autorisée.

**Les associations, les fondations et les fonds**

Les associations désignent des regroupements de personnes autour d'un objectif non lucratif. L'affectation de biens et la défense d'un objectif d'intérêt général n'est pas obligatoire pour créer une association.

Les fondations en revanche supposent une affectation irrévocable de biens pour la réalisation d'une œuvre d'intérêt général sans but lucratif. Dans le cadre d'une fondation d'entreprise, la dotation est de 150 000 euros.

Les fonds de dotation ont un statut proche des fondations, avec une réglementation plus souple. La dotation initiale n'est que 15 000 euros, sa gouvernance est plus souple, et sa création ne nécessite qu'une déclaration en préfecture. En revanche, contrairement aux fondations, les fonds ne peuvent recevoir des dons qu'après une autorisation administrative, et l'accès aux subventions publiques n'est possible qu'en cas de dérogation exceptionnelle.

*Source : commission des finances*

Les fonds pouvant bénéficier de la générosité du public *via* des dons défiscalisés ainsi que, dans certains cas, de subventions publiques, **leur inclusion dans les organismes à but non lucratif pouvant faire l'objet d'une communication de documents se justifie pleinement.**

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

---

ARTICLE 55

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

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit et dans la limite d'un plafond global de 500 millions d'euros, la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) au titre des opérations de financement qu'elle met en œuvre dans les pays à revenu intermédiaire pour répondre aux défis mondiaux.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT, UNE INSTITUTION DÉDIÉE AU FINANCEMENT DES PAYS À REVENUS INTERMÉDIAIRES**

***A. LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT, UNE INSTITUTION MULTILATÉRALE DU GROUPE BANQUE MONDIALE, DONT LES ACTIVITÉS SONT PRINCIPALEMENT ORIENTÉES VERS PAYS À REVENUS INTERMÉDIAIRES***

La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), issue des accords de Bretton Woods en 1944, **figure parmi les cinq institutions financières composant le Groupe Banque mondiale**<sup>1</sup>.

Les activités de la BIRD consistent à fournir des prêts, des garanties, des produits de gestion des risques, mais aussi des services d'appui aux connaissances et de conseil, et des services techniques à ces pays.

Depuis sa création, **les missions de la banque se sont progressivement orientées vers le financement du développement économique des pays à revenus intermédiaires**. Elle intervient en parallèle de l'Agence internationale de développement (AID), également membre du Groupe Banque mondiale, dont l'action se concentre sur les pays les plus pauvres.

---

<sup>1</sup> Avec l'Association internationale de développement (AID), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

**Les pays à revenus intermédiaires représentent près de 60 % du portefeuille de la BIRD.** Cette catégorie, qui relève d'une classification de la Banque mondiale, regroupe les États dont le revenu national brut (RNB) par habitant est compris entre 1 146 et 14 005 dollars<sup>1</sup>. La Banque mondiale distingue les pays à revenus intermédiaires inférieurs et les revenus intermédiaires supérieurs.

**La France, qui participe aux cinq institutions du Groupe Banque mondiale, est membre de la BIRD depuis le 27 décembre 1945.** Dans le contexte de la reconstruction, elle a pu bénéficier du premier prêt de la BIRD, accordé le 9 mai 1947 pour un montant de 250 millions de dollars.

**Actionnaire de la BIRD, la France détient 3,9 % des pouvoirs de vote,** à égalité avec le Royaume-Uni, en cinquième position derrière les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Allemagne. Ce statut de cinquième actionnaire donne à la France la possibilité de nommer l'un des 25 administrateurs de la BIRD.

La dernière augmentation de la participation de la France a été opérée par l'article 222 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Ce dernier a en effet autorisé le ministre chargé de l'économie :

- d'une part, à souscrire à l'augmentation générale de capital de la BIRD, à laquelle ont participé l'ensemble des membres, pour 9 022 parts dont 20 % appelées et 80 % sujettes à appel ;

- d'autre part, à souscrire à l'augmentation sélective de capital de la BIRD, qui permettait de faire varier les droits en fonction de la souscription, pour 9 185 nouvelles parts dont 6 % appelées et 94 % sujettes à appel.

Pour mémoire, cette augmentation de capital visait à éviter une diminution du volume d'activité de la BIRD du fait de l'obligation de respect des ratios prudentiels.

### ***B. POUR RÉPONDRE AUX « DÉFIS MONDIAUX », LA BIRD A SOUHAITÉ ACCROÎTRE SES CAPACITÉS DE FINANCEMENT EN DÉVELOPPANT DES INSTRUMENTS FINANCIERS INNOVANTS***

À la suite du rapport du groupe d'experts du G20 sur les banques multilatérales de développement<sup>2</sup>, le Groupe Banque mondiale et la BIRD se sont engagés dans une stratégie d'accroissement de leurs capacités financières pour soutenir le développement.

Cette volonté **s'inscrit dans le cadre de l'évolution du Groupe Banque mondiale qui a identifié huit défis mondiaux** auxquels il veut répondre : atténuation et adaptation face au changement climatique,

---

<sup>1</sup> Selon la classification actualisée de la Banque mondiale pour l'exercice 2024-2025.

<sup>2</sup> *Independent Expert Group on MBD Reforms, Report Card on Strengthening Multilateral Development Banks, october 2024.*

prévention et préparation aux pandémies, fragilité et conflits, sécurité alimentaire, accès à l'eau, accès à l'énergie, protection de la biodiversité et de la nature, et digitalisation. **Les pays à revenus intermédiaires sont en effet confrontés à des difficultés pour financer leurs engagements dans le cadre de l'accord de Paris et des objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU.**

Concrètement, l'enjeu pour la BIRD est de proposer à ces États émergents des conditions de financement suffisamment attractives pour les inciter à s'engager dans des projets répondant à ces enjeux et produisant des externalités positives transfrontalières.

**Les nouveaux instruments financiers de la BIRD reposent sur deux mécanismes principaux :**

- d'une part, une plateforme de garantie de portefeuille, alimentée par les actionnaires de la BIRD bénéficiant d'une bonne cote de solvabilité ;

- d'autre part, un mécanisme de capital hybride<sup>1</sup> qui consiste en une obligation rapportant des intérêts mais dont les caractéristiques en font aussi un instrument de fonds propres<sup>2</sup>.

Le recours à ces instruments financiers spécifiques permet à la BIRD de flécher les contributions additionnelles des donateurs vers les projets visant à répondre aux défis mondiaux qu'elle a identifiés.

**Douze pays se sont engagés à l'occasion du G7 finances d'avril 2024 à soutenir cette évolution en contribuant à des instruments financiers innovants** comme le capital hybride et les garanties de portefeuille. La BIRD souhaite, par effet de levier, obtenir **70 milliards de dollars de financements supplémentaires sur dix ans dont 11 milliards d'engagements financiers en 2025<sup>3</sup>.**

**La France, la Belgique, les États-Unis et le Japon ont décidé d'apporter des fonds à la plateforme de garantie de portefeuille**, tandis que l'Allemagne, le Danemark, l'Italie, la Lettonie, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni contribueront au mécanisme de capital hybride.

---

<sup>1</sup> Les produits de capital hybride combinent les caractéristiques de produits capitaux propres et de produits de dette.

<sup>2</sup> Banque mondiale, « Transformer le financement du développement pour répondre aux besoins d'aujourd'hui », note, 16 avril 2024.

<sup>3</sup> Banque mondiale, « Les nouveaux outils de financement de la Banque mondiale reçoivent un soutien financier de poids », communiqué de presse, 19 avril 2024.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'OCTROI DE LA GARANTIE DE L'ÉTAT À LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT AU TITRE D'OPÉRATIONS DANS LES PAYS À REVENUS INTERMÉDIAIRES

Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement au titre des opérations qu'elle mène dans les pays à revenu intermédiaire.

La garantie de l'État est accordée dans la **limite d'un plafond global de 500 millions d'euros**, en principal et en intérêts.

**L'octroi de cette garantie est cependant subordonné à la conclusion d'une convention entre la France et la BIRD.**

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

\*

\*       \*

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

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN SOUTIEN ATTENDU DE LA FRANCE AUX OPÉRATIONS DE LA BIRD, POUR UN RISQUE D'APPEL EN GARANTIE TRÈS LIMITÉ

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

S'agissant de la garantie apportée par l'État aux opérations de la BIRD et autorisée par le présent article, le risque d'appel s'élève à 500 millions d'euros. **Il est néanmoins limité, dès lors qu'un éventuel appel en garantie se fera au prorata de la contribution de chacun des États participants.** Or la participation française représente 5 % des financements apportés à la plateforme de garantie.

De plus, **le portefeuille de la BIRD se caractérise par une faible sinistralité.** Comme le rappelle l'évaluation préalable du présent article, seuls deux États connaissent des arriérés de paiement à l'égard de la BIRD.

Interrogée par le rapporteur général, **la direction générale du Trésor a indiqué que le risque d'appel était quasi nul, justifiant de ne pas inscrire la garantie sur le programme 114 « Appels en garantie » de la mission « Engagements financiers de l'État ».**

L'exposé des motifs du présent article précise que la garantie française serait levée *« à la réalisation de l'une des trois échéances suivantes : une augmentation générale de capital de la Banque mondiale, l'utilisation du montant complet de la garantie ou le 50<sup>e</sup> anniversaire de la garantie ».*

Le suivi des projets financés par la BIRD fait l'objet de travaux de *reporting ex post*, qui sont communiqués aux États actionnaires et permettent d'assurer une certaine redevabilité des financements apportés. La Banque mondiale opère tous les trois mois une revue des risques de son portefeuille.

**La participation de la France à la nouvelle plateforme de garantie de la BIRD était attendue, compte tenu du poids de notre pays dans le capital de la banque.** L'ensemble des pays du G7 y participant, l'absence de souscription de la France **aurait affaibli son influence au sein de la Banque mondiale.** Cet apport en garantie aux nouveaux instruments financiers de la BIRD **s'inscrit dans un soutien français plus large au Groupe Banque mondiale.** La France devrait ainsi participer à hauteur de 1,3 milliard d'euros, sur trois ans, à la 21<sup>e</sup> reconstitution de l'Agence internationale de développement. **Il s'agit du principal engagement multilatéral porté par la mission « Aide publique au développement » dans le projet de loi pour 2025.**

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

---

ARTICLE 56

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

**Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement (BAD), pour un montant maximal de 3,9 milliards d'euros, uniquement en parts appelables.**

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, PRINCIPALE BANQUE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE, S'EST ENGAGÉE DANS UNE AUGMENTATION DE CAPITAL**

**A. LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, UNE BANQUE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT**

Créée en 1964 et basée à Abidjan (Côte d'Ivoire), la Banque africaine de développement (BAD) a **pour vocation de mobiliser les ressources financières destinées à appuyer le développement économique et le progrès social durables de l'Afrique**, ainsi qu'à soutenir son intégration économique.

Elle fait partie des banques régionales de développement (BRD), qui jouent, à l'échelle de leur région, un rôle analogue à celui de la Banque mondiale, soit celui d'une institution supranationale chargée de superviser les actions de développement dans les États<sup>1</sup>.

Pour mener à bien ses missions, **la BAD lève des fonds, à coût faible du fait de sa notation AAA auprès des principales agences de notation**, pour financer des initiatives de développement, comme des routes, des hôpitaux et des écoles, des projets agricoles et des réseaux d'électricité. Les prêts pour des projets sont à destination soit des États, soit des entreprises privées (ou entreprises publiques ne bénéficiant pas de la garantie de l'État) : les projets

---

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

pour le secteur privé représentent ainsi environ 40 % des projets (hors appuis budgétaires et opérations de garantie).

La banque assure également la gestion du Fonds africain de développement (FAD)<sup>1</sup>, son guichet concessionnel, qui octroie aux États les moins développés des prêts à des conditions plus favorables que celles du marché. Elle fournit également des **prêts non concessionnels aux pays à revenus intermédiaires et au secteur privé**.

La Banque est dirigée par un Conseil d'administration composé de vingt membres, dont treize sont élus par les gouverneurs représentant les pays membres régionaux, c'est-à-dire les pays africains (soit 60 % des droits de vote) et sept par les gouverneurs représentant les pays membres non-régionaux (40 % des droits de vote). **Cette répartition des voix donnant la majorité aux pays membres régionaux**, bénéficiaires de projets de la banque, représente un cas atypique parmi les Banques multilatérales de développement.

La France **est actionnaire de la BAD à hauteur de 3,602 % de son capital et se place en cinquième position** des actionnaires non régionaux, derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne et le Canada.

#### ***B. UNE AUGMENTATION DU CAPITAL DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT QUI VISE À MAINTENIR SA NOTATION AAA ET DE SOUTIENIR SES ACTIVITÉS DE PRÊTS***

Lors de sa réunion du 29 mai 2024, le conseil des gouverneurs de la Banque africaine de développement a approuvé une augmentation de capital appelable d'un montant de 109 milliards d'euros (117 milliards de dollars).

Cette augmentation de capital poursuit un double objectif :

- d'une part, **augmenter les activités de prêts** aux États et au secteur privé ;

- d'autre part, **maintenir la notation AAA de la banque**, les critères de notation de l'une des quatre grandes agences de notation<sup>2</sup> exigeant en effet une proportion déterminée de capital exigible AAA pour soutenir la croissance des prêts accordés par l'institution.

Pour rappel, la dernière augmentation de capital de la BAD remontait à 2019. La France y avait souscrit par l'acquisition de 301 546 nouvelles parts, dont 18 093 appelées<sup>3</sup>. S'agissant du capital appelé, **cette souscription à l'augmentation de capital s'est traduite par des versements annuels, réalisés entre 2021 et 2028, d'un montant de 28,1 millions d'euros, soit un**

---

<sup>1</sup> Auquel la France contribue à hauteur de 583 millions d'euros pour la période 2023-2025.

<sup>2</sup> Standard and Poor's, Moody's, Fitch et Japan Credit Rating.

<sup>3</sup> Souscription autorisée par l'article 220 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

**total de 224,9 millions d'euros**, transitant par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE SOUSCRIPTION DE LA FRANCE À L'AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT**

Le présent article prévoit d'autoriser le ministre chargé de l'économie à **souscrire à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement**.

Le **montant maximal autorisé est de 3,9 milliards d'euros**. Il s'agit uniquement de parts appelables. Les statuts de la Banque africaine de développement distingue en effet les actions à libérer entièrement et les actions appelables.

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

\*

\* \*

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

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE SOUSCRIPTION NÉCESSAIRE POUR MAINTENIR LA PLACE DE LA FRANCE DANS CETTE BANQUE RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT**

**Pour rappel, seul le capital appelé a une incidence sur les finances de l'État**. Le capital callable est traité comme passif contingent de l'État et n'a aucun impact sur les comptes de l'État tant qu'il n'est pas appelé. Dès lors que la présente souscription ne porte que de sur du capital callable, elle n'entraînera aucune libération de capital. Pour autant, elle conduira à alourdir les engagements hors bilan de l'État.

**L'autorisation de la souscription à cette augmentation de capital devrait permettre à la France de maintenir stable sa participation à la Banque africaine de développement et donc de préserver son influence au**

sein de l'institution. Un recul de la participation de la France signifierait en effet une perte d'influence, voire de son siège au conseil des gouverneurs de la Banque.

À noter que l'augmentation de capital s'accompagne, comme le souligne l'étude d'impact, **d'une série d'engagements de la banque qui visent en particulier à renforcer son pilotage financier et l'efficacité de ses activités.**

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

ARTICLE 57

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

Le présent article prévoit d'autoriser le Gouvernement à augmenter la quote-part de la France dans le Fonds monétaire international (FMI) de 50 %, conformément aux conclusions de la revue des quotes-parts adoptées par les gouverneurs du FMI en décembre 2023.

La quote-part de la France croîtrait ainsi à environ 36,6 milliards d'euros, contre environ 24,4 milliards d'euros actuellement.

Cette augmentation se fait de manière proportionnelle entre les pays membres du FMI : les quotes-parts relatives demeurent inchangées et celle de la France resterait fixée à 4,23 %.

Cette évolution du financement du FMI vise à réduire à due concurrence les ressources temporaires empruntées, de sorte que le Fonds maintiendra une capacité de prêt inchangée mais avec des ressources plus pérennes.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : LA PARTICIPATION DE LA FRANCE AU CAPITAL DU FMI EST DÉTERMINÉE PAR LES STATUTS DU FONDS, QUI PRÉVOIENT UNE REVUE GÉNÉRALE DES QUOTES-PARTS DES PAYS MEMBRES TOUS LES CINQ ANS**

**A. LE FINANCEMENT DU FMI REPOSE À LA FOIS SUR DES RESSOURCES PÉRENNES ET SUR DES RESSOURCES TEMPORAIRES**

**1. Mandat du FMI**

Créé lors de la **conférence de Bretton Woods en juillet 1944**<sup>1</sup>, conférence internationale guidée par l'objectif d'instaurer un cadre de coopération économique visant à une économie mondiale plus stable et prospère, le Fonds monétaire international (FMI) promeut la **stabilité macroéconomique et financière internationale**.

---

<sup>1</sup> Conférence monétaire et financière des Nations Unies à Bretton Woods (New Hampshire). Adoptés le 22 juillet 1944, les statuts du FMI sont entrés en vigueur le 27 décembre 1945.

Dans le cadre de son mandat, le FMI offre des **conseils de politique économique**<sup>1</sup> et soutient le « **développement des capacités** » des **États membres**, en fournissant une assistance technique et des formations pour aider les pays à bâtir et à conserver des économies solides. Le « **développement des capacités** » représente environ un tiers des dépenses annuelles du FMI et peut couvrir des domaines variés : amélioration du recouvrement des impôts, soutenabilité des finances publiques, modernisation des politiques monétaires et des politiques de change, élaboration de dispositifs juridiques, renforcement de la gouvernance, etc.

Plus substantiellement, le FMI accorde des **prêts à court et à moyen terme pour aider les pays qui rencontrent des problèmes de balance des paiements et des difficultés à respecter leurs obligations de paiement extérieur**. Le FMI octroie différents types de prêts selon les besoins et les contextes spécifiques des pays :

- des **prêts à des conditions non concessionnelles** (taux d'intérêt aux conditions du marché), au titre du **compte des ressources générales (CRG)** ;

- des **prêts concessionnels** (à un taux d'intérêt de 0 % actuellement), au titre du **fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC)** : ce type de prêt ou d'aide financière est mieux adapté à la situation des pays à faible revenu ;

- des **prêts quasi-concessionnels** (financements à long terme à des taux d'intérêt abordables), au titre du **fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité (fonds fiduciaire RD)** : de création récente, ce fonds fiduciaire est destiné aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire vulnérables cherchant à améliorer leur résilience aux chocs extérieurs.

Alors que les programmes de financement appuyés par le compte des ressources générales sont conçus pour résoudre, sur la période du programme, les difficultés liées à la balance des paiements du pays aidé, les programmes au titre du fonds fiduciaire RPC visent à remédier à de telles difficultés sur une plus longue période. Quant au fonds fiduciaire RD, ses financements sont destinés à répondre à des enjeux à encore plus long terme, tels que les changements climatiques et la préparation aux pandémies.

---

<sup>1</sup> Le suivi exercé par le FMI peut porter sur un pays en particulier (surveillance bilatérale) ou sur l'ensemble de l'économie mondiale (surveillance multilatérale).

### **Le processus d'octroi de prêts du FMI**

Dans un premier temps, le pays membre ayant besoin d'une aide financière formule une demande au FMI.

Les pouvoirs publics du pays et les services du FMI examinent ensuite la situation économique et financière ainsi que les besoins de financement.

En règle générale, les autorités du pays et le FMI s'entendent sur un programme économique avant que le FMI n'octroie un prêt au pays. Dans la plupart des cas, les engagements pris par un pays concernant le déploiement de certaines mesures (ce que l'on appelle la conditionnalité) font partie intégrante des modalités du prêt octroyé par la FMI.

Une fois les conditions convenues, le programme de politiques publiques sur lequel repose l'accord est présenté au conseil d'administration du FMI dans une « lettre d'intention » et fait l'objet d'une description approfondie dans un « protocole d'accord ». Les services du FMI recommandent au conseil d'administration d'approuver les intentions du pays en matière de politiques publiques et d'octroyer le financement demandé. Ce processus peut être accéléré en faisant appel au mécanisme de financement d'urgence.

Après que le prêt est approuvé par le conseil d'administration, le FMI surveille la mise en œuvre des mesures sur lesquelles il repose. Le rétablissement de la santé économique et financière du pays garantit le remboursement des fonds octroyés par le FMI, ce qui permet à ce dernier de mettre ses ressources à la disposition d'autres pays membres.

*Source : commission des finances, d'après le FMI*

## **2. Mode de financement du FMI**

Les fonds dont dispose le FMI pour ses activités proviennent de **trois sources** : les **quotes-parts des États membres** ; les **nouveaux accords d'emprunt (NAE)** ; et les **accords d'emprunt bilatéraux**.

En premier lieu, **les quotes-parts des États membres sont les éléments constitutifs de la structure de financement et de gouvernance du FMI**. Chaque pays membre se voit attribuer une quote-part lorsqu'il rejoint le FMI et est tenu de régler intégralement la souscription correspondant à sa quote-part. **Les quotes-parts sont libellées en droits de tirage spéciaux (DTS), l'unité de compte du FMI, et font l'objet d'un réexamen à intervalles réguliers**. Elles correspondent globalement à la **position de chaque pays membre dans l'économie mondiale**. Les quotes-parts jouent un rôle clé pour déterminer le pouvoir de vote des pays membres dans les organes de décision du FMI, les conditions d'accès des pays membres au financement du FMI et la part de l'allocation générale de DTS qui échoit à chaque pays membre.

En deuxième lieu, **les NAE constituent un ensemble permanent d'accords de crédit** en vertu desquels les parties prenantes (pays membres et institutions) s'engagent à fournir des **ressources supplémentaires au FMI lorsque les ressources disponibles au titre des quotes-parts sont faibles par rapport aux besoins des pays membres**. Les NAE représentent une

**deuxième « ligne de défense »** après les quotes-parts. À fin 2023, 40 parties prenantes contribuaient à hauteur de 364 milliards de DTS, soit **485 milliards de dollars**, aux ressources totales du FMI.

En troisième lieu, et enfin, **les accords d'emprunt bilatéraux entre le FMI et un certain nombre de pays membres permettent au Fonds d'emprunter et d'avoir une capacité de prêt suffisante**. Ces accords bilatéraux constituent une **troisième « ligne de défense »** après les quotes-parts et les NAE. À fin 2023, 42 parties prenantes contribuaient à hauteur de 141 milliards de DTS, soit **188 milliards de dollars**, aux ressources totales du FMI.

### **Les droits de tirage spéciaux (DTS)**

Le DTS est un avoir de réserve international. Le DTS n'est pas une monnaie, mais sa valeur repose sur un panier de cinq devises : le dollar des États-Unis, l'euro, le renminbi chinois, le yen japonais et la livre sterling.

Le FMI a créé le DTS en tant qu'avoir de réserve international supplémentaire en 1969, lorsque les monnaies étaient liées au prix de l'or et que le dollar américain était le principal avoir de réserve international. La valeur du DTS a été fixée par le FMI à une fraction d'or équivalant à un dollar américain. Avec la fin des taux de change fixes en 1973, le FMI a redéfini la valeur du DTS comme équivalent à la valeur d'un panier de monnaies mondiales. Le DTS n'est pas une monnaie en soi, mais un avoir qui peut être échangé par ses détenteurs contre des devises en cas de besoin. Le DTS est l'unité de compte du FMI et d'autres organisations internationales. La valeur du DTS en dollars américains est déterminée quotidiennement sur la base des taux de change au comptant observés aux environs de midi, heure de Londres. Elle est affichée sur le site internet du FMI.

Le FMI procède à la revue de la composition du panier servant au calcul de la valeur du DTS tous les cinq ans, ou plus tôt en cas de besoin, pour veiller à ce que le panier rende bien compte de l'importance relative de ces monnaies dans les échanges et les systèmes financiers internationaux. Lors de la revue de 2015, le conseil d'administration du FMI a conclu que le renminbi chinois (RMB) remplissait les critères d'inclusion dans le panier du DTS. En octobre 2016, le renminbi chinois a été ajouté au panier du DTS et le rendement à trois mois des obligations du Trésor chinois a été intégré au panier de détermination du taux d'intérêt du DTS. Dans le cadre des revues, le FMI examine les critères appliqués pour choisir les monnaies composant le panier et les pondérations initiales employées pour déterminer le montant (nombre d'unités) de chaque monnaie du panier. Le montant de ces monnaies reste fixe pendant les cinq ans de la période d'évaluation du DTS, mais les pondérations des monnaies du panier fluctuent en fonction des variations du taux de change de ces monnaies. La valeur du DTS est déterminée quotidiennement selon les taux de change en vigueur sur les marchés.

Les monnaies incluses dans le panier du DTS doivent répondre à deux critères :

- d'une part, le critère d'exportation : une monnaie répond au critère relatif aux exportations si le pays émetteur est membre du FMI ou une union monétaire comprenant des membres du FMI, et se classe parmi les cinq premiers exportateurs mondiaux ;

- d'autre part, le critère de monnaie librement utilisable : une monnaie répond au critère de monnaie librement utilisable lorsqu'elle est largement utilisée pour effectuer des paiements au titre des transactions internationales et qu'elle est largement négociée sur les principaux marchés de changes.

Source : commission des finances, d'après le FMI

## **B. LES QUOTES-PARTS DES PAYS MEMBRES DU FMI FONT L'OBJET D'UNE RÉVISION GÉNÉRALE QUINQUENNALE, DONT LA 16<sup>ÈME</sup> EST INTERVENUE EN DÉCEMBRE 2023**

### **1. Principe de la révision générale quinquennale des quotes-parts**

En vertu de la **section 2 de l'article III des statuts du FMI**, tous les **cinq ans au moins**, le **Conseil des gouverneurs procède à un examen général des quotes-parts des États membres et, s'il le juge approprié, en propose la révision**. Il peut également, s'il le juge opportun, envisager à tout autre moment, à la demande d'un État membre, l'ajustement de sa quote-part.

La **majorité de 85 % du nombre total des voix attribuées** est requise pour toute modification des quotes-parts. La quote-part d'un État membre n'est pas modifiée tant qu'il n'a pas donné son consentement et qu'il n'a pas effectué le versement correspondant.

### **2. La résolution du conseil des gouverneurs du 15 décembre 2023**

Le 15 décembre 2023, le **conseil des gouverneurs du FMI** a achevé la **16<sup>ème</sup> révision générale des quotes-parts** et approuvé, par une majorité de 92,86 % du nombre total des voix, une **augmentation de 50 % des quotes-parts des pays membres** (238,6 milliards de DTS, soit 320 milliards de dollars<sup>1</sup>), portant le **total des quotes-parts à 715,7 milliards de DTS, soit 960 milliards de dollars<sup>2</sup>**.

La résolution du conseil des gouverneurs prévoit de **maintenir la capacité de prêt actuelle du FMI en combinant l'augmentation approuvée des quotes-parts et la réduction de la dépendance à l'égard des ressources empruntées**. Lorsque l'augmentation des quotes-parts entrera en vigueur, **les ressources empruntées au titre des nouveaux accords d'emprunt (NAE) seront réduites, et les accords d'emprunt bilatéraux progressivement supprimés**. Ainsi, cette évolution du financement du FMI vise à **assurer une capacité de prêt inchangée mais avec des ressources plus pérennes**.

<sup>1</sup> Sur la base du taux de change de marché au 15 décembre 2023, 0,74583 DTS pour un dollar des États-Unis.

<sup>2</sup> Communiqué de presse n° 23/459 du FMI du 18 décembre 2023.

Après l'aval du conseil des gouverneurs, **les pays membres étaient appelés à approuver leurs augmentations de quotes-parts respectives.** Ceux-ci s'étaient engagés à franchir rapidement cette étape, avant la **date limite du 15 novembre 2024.**

Par ailleurs, afin de **refléter plus fidèlement la position relative des pays membres dans l'économie mondiale**, tout en protégeant les quotes-parts des pays membres les plus pauvres, le conseil des gouverneurs a demandé **l'élaboration, d'ici à juin 2025, des « approches possibles qui guideront de futurs réalignements » des quotes-parts**, y compris à l'aide d'une nouvelle formule de calcul, dans le cadre de la **17<sup>ème</sup> révision générale.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : L'AUGMENTATION DE LA QUOTE-PART DE LA FRANCE AU FMI**

Conformément aux conclusions de la revue des quotes-parts adoptées par le conseil des gouverneurs du FMI en décembre 2023, le présent article prévoit d'**autoriser le Gouvernement à participer à la révision générale des quotes-parts des pays membres du Fonds.**

**Le montant de la quote-part de la France dans le FMI serait ainsi porté de 20 155,1 millions à 30 232,7 millions de DTS, soit de 24,4 milliards d'euros à 36,6 milliards d'euros<sup>1</sup>.**

Dans la mesure où cette augmentation se fait de manière proportionnelle entre les pays membres du FMI, **la quote-part de la France resterait fixée à 4,23 % du capital du Fonds<sup>2</sup>.**

\*

\*       \*

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

---

<sup>1</sup> Au taux de 1,21 euros par DTS en vigueur au 30 septembre 2024.

<sup>2</sup> Exposé des motifs du présent article.

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

L'augmentation de la quote-part de la France au sein du FMI a été prévue par une décision prise par le conseil des gouverneurs de cette institution, conformément aux statuts du Fonds. **Ces statuts ayant valeur d'accord international auquel la France a adhéré en décembre 1945<sup>1</sup>, la décision du conseil des gouverneurs du FMI constitue donc un engagement international de notre pays.**

Ainsi, l'évolution portée par le présent article doit être approuvée en ce qu'elle découle du **respect des engagements internationaux de la France** - la résolution du conseil des gouverneurs prévoyant une date limite à fin 2024 (échue le 15 novembre 2024) - et qu'elle permet de **consolider le mandat du FMI par un mode de financement plus pérenne, dans l'attente d'un futur réaligement des quotes-parts** dans le cadre de la prochaine révision générale.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 45-138 du 26 décembre 1945 relative à la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement.

ARTICLE 58

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

Le présent article prévoit le report de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de protection complémentaire en santé dans la fonction publique de l'État, pris en charge à hauteur de 50 % par l'employeur, de 2025 à 2026.

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

**I. LE DROIT EXISTANT : UN FINANCEMENT PRÉVU À 50 % DE LA  
PROTECTION COMPLÉMENTAIRE SANTÉ DES AGENTS PUBLICS**

***A. UN CADRE LÉGISLATIF INSTITUÉ AVEC LA CODIFICATION DU STATUT  
DE LA FONCTION PUBLIQUE***

L'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique a prévu le principe d'une protection sociale complémentaire (PSC) pour les agents publics.

Ainsi, l'article L. 827-1 du code général de la fonction publique dispose, en son alinéa premier, que les personnes publiques « *participent au financement des garanties de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident auxquelles souscrivent les agents que ces personnes publiques emploient* ».

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 827-1 précité, le montant de la participation des employeurs publics ne peut être inférieur à **50 % du financement nécessaire à la couverture des garanties minimales** définies au II de l'article L.911-7 du code de la sécurité sociale, à savoir :

- la participation de l'assuré aux tarifs servant de base au calcul des prestations des organismes de sécurité sociale, pour les prestations couvertes par les régimes obligatoires ;

- le forfait journalier ;

- les frais exposés, en sus des tarifs de responsabilité, pour les soins dentaires prothétiques ou d'orthopédie dentofaciale et pour certains dispositifs médicaux à usage individuel admis au remboursement.

Aux termes du second alinéa de l'article L. 827-3 du code général de la fonction publique, les contrats bénéficiant de la participation financière des employeurs publics doivent être conformes aux **conditions prévues au II de l'article L. 862-4 et à l'article L. 871-1 du code de la sécurité sociale et garantir la mise en œuvre de dispositifs de solidarité entre les bénéficiaires, notamment en faveur des retraités et des familles.**

#### **B. LE DÉCRET DU 22 AVRIL 2022 DÉFINIT LE RÉGIME OBLIGATOIRE DE PSC**

Transposant les dispositions de l'accord interministériel du 26 janvier 2022, le **décret n° 2022-633 du 22 avril 2022** fixe le **régime obligatoire de PSC en santé en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident** dans la fonction publique de l'État.

Le décret définit ainsi le **périmètre des agents concernés**, ainsi que **les conditions et mécanismes d'adhésion aux contrats collectifs conclus par les employeurs** pour chaque catégorie de bénéficiaire (actif, ayant-droit ou retraité). Il précise les **modalités de sélection des organismes complémentaires** et les **garanties couvertes par les contrats collectifs**. Il détermine également les **modalités de calcul des cotisations** et le **fonctionnement des dispositifs de solidarité et d'accompagnement social**. Enfin, le décret institue des **commissions paritaires de pilotage et de suivi des contrats collectifs**, chargées de veiller à la bonne mise en œuvre de ces contrats.

**Les modalités d'application du décret sont précisées par un arrêté en date du 30 mai 2022.**

Ce dispositif devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024. L'article 196 de la loi<sup>1</sup> de finances initiale pour 2024 a déjà repoussé son application au 1<sup>er</sup> janvier 2025, en raison de « *de la nécessité de décliner le régime dans les différents départements ministériels et établissements de l'État, des délais de procédure de marché public et des adaptations à réaliser dans les systèmes d'information en ressources humaines et de paye* », comme mentionné dans l'objet de l'amendement ayant été voté.

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN NOUVEAU DÉCALAGE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU FINANCEMENT À 50 % DE LA PROTECTION COMPLÉMENTAIRE SANTÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

Le présent article prévoit la modification de l'article 4 de l'ordonnance<sup>1</sup> du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique.

Le 1° du I prévoit qu'une convention de participation à la protection complémentaire santé signée par l'employeur public peut être prolongée jusqu'au 31 décembre 2026, et non jusqu'au 31 décembre 2024 comme prévu actuellement.

Le 2° prévoit que la prise en charge par l'employeur de la protection complémentaire santé à 50 % par les employeurs publics s'applique à partir de la date d'effet contrats collectifs conclus en application de l'article 827-2 du code général de la fonction publique, et au plus tard le 31 décembre 2026, et non le 1<sup>er</sup> janvier 2025 comme prévu actuellement.

Les 3° et 4° et le II remplacent certaines références du texte pour prendre en compte la codification du code général de la fonction publique.

\*

\* \*

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

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DÉCALAGE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA PRISE EN CHARGE DE LA PROTECTION COMPLÉMENTAIRE SANTÉ PAR L'EMPLOYEUR PUBLIC QUI NE DOIT PAS TROP SE PROLONGER

Le report de la date d'entrée en vigueur en 2026 est justifié par le délai des négociations pour conclure les contrats avec les complémentaires santé, par la complexité des démarches d'appels d'offres et par la difficulté des différentes affiliations des agents publics.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique.

Aussi, le report d'un an de la mise en œuvre du nouveau régime de protection complémentaire en santé devrait **sécuriser son déploiement**, en permettant de **traiter dans cet intervalle les différentes difficultés présentées par celui-ci**.

Dans ce cadre, la **prolongation des conventions de participation déjà renouvelées** jusqu'à la date du 31 décembre 2024 garantit une **couverture continue pour les agents concernés**.

L'exposé des motifs mentionne également qu'il s'agit d'une économie de 97 millions d'euros en 2025 et de 86 millions d'euros en 2026, puisque l'obligation de prise en charge de la protection complémentaire santé à 50 % par l'État est décalée.

**Toutefois, il n'est pas souhaitable que cette situation se prolonge indéfiniment. En effet, l'État s'est engagé à financer à hauteur de 50 % la protection complémentaire santé de ses agents et doit tenir cet engagement.**

**La protection complémentaire santé est déjà obligatoire pour les employeurs privés.** Ceux-ci doivent prendre en charge à hauteur de 50 % la cotisation de leurs salariés, en raison de la loi<sup>1</sup> à la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2023. En conséquence, il n'est pas admissible qu'il existe une différence de traitement entre les employeurs et salariés du public et du privé. Il serait donc souhaitable que la mise en œuvre du financement à hauteur de 50 % de la protection complémentaire santé des salariés du public ne soit pas davantage décalée.

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

---

<sup>1</sup> *Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.*

---

ARTICLE 59

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

Le présent article prévoit de créer un remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire (PSC) santé pour les agents publics affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ainsi que pour les agents contractuels employés en Polynésie française, qui ne bénéficieront pas du nouveau régime de PSC santé mis en place dans la fonction publique de l'État (FPE) puisqu'ils ne sont pas soumis à la législation française de sécurité sociale.

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

**I. LE DROIT EXISTANT: LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL LIMITE L'ACCÈS À LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ POUR LES AGENTS PUBLICS EN OUTRE-MER**

***A. LA RÉFORME DE LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ POUR LA FONCTION PUBLIQUE EST EN COURS DE DÉPLOIEMENT***

Le déploiement d'un nouveau régime de **protection sociale complémentaire (PSC) en santé** a été décidé par une ordonnance du 17 février 2021<sup>1</sup>. Ce nouveau régime introduit une **souscription par les employeurs publics de contrats collectifs « frais de santé à adhésion obligatoire »** dont ils financent au minimum 50 % de la cotisation.

Cette disposition vient modifier l'actuel système dans lequel les **agents publics adhèrent** aux contrats référencés de leur employeur, lorsque celui-ci en propose un, ou à un contrat individuel choisi librement sur le marché.

Les articles L. 827-1 à L. 827-3 du code général de la fonction publique indiquent les modalités d'application du nouveau régime de PSC en santé dans la fonction publique, qui devait être mis en application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025.

---

<sup>1</sup> *Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire (PSC) dans la fonction publique.*

Cependant, l'article 58 du présent projet de loi de finances propose de repousser cette date limite au 31 décembre 2026 pour les contrats référencés et au 1<sup>er</sup> janvier 2026 pour les autres.

Depuis 2022, un régime **transitoire est mis en place, qui devrait ainsi être prolongé d'un an si l'article 58 était voté. Il prévoit un remboursement de cotisation à hauteur de 15 euros par mois par agent public** de ses pour les contrats **respectant le régime des contrats solidaires et responsables.**

Cette réglementation, en vigueur en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), garantit une couverture complémentaire santé uniformisée **pour les agents soumis à la législation française de sécurité sociale.**

#### ***B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME N'EST PAS POSSIBLE DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER***

Cependant, cette réglementation ne s'applique pas dans certaines collectivités d'outre-mer (COM) comme Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'à certains agents contractuels en Polynésie française.

Dans ces territoires, les régimes locaux de sécurité sociale proposent des paniers de soins spécifiques incompatibles avec les exigences des contrats solidaires et responsables. Cette disparité résulte des caractéristiques particulières de ces régimes locaux qui diffèrent fondamentalement de ceux en vigueur dans les territoires régis par la législation de sécurité sociale française.

**En conséquence, les agents publics concernés n'ont accès ni à une couverture santé complémentaire financée par leur employeur, ni à la compensation financière prévue pour les aider à souscrire à cette complémentaire individuelle.**

La mise en œuvre d'un régime collectif adapté à chaque territoire ultramarin, identique au dispositif prévu pour les autres agents de la fonction publique d'État, poserait des contraintes significatives, tant en termes de coûts que de gestion administrative. **Ces territoires comptent des populations d'agents restreintes, rendant difficile une mutualisation efficace et augmentant le coût de mise en œuvre de tels régimes pour les employeurs publics.**

Face à ces difficultés, il est devenu nécessaire de proposer un dispositif spécifique pour les agents publics en poste dans les COM concernées, afin de garantir une équité dans l'accès à la protection sociale complémentaire santé.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN FINANCEMENT FORFAITAIRE PAR L'EMPLOYEUR PUBLIC DE LA PROTECTION COMPLÉMENTAIRE SANTÉ DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Le présent article prévoit d'introduire un article L. 830-1 dans le code de la fonction publique. Celui rend obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, **le remboursement aux agents publics civils et militaires de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Wallis-et-Futuna, de Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux agents contractuels de Polynésie française d'une part des cotisations de protection complémentaire santé.**

Pour bénéficier de la participation forfaitaire de leur employeur public, l'article L. 830-1 du code de la sécurité sociale dispose que les agents ne sont pas soumis à la législation française de sécurité sociale. Ils ne doivent par ailleurs pas être des assurés volontaires à l'étranger contre les risques de maladie et de maternité, c'est-à-dire des personnes ne remplissant plus les conditions d'affiliation obligatoire au régime général.

Le montant de cette participation forfaitaire de l'employeur public à la protection complémentaire santé est fixé par décret.

\*

\* \*

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

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE PARTICIPATION BIENVENUE DE L'EMPLOYEUR PUBLIC À LA PROTECTION COMPLÉMENTAIRE SANTÉ DANS CERTAINES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Le présent article répond à un objectif de correction des inégalités en offrant une compensation financière équivalente à celle actuellement en vigueur pour les agents soumis au régime général, tout en prenant en compte les spécificités locales.

Ce dispositif, qui entre en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, permet aux agents de choisir librement leur contrat auprès des opérateurs locaux, sans obligation de respecter les critères des contrats solidaires et responsables. Les territoires concernés sont la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Polynésie française (pour ses agents contractuels uniquement). En revanche, cette mesure ne s'applique pas

aux fonctionnaires en Polynésie française ni à ceux de Mayotte, où les régimes de sécurité sociale permettent déjà d'appliquer les contrats solidaires et responsables.

L'instauration de cette participation forfaitaire représente une solution pragmatique et transitoire, adaptée aux spécificités des COM, et évite les contraintes lourdes liées à la mise en œuvre de régimes collectifs locaux. Contrairement à l'option consistant à imposer des appels d'offres distincts pour chaque territoire, la solution proposée ne requiert ni passation de marchés ni développements administratifs complexes. Elle garantit une mise en œuvre rapide et efficace, tout en répondant aux besoins des agents publics dans ces territoires. Il est toutefois prévu qu'à terme, les contrats solidaires et responsables soient propagés à l'ensemble des agents publics.

Dans les évaluations préalables, le nombre de bénéficiaires est estimé à environ 9 000 agents et représente une dépense supplémentaire de 1,6 million d'euros par an pour un remboursement de 15 euros par mois.

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

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 décembre 2024 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné les articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025 non rattachés aux crédits des missions. Elle a adopté 2 amendements.

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



## LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html>