

M. Jean-François Husson, rapporteur général

Projet de loi de finances pour 2025, rapport général, tome 2

Présentation en commission

Mercredi 13 novembre 2024 - 8h30

Monsieur le Président,

Mes chers collègues,

Après avoir vous avoir présenté la semaine dernière mon analyse des grands équilibres du projet de loi de finances pour 2025, nous voici réunis pour procéder à l'examen de sa première partie. Comme vous avez pu le constater, après l'avoir lourdement amendée, l'Assemblée nationale a finalement rejeté le texte de la première partie du PLF. Elle n'examinera donc pas la seconde partie. Et le texte que le Sénat aura à examiner est le texte initial déposé par le Gouvernement.

Ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale doit tous nous alerter. Le texte qui a fini par être rejeté avait perdu toute cohérence. Certains dispositifs, tels que la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés, ont été si lourdement amendés qu'ils ont finalement été rejetés par l'Assemblée. C'est le cas également, par exemple, du prélèvement sur recettes à destination de l'Union européenne, qui a été purement et simplement supprimé. Je comprends le rejet final du texte par nos collègues députés car le texte modifié n'avait plus aucune cohérence, il n'était plus acceptable.

Or, sans texte adopté par l'Assemblée nationale, le texte adopté par le Sénat servira de référence pour les discussions en commission mixte paritaire.

Cela nous confère deux responsabilités importantes lors de l'examen au Sénat : d'une part, conserver la cohérence de ce texte, ce à quoi l'Assemblée n'a pu parvenir ; d'autre part, maintenir l'objectif de redressement des finances publiques proposé par le

Gouvernement. En effet, je n'y reviens pas, je l'ai souvent évoqué devant vous, mais je considère que nous sommes désormais dans un état d'urgence budgétaire qui nous contraint à redresser fortement la trajectoire de nos finances publiques.

*

* *

Le rejet par l'Assemblée a pour conséquence un texte transmis au Sénat plus clair que celui de l'année dernière. Rappelez-vous, il comportait 150 articles car le Gouvernement avait ajouté 115 articles au texte initial, par l'usage de l'article 49-3 de la Constitution. Ce texte était un fouillis illisible qui contraste avec les 41 articles que nous examinons aujourd'hui et les 64 articles du PLF 2025.

Outre plusieurs articles de corrections, précisions et sécurisations juridiques de dispositifs, la première partie du PLF 2025 comporte 4 axes principaux :

- 1) **Premièrement, des mesures de rendement**, qui visent dans l'urgence à redresser nos comptes. Elles sont largement provisoires et, je n'y reviens pas, je les soutiens dans leur principe même si je regrette que l'inaction des précédents gouvernements depuis 2023 nous les impose. Je pense qu'en ayant réagi plus tôt nous aurions pu les éviter. Mais je vous rappelle que la composition du Gouvernement a été annoncée le 21 septembre, 19 jours seulement avant le dépôt du PLF : « *à l'impossible, nul n'est tenu* » ;
- 2) **Deuxièmement, la première partie comporte un large volet énergétique et écologique** avec des dispositifs structurants pour l'avenir du marché français de l'électricité ;
- 3) **Troisièmement**, et je m'en réjouis, le texte met en œuvre effectivement plusieurs engagements pris par le précédent Gouvernement **en faveur des agriculteurs**, suite à la crise de cette année ;

4) Enfin, le texte comporte un volet relatif aux finances locales, avec les mesures que vous connaissez et la question difficile de la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

*

* *

Je vous présenterai en détail chacun des amendements que je vous propose d'adopter mais je souhaite en propos liminaire insister sur trois points structurants.

Premier point structurant, comme je l'ai dit précédemment : je suis convaincu qu'il faut absolument **privilégier les baisses de dépenses de l'État aux hausses d'impôts.**

Je salue à cet égard les rapporteurs spéciaux qui ont proposé et fait adopter par notre commission des amendements de baisses de dépenses : sur l'apprentissage, sur les surbudgétisations dans l'Éducation nationale, le SNU, la

réduction des emplois des opérateurs, les trésoreries excessives des opérateurs ou encore l'Agence nationale de la recherche et je sais qu'il y en aura encore. Nous avons déjà réduit ce PLF de près de 3 milliards d'euros de crédits et ces économies doivent nous permettre de réduire les hausses d'impôts. Le Gouvernement s'est en tout état de cause montré très intéressé par nos propositions.

*

* *

Ce sont ces économies qui vont donc me permettre de vous proposer le deuxième point très structurant de mon avis sur ce PLF : **je ne suis pas favorable au relèvement de la fiscalité sur l'électricité au-delà de son niveau d'avant-crise.** Un engagement avait été pris auprès des Français et je ne pense pas qu'il soit juste de profiter de la baisse à venir des prix de l'électricité pour augmenter les impôts. En outre, cette hausse des accises sur l'électricité ne correspond ni à un objectif de justice

sociale, ni à celui de la nécessaire transition énergétique, elle irait même plutôt à l'encontre de ces deux impératifs. Je proposerai donc de supprimer la possibilité laissée au Gouvernement par l'article 7 du PLF de majorer les accises pour porter la fiscalité sur l'électricité au-delà de son niveau d'avant-crise. Cette proposition réduit de 3,4 milliards d'euros la hausse des impôts pour tous les Français, et je l'assume pleinement. Je propose de la financer de trois manières :

- Par les **économies en dépenses** que nous avons et allons proposer ;

- Par un **léger rehaussement de la fiscalité portant sur le gaz.**

En effet, l'impératif de transition écologique ne peut se satisfaire d'une fiscalité sur les énergies les plus carbonées à ce point-là plus favorable que celle sur les énergies plus propres.

Un début de convergence doit être entamé.

- Enfin, par l'insertion dans ce PLF, qui en manque cruellement, de **dispositifs anti-abus et anti-fraude.** Je vous proposerai

ainsi dès aujourd'hui la mise en œuvre de certaines préconisations de la revue de dépenses de l'inspection générale des finances sur les aides aux entreprises, notamment relatives au crédit impôt recherche. Et je vous annonce que je souhaite travailler à la question de la fraude aux arbitrages de dividendes – le fameux sujet des « CumCum » - dans l'objectif de proposer un dispositif d'ici l'examen en séance publique. Je pourrai d'ailleurs être amené à vous proposer d'autres amendements d'ici là.

*

* *

Enfin, troisième et dernier sujet structurant que je voudrais développer avant d'examiner un à un les amendements : **la nécessaire contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.**

Vous le savez, je l'ai redit lors du débat sur les finances locales : je pense que dans l'état actuel de nos finances publiques, il est nécessaire que les collectivités participent au redressement. Mais ces modalités doivent être justes et défendables. Trois dispositifs traduisent dans le PLF l'effort demandé aux collectivités. Ils ne présentent pas du tout, selon moi, le même niveau d'acceptabilité :

- 1) D'abord : la **réduction du taux et la limitation de l'assiette du FCTVA**. Si, en montant pour les collectivités, cette mesure ne me paraît pas la plus pénalisante, elle présente toutefois des inconvénients majeurs qui la rendent inacceptable : elle est rétroactive pour les investissements des années 2023 et 2024 ; elle réduira les recettes **d'investissement** des collectivités alors que l'investissement local me semble devoir être préservé ; enfin, elle pourrait peser fortement sur des petites

collectivités à la faible assise financière. Je vous proposerai de supprimer cette disposition ;

2) *A contrario*, **la stabilisation des fractions de TVA affectées aux collectivités me semble défendable**. Ça n'est certes pas une mesure favorable aux collectivités mais elle se contente de créer une « année blanche » de hausse de ces fractions. Elle permettra, en outre, de donner davantage de visibilité aux budgets locaux : le produit de cette recette en année N sera désormais déterminé en N-1. Je ne vous propose donc pas d'amendement sur ce dispositif ;

3) Enfin, **la question majeure du « fonds de réserve »**. Je l'évoque aujourd'hui car elle est structurante puisqu'elle représente 3 des 5 milliards d'efforts des collectivités prévus au PLF mais elle figure en seconde partie, donc nous ne l'examinerons pas aujourd'hui. Je forme le vœu que le Sénat arrive à proposer un dispositif acceptable, raisonnable, qui ne pénalise pas les collectivités fragiles,

et qui puisse même leur bénéficier car le développement de la péréquation et de l'auto-assurance collective des administrations locales sont deux objectifs que nous pouvons tous approuver.

*

* *

Voici les propositions les plus structurantes que je voulais développer en propos liminaire. Je vous présenterai mes amendements au fur et à mesure de leur examen par la commission.

Je vous remercie.