

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

Le Sénat a voté un projet de loi de finances très largement amélioré par rapport à la version considérée comme adoptée par l'Assemblée nationale après utilisation par le Gouvernement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. La version définitive du projet de loi, après nouvel usage par le Gouvernement de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, ne conserve que peu de ces améliorations.

A. À L'ISSUE DE LA PREMIÈRE LECTURE, UNE AMÉLIORATION DU SOLDE GLOBAL EN LIGNE AVEC LA POSITION DU SÉNAT LORS DE LA DISCUSSION DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. À l'issue de la première lecture du texte par le Sénat, une diminution du déficit public...

Lors du dépôt du projet de loi de finances (PLF), le **Gouvernement prévoyait un niveau de déficit public particulièrement élevé pour 2024, estimé à 4,4 % du PIB**, après 4,9 % en 2023. Depuis 2020, la France semble entrée dans **l'ère des déficits extrêmes**.

À l'issue de l'examen du PLF par le Sénat, le déficit peut être estimé à **4,2 % du PIB**, hors modifications résultant du rejet de certaines missions et modification des prévisions de recettes réalisée par le Gouvernement. Le Sénat est en ligne avec la trajectoire budgétaire qu'il a adoptée lors de l'examen en nouvelle lecture de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2023-2027, qui prévoit dès 2025 de respecter la limite de 3 % de déficit.

2. ... provenant d'une légère hausse des recettes...

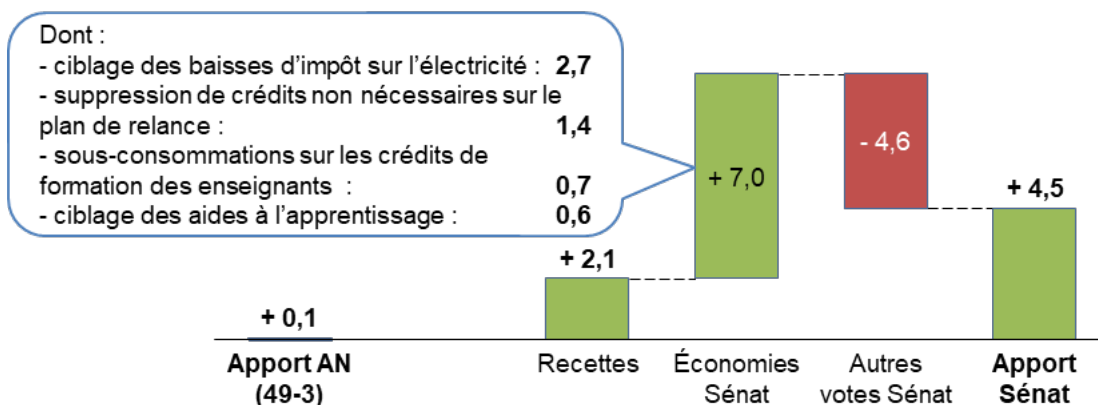
- À l'issue de l'examen de la première partie, portant sur les recettes, ces dernières ont augmenté d'un milliard d'euros, l'adoption des amendements sénatoriaux entraînant une **hausse des recettes de 2,1 milliards d'euros** minorée d'1,1 milliard d'euros du fait d'une révision des recettes pour 2024 par le Gouvernement.
- Le **meilleur ciblage de l'aide aux consommateurs d'électricité**, sur la proposition du rapporteur général, rapporterait 4,2 milliards d'euros (remplacée par une aide budgétaire de 1,5 milliard d'euros), et **plusieurs mesures adoptées à l'initiative des sénateurs du groupe Union centriste**, comme l'augmentation de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus ou l'introduction d'une taxe sur les rachats d'actions, **soutiennent également les recettes**.
- Les prélèvements sur recettes, qui permettent de **soutenir les collectivités territoriales**, sont pour leur part augmentés de **1,6 milliard d'euros**.

3. ... et d'économies budgétaires substantielles

Au total, **le solde budgétaire**, hors modifications résultant du rejet de certaines missions ou de la réévaluation des recettes réalisée par le Gouvernement, **a été amélioré de 4,5 milliards d'euros**, grâce à **7 milliards d'euros d'économies** votées par le Sénat.

Bilan budgétaire de l'examen du projet de loi de finances en 1^e lecture

(en milliards d'euros)

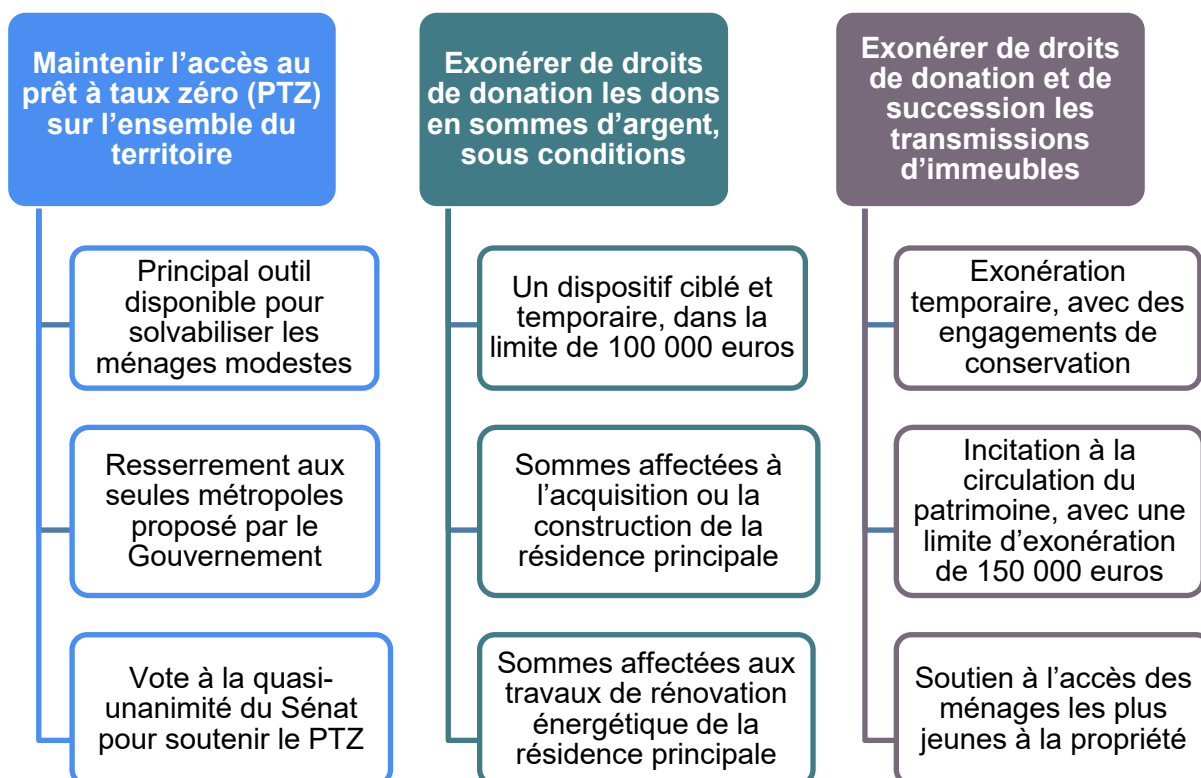


Source : commission des finances

Le texte définitif sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale ne reprend aucune des économies ou des recettes supplémentaires votées par le Sénat. Le déficit de l'État ressort encore dégradé de 2,4 milliards d'euros supplémentaires par rapport au texte initial.

B. DE NOUVELLES MESURES EN SOUTIEN DU SECTEUR DU LOGEMENT

Le Sénat a adopté trois dispositions visant à faciliter l'accès au logement, à encourager à la **solidarité intergénérationnelle** et à inciter au débloqué et à la mobilisation de l'épargne privée, dans le contexte d'une hausse inédite des taux d'intérêt depuis deux ans et d'une plus grande difficulté d'accès aux financements bancaires. **Aucune n'a été reprise par le Gouvernement dans le texte final.**



C. DES MESURES EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT DES CLASSES MOYENNES ET POPULAIRES

1. Prix de l'électricité : la substitution d'une minoration fiscale dispendieuse et régressive par une aide ciblée et renforcée pour les ménages modestes et les classes moyennes

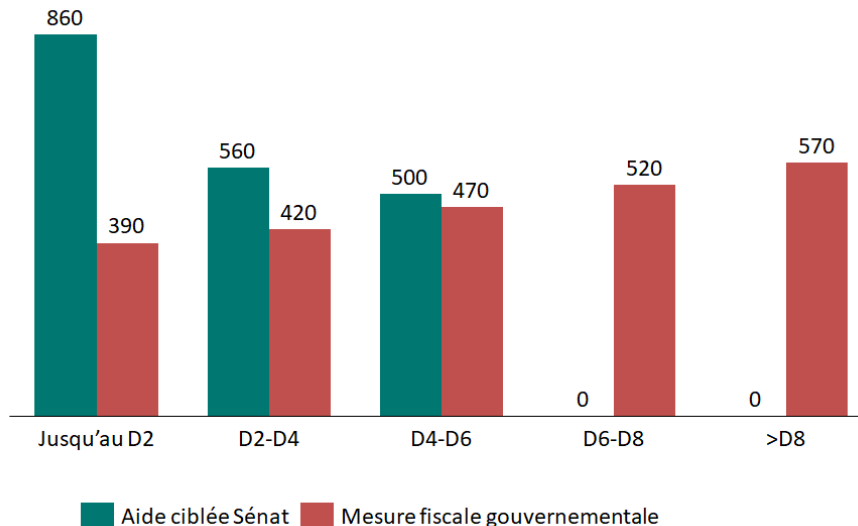
Les dispositions initiales de l'article 11 prévoyaient une **minoration indifférenciée du tarif d'accise sur l'électricité** pour un coût de **4,6 milliards** d'euros. **Non ciblée, cette dépense fiscale bénéficierait davantage aux ménages les plus aisés** car la consommation d'électricité est corrélée avec le niveau de vie. Génératrice d'effets d'aubaines massifs, cette mesure est en flagrante **contradiction avec les promesses de sortie du « quoi qu'il en coûte »**.

Aussi, dans un esprit de responsabilité et de bon usage des deniers publics, sur proposition de la commission des finances, **le Sénat a substitué cette mesure dispendieuse et régressive par une aide plus efficace et moins coûteuse, ciblée et même renforcée au bénéfice des foyers modestes et des classes moyennes**, jusqu'au sixième décile. Le montant de cette aide sera progressif, en fonction des revenus et de la composition du foyer. **Son coût sera limité à 1,9 milliard d'euros, soit 2,7 milliards d'euros de moins que la mesure initialement envisagée par le Gouvernement.**

Le Gouvernement a pourtant refusé, dans le texte final, de cibler les aides électricité.

Répartition comparée par déciles de revenus de la minoration d'accise proposée par le Gouvernement et de la mesure ciblée adoptée par le Sénat

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

2. La suppression d'une « hausse cachée » des taxes sur le gaz

À l'initiative de la commission des finances, le Sénat a supprimé la disposition qui laissait au Gouvernement la faculté de rehausser par simple arrêté le tarif du gaz naturel jusqu'à 16,37 euros/MWh, soit un quasi-doublement du tarif actuel. **Cette disposition laissait en effet une marge de manœuvre trop grande au Gouvernement, puisqu'il aurait eu la possibilité de relever le tarif du gaz de manière très importante, sans aucun contrôle du Parlement.**

Le vote de la première partie du projet de loi de finances pour 2024 au Sénat a contraint le Gouvernement à dévoiler l'impact réel de cette suppression : il a prévu d'augmenter de 1,9 milliard d'euros les impôts sur le gaz. À l'heure où le Président de la République promet une baisse de fiscalité de 2 milliards d'euros pour les ménages français d'ici à la fin du quinquennat, c'est en réalité une hausse équivalente que le Gouvernement prépare pour 2024 puisque celui-ci a réintroduit son dispositif, contre le vote du Sénat, dans le texte sur lequel il a engagé une nouvelle fois sa responsabilité à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

4. DES MESURES FORTES POUR SOUTENIR NOS TERRITOIRES

1. La dotation globale de fonctionnement

Le Sénat a tout d'abord adopté un amendement prévoyant une **hausse de 170 millions de la dotation globale de fonctionnement (DGF)** visant :

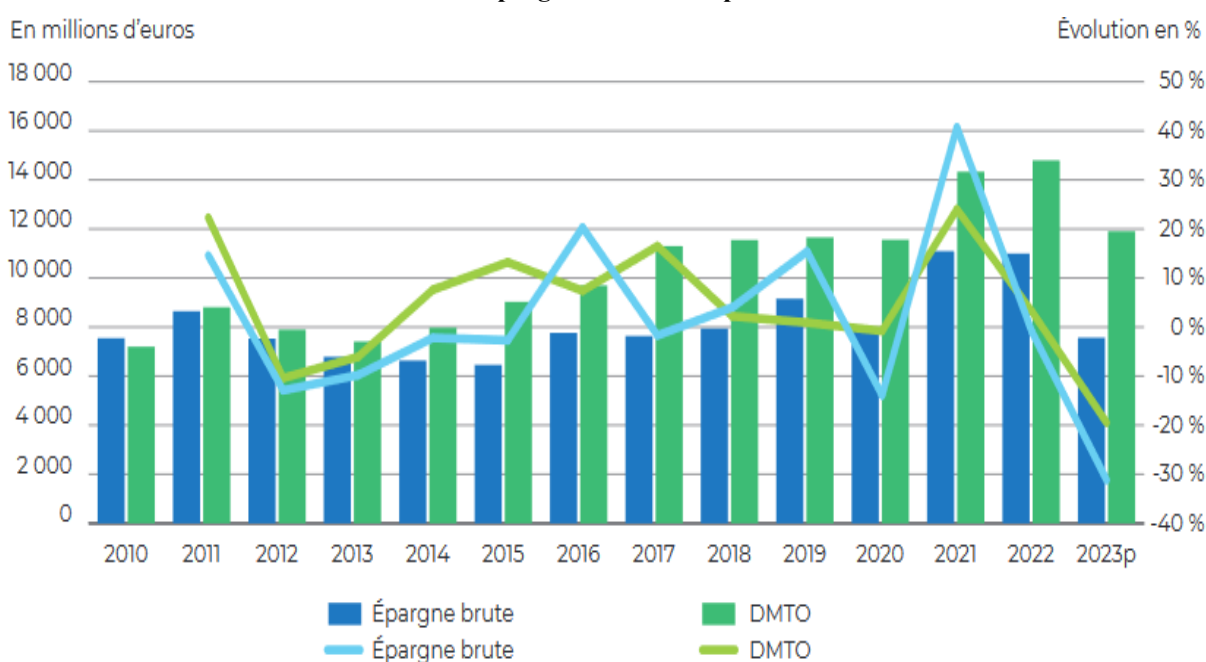
- d'une part, à mettre en œuvre **le principe selon lequel le renforcement de la péréquation verticale doit être assumé par l'État et non par les collectivités territoriales**. Dans ce cadre, la DGF a été majorée de 70 millions d'euros afin que les hausses prévues de la dotation d'intercommunalités et de la dotation de péréquation verticale des départements ne se fassent pas par un écrêtement des dotations des autres collectivités. **Cette hausse n'est pas reprise dans le texte final ;**

- d'autre part, à **permettre à la majorité des communes de voir leur DGF augmenter en 2024**. À cette fin, la DGF a été augmentée de 100 millions d'euros supplémentaires, **une hausse qui demeure dans le texte final du Gouvernement.**

2. le soutien aux départements en difficulté

Par ailleurs, le Sénat a institué une **dotation de soutien exceptionnelle de 100 millions d'euros au profit des départements** confrontés à une forte dégradation de leur situation financière dans un contexte d'effondrement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de hausse notable de leurs dépenses, notamment en matière d'action sociale. **Le Gouvernement ne reprend une aide pour les départements que pour un montant moitié moindre, de l'ordre de 53 millions d'euros.**

Évolution des DMTO et de l'épargne brute des départements entre 2010 et 2023



3. Une aide face à l'urgence climatique

Par ailleurs, le Sénat a institué une **dotations de soutien de 100 millions d'euros au profit des collectivités ayant subi des dégâts majeurs en raison d'évènements climatiques exceptionnels**. Cette dotation a vocation à apporter un soutien aux collectivités pour le financement des réparations des biens et bâtiments publics endommagés par des évènements climatiques violents (inondations, tempêtes...) désormais de plus en plus fréquents.

Le Gouvernement n'a conservé qu'une aide de 30 millions d'euros pour accompagner spécifiquement les collectivités de Bretagne et du Pas-de-Calais touchées par des intempéries.

4. La création des zones « France ruralités revitalisation »

Enfin, s'agissant des **territoires ruraux**, le Sénat a **profondément remanié l'article 7 qui instaure un nouveau dispositif zoné « France Ruralités Revitalisation » (FRR)** résultant de la refonte des zones de revitalisation rurale (ZRR).

Alors que la version du texte sur lequel le Gouvernement a engagé sa responsabilité en première lecture à l'Assemblée nationale entendait limiter le nombre de communes accédant au nouveau dispositif ce qui, en l'état, aurait privé plus de 4 500 communes de la possibilité de faire bénéficier certaines entreprises d'exonérations fiscales, le Sénat s'est prononcé en faveur d'une rédaction prévoyant :

- **l'élargissement de l'accès au dispositif FRR** en modifiant les critères (environ **4 500 communes supplémentaires, soit 17 800 communes en tout**) et en prenant en compte les **spécificités d'environ 900 communes de montagne** ;
- **l'accès de l'intégralité des communes de 12 départements ruraux dont la situation économique le justifie d'être classées en FRR** ;
- **la redéfinition du périmètre des entreprises et des exonérations associées au classement en FRR** pour mieux accompagner les territoires.

Le Gouvernement a très largement repris les votes du Sénat s'agissant de l'article 7 dans le texte sur lequel il a finalement engagé sa responsabilité devant l'Assemblée nationale.

D'autres mesures ont également été adoptées concernant, par exemple, la suppression des minorations des variables d'ajustement soit une hausse des concours financiers de 67 millions d'euros par rapport au texte initial, la suppression du critère de potentiel financier pour percevoir la dotation élu local ou encore la mise en place d'un dispositif de lissage des pertes de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en cas de démolition ou de délocalisation de sites industriels. **Ces ajouts ont partiellement été conservés par le Gouvernement dans le texte final.**

E. AGIR POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1. Une nouvelle ressource pérenne pour le développement des transports collectifs du quotidien partout en France

Alors qu'il propose d'offrir de nouvelles ressources financières à Île-de-France Mobilités (IDFM), **le Gouvernement reste sourd aux besoins financiers des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) hors Île-de-France**. Ces besoins ont pourtant été mis en évidence en juin dernier par le [rapport de la mission d'information de la commission des finances](#) consacrée aux modes de financement des AOM. Ignorer ces besoins contreviendrait au **principe d'équité territoriale** alors même que l'on attend des AOM qu'elles mettent en œuvre le « **choc d'offre** » **des transports collectifs du quotidien** sans lequel la France ne tiendra pas ses engagements climatiques.

L'**article 27 bis I** introduit par la commission des finances prévoit ainsi **l'affectation aux AOM hors Île-de-France, dès 2024, d'une fraction de 250 millions d'euros du produit issu de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES).**

Outre le fait qu'elle **dynamisera l'offre des mobilités du quotidien et contribuera à la transition écologique du secteur des transports**, l'affectation aux AOM de cette ressource pérenne est **une mesure vertueuse à plusieurs titres :**

- contrairement à une augmentation du versement mobilité, par construction inégale puisque dépendante de la base fiscale des territoires, **elle s'adressera à l'ensemble des AOM et permettra enfin d'apporter une solution au financement des transports en zone rurale ;**

- également contrairement au versement mobilité, **elle n'a pas pour effet d'augmenter le coût du travail et les charges pesant sur les entreprises ;**

- cette affectation **permettra à l'État de se conformer au droit européen** qui prévoit qu'au moins 50 % des produits issus des mises aux enchères de quotas carbone soient fléchés vers des actions tendant à réduire les émissions de GES.

Alors que cette disposition vise à soutenir la transition écologique des mobilités du quotidien et d'assurer une équité territoriale au regard des nouvelles marges de manœuvres fiscales offertes à Ile-de-France mobilités, **il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas retenu cette proposition, même pour un montant inférieur, dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.**

2. La création d'un « Fonds territorial climat » pour permettre aux collectivités territoriales de financer leur transition écologique

La majorité des intercommunalités sont aujourd'hui tenues de mettre en place des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), mais elles ne disposent d'aucun moyen pour financer leur mise en œuvre.

Le « **Fonds territorial climat** », proposé par la commission des finances, et qui a fait l'objet d'une initiative commune des groupes Les Républicains, Union centriste (UC) et Socialistes, Écologistes et Républicains (SER), **doit permettre de répondre à ce défi.** Ce nouveau fonds, doté dans un premier temps de **200 millions euros**, a vocation à **abonder le budget des intercommunalités ayant adopté un PCAET.** Cette ressource **permettra aux collectivités de véritablement planifier sur le long terme leur transition écologique.**

Le Gouvernement a supprimé ce fonds en nouvelle lecture du texte à l'Assemblée nationale.

3. La suppression de la réforme des agences de l'eau : un appel à poursuivre la concertation

La réforme des redevances de l'eau présente de nombreuses inconnues, **qui ne permettent pas aux collectivités territoriales de réellement se l'approprier.** Selon Intercommunalités de France, les augmentations des redevances pourraient être « *de l'ordre de 50 % à l'échelle de certaines intercommunalités selon les scénarios* ».

Les effets de la réforme sur les agriculteurs n'étaient pas non plus suffisamment évalués. Or, une partie importante des hausses de redevance inscrite dans la loi devait peser sur les agriculteurs, ce qui aurait pu conduire à menacer des modèles économiques parfois fragiles. **À l'initiative de la commission des finances, le Sénat a donc adopté un amendement de suppression de la réforme**, qui devait entrer en vigueur en 2025 pour poursuivre la concertation et **que la mise en œuvre du plan eau soit la plus équitable possible.**

Le Gouvernement a partiellement tenu compte du vote du Sénat puisqu'il a réintroduit le texte en supprimant la hausse de fiscalité qu'il entraînait pour les agriculteurs.

F. ASSURER LE FINANCEMENT DU CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE PAR UNE TAXE SUR LES PLATEFORMES DE STREAMING

Constatant l'incapacité du Gouvernement à proposer un financement du secteur de la musique, renvoyant sans succès à des négociations sur une contribution dite « volontaire » des plateformes, **le Sénat a voté, sur la proposition notamment de la commission des finances, la création d'une taxe affectée au centre national de la musique (CNM) acquittée par les plateformes de diffusion de musique en ligne (« tax streaming »).**

Cette taxe à assiette large, incluant également la publicité sur les plateformes gratuites, à faible taux, et progressive en fonction du chiffre d'affaires **protégera les entreprises les plus fragiles**. Elle constitue une **mesure d'équité** entre le secteur de la musique enregistrée et celui du spectacle vivant, notamment les petites salles de concert, qui assurait jusqu'à présent avec l'État le financement du CNM.



Le Gouvernement a repris le principe de la création d'une telle taxe dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité en nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale. Toutefois, il n'a pas, de manière surprenante, repris le dispositif largement soutenu au Sénat. La rédaction qu'il a choisie met en place un taux unique à 1,2 % du chiffre d'affaires des plateformes, donc moins progressif et non modulé selon le chiffre d'affaires et les activités concernées (abonnements ou publicité).

G. LA SUPPRESSION DU « PARADIS FISCAL » POUR LES FÉDÉRATIONS SPORTIVES INTERNATIONALES

Le Sénat a adopté à l'unanimité la suppression du régime d'exonération fiscale pour les fédérations sportives internationales que le Gouvernement souhaite introduire en loi de finances. Cet article prévoyait d'exonérer les fédérations sportives internationales reconnues par le Comité international olympique (CIO) de **l'impôt sur les sociétés** et de la **contribution économique territoriale**. Il exonérait également leurs salariés **d'impôt sur le revenu pour une durée de cinq ans**.

Cet article soulevait des questions sérieuses de conformité à la Constitution. La portée du régime fiscal introduit par cet article ne semblait pas proportionnée à l'objectif, qui est d'inciter les fédérations sportives internationales à s'installer en France, ce qui pourrait constituer une **rupture d'égalité devant les charges publiques**. Les fédérations sportives internationales poursuivent pour certaines des objectifs de rentabilité sans aucun rapport avec l'intérêt général.

De plus, laisser le CIO décider des fédérations internationales qui sont éligibles ou non à ces exonérations **ne respecte pas la compétence du Parlement en matière fiscale**.

La mise en place d'un régime fiscal particulièrement dérogatoire, pour des motifs qui ne relèvent pas de manière évidente de l'intérêt de la Nation, est de nature à **nuire au consentement à l'impôt. Alors que des efforts importants sont aujourd'hui nécessaires de la part de l'administration et des Français pour réduire le déficit et la dette, un tel « cadeau fiscal » du Gouvernement était tout simplement inacceptable.**

Malheureusement, le Gouvernement n'a tenu aucun compte du Parlement et a réintroduit son dispositif dans le texte final du projet de loi, sans aucun examen par l'Assemblée nationale et malgré la suppression votée unanimement au Sénat.

H. LE SÉNAT S'ENGAGE POUR UNE GESTION BUDGÉTAIRE PLUS RIGOUREUSE

Loin des affirmations du Gouvernement d'un budget conçu « à l'euro près »...

... la réalité du budget proposé est celle de **procédures d'exception** qui ont pour effet **d'éloigner le budget présenté au Parlement de son utilisation effective** : des milliards d'euros de crédits sont reportés d'année en année, sans indication de leur utilisation, de manière déresponsabilisante pour les gestionnaires de programmes.

Le Sénat s'est opposé à ces pratiques :

- il a **refusé** la possibilité demandée par le Gouvernement de pouvoir **reporter la totalité** des crédits disponibles sur 37 programmes budgétaires, sans aucun plafond ni justification précise, ce qui allait bien au-delà des dérogations prévues par la loi organique ;

- il a **supprimé le programme 369**, présenté par le Gouvernement comme un véhicule pour rembourser la dette accumulée pendant la crise sanitaire, mais qui n'a aucune utilité puisque les crédits ouverts **créent une dette pour en rembourser une autre.**



Jean-François HUSSON
Rapporteur général
Sénateur (Les Républicains)
de la Meurthe-et-Moselle

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28