

NOTE AUX ORGANISATIONS



Montreuil, le 20 novembre 2024

Analyse du PLF 2025 : Passage au Sénat après son rejet à l'Assemblée nationale

Le contexte

À l'image de ce qui s'est passé, fin octobre, à l'Assemblée nationale, lors des débats en commission des finances, les députés ont rejeté la partie "recettes" du PLF 2025 mardi. Le texte a été rejeté avec 192 voix pour et 362 contre. Seuls les député.es des groupes composant le Nouveau Front Populaire ont voté pour (voici le détail des votes : <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/scrutins/438>). Un fait inédit.

En Conséquence :

- Ce rejet de la partie « recettes » du texte entraîne le rejet de l'intégralité du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale.
- Ce qui signifie **que le Sénat va désormais examiner la version initiale du texte gouvernemental, sans les modifications fiscales ajoutées en commission.**
- **Ce qui permet au Premier ministre d'éviter, pour l'instant, le recours à l'article 49.3.**
- Dans ce contexte, le Sénat est en position de force pour influencer sur le texte, en particulier sous l'impulsion de la majorité sénatoriale de droite et du centre qui souhaite imprimer sa marque.

Comment se passe l'étude du PLF au Sénat ?

- À la différence des projets de loi ordinaires, la commission sénatoriale des finances ne propose pas sa version amendée du budget, simplement un volumineux rapport en trois volumes qui a valeur d'avis :

https://www.senat.fr/fileadmin/Presse/Documents_pdf/20241113_Rapport_provisoire_PLF_2025_Tome_1.pdf)

- Les élus débattent directement sur le texte et les amendements qui ont été votés en commission et proposés par le rapporteur général, Jean-François Husson ou déposés d'ici le 21 novembre.

- L'examen débute par la partie « recettes », consacrée à la fiscalité. La seconde partie, « les dépenses », est subdivisée en « missions budgétaires » telles que la défense, l'agriculture, la sécurité ou encore l'Education nationale.

Quel calendrier ?

- Les sénateurs ont encore jusqu'au 21 novembre 11 heures pour déposer leurs amendements.
- La partie recettes sera débattue à partir du 25 novembre et jusqu'au samedi 30 novembre et éventuellement dimanche 1er décembre.
- La seconde partie à savoir la discussion « des crédits par mission », du 2 au 11 décembre. Chaque mission regroupe des programmes détaillant les objectifs et les dépenses. Lors de leur examen, le Sénat peut ajuster les montants et la répartition des crédits pour mieux répondre aux priorités ou aux besoins identifiés, par exemple pour renforcer les moyens dans l'éducation.
- Puis discussion des articles non rattachés le 11 décembre. Ils concernent les mesures fiscales, financières, ou les règles générales de gestion des finances publiques. Ils incluent, par exemple, des réformes fiscales ou des ajustements budgétaires, examinés après les crédits des missions, car ils ont un impact global et durable sur le budget.
- Un **vote final le 12 décembre**.

Le détail du calendrier est visible sur ce lien : https://www.senat.fr/ordre-du-jour/files/02_Calendarier_budgetaire_PLF2025.pdf

Le gouvernement a déposé plusieurs amendements

1. L'uniformisation du délai de carence pour les fonctionnaires (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/0324C/AN/903.pdf>)
2. La réduction de l'indemnisation des fonctionnaires en arrêt maladie
3. Ajustement des budgets ministériels en supprimant des marges de manœuvre budgétaires de la plupart des ministères. (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/0324C/AN/3920.pdf>)

- **Sur le délai de carence des fonctionnaires** : Actuellement, les fonctionnaires subissent une retenue d'un jour de salaire en cas d'arrêt maladie. Avec cet amendement, ils perdront trois jours de salaire (comme dans le privé) avant d'être indemnisés.

Selon les estimations, l'Etat attend :

- **112 millions d'euros d'économies** pour la fonction publique d'État.
- **289 millions d'euros d'économies totales** pour les trois versants de la fonction publique (État, territorial, hospitalier).
- **Sur la baisse de l'indemnisation des arrêts maladie des fonctionnaires** :
 - **Avant** : Les fonctionnaires recevaient **100 % de leur rémunération brute** (traitement indiciaire + primes) pendant les trois premiers mois d'un congé maladie ordinaire.
 - **Après** : Ils percevront **90 % de leur rémunération brute** pendant cette période.

Cette mesure aligne le régime d'indemnisation des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé, qui touchent 90 % de leur rémunération via les indemnités journalières de la Sécurité sociale et le complément employeur. Les militaires en congé maladie verront également leur rémunération réduite à 90 %, sauf dans des cas particuliers (maladie liée à l'exercice des fonctions ou blessures exceptionnelles).

Elle s'appliquera à tous les congés de maladie débutant ou en cours à compter du **1er janvier 2025**.

La coupe attendue de cette mesure serait environ **300 millions d'euros par versant** de la fonction publique (État, territorial, hospitalier), soit un total estimé à **900 millions d'euros par an**.

- **Sur le réajustement des crédits budgétaires et suppression partielle des réserves** : Il s'agit de la suppression de crédits budgétaires non utilisés (réserves) dans plusieurs ministères, à l'exception de ceux ayant une loi de programmation (comme la Justice, la Défense). Cette réduction des marges budgétaires pourrait limiter la capacité de réponse à des imprévus ou investissements futurs dans certains secteurs.

L'**objectif financier** est de **46,8 millions d'euros** de crédits budgétaires non essentiels.

L'amendement vise également à une réallocation des fonds de **142 millions d'euros** pour la Police nationale (renforcement de la présence sur le terrain, indemnités des heures supplémentaires, primes).

Quel est le rapport de force au Sénat ?

Le Sénat français, composé de 348 membres, reflète une majorité de Droite et du Centre. La gauche dispose de 86 sièges sur 348. Cela représente environ 24,7 % de l'ensemble des sièges. Les groupes politiques se répartissent comme suit :

- Les Républicains (LR) : 139 sièges
- Union Centriste (UC) : 51 sièges
- Rassemblement des Démocrates, Progressistes et Indépendants (RDPI) : 21 sièges
- Les Indépendants - République et Territoires (LIRT) : 17 sièges
- Socialiste, Écologiste et Républicain (SER) : 69 sièges
- Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste - Kanaky (CRCE-K) : 17 sièges
- Écologiste - Solidarité et Territoires (EST) : 16 sièges
- Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) : 16 sièges
- Réunion Administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (RASNAG) : 5 sièges

Quelles sont les ambitions de la Droite et du Centre sur le PLF ?

Le rapporteur général du budget au Sénat, Jean-François Husson, a présenté mardi les amendements visant à « privilégier les baisses de dépenses de l'État aux hausses d'impôts », validés en Commission des finances.

Voici les amendements résumés déposés :

- **Réduction des aides à l'apprentissage pour les grandes entreprises** : Limitation de l'aide de 6 000 euros par apprenti aux seules PME, en excluant les grandes entreprises pour les niveaux Bac+3 et au-delà. **Montant estimé** : 150 millions d'euros.
- **Rationalisation des dépenses dans l'Éducation nationale** : Réduction de certaines lignes budgétaires dans la formation des enseignants et recentrage des crédits.
- **Suppression du Service National Universel (SNU)** : Le SNU, jugé non prioritaire dans le contexte actuel, est supprimé. **Montant estimé** : environ 100 millions d'euros.
- **Resserrement des dépenses de l'Aide Médicale d'État (AME)** : Limitation de l'AME à certains soins urgents et vitaux, réduisant les coûts tout en maintenant

une couverture minimale pour les cas d'urgence. **Montant estimé** : 200 millions d'euros.

- **Prélèvement sur la trésorerie du Centre National du Cinéma (CNC)** : Prélèvement porté à 650 millions d'euros sur les fonds du CNC. **Montant estimé** : 200 millions d'euros supplémentaires.
- **Encadrement du Crédit d'Impôt Recherche (CIR)** : Limitation des abus dans le CIR par l'introduction de dispositifs anti-abus pour recentrer les crédits sur des projets authentiques de recherche et d'innovation. **Montant estimé** : 400 millions d'euros.
- **Plafonnement des taxes affectées aux opérateurs publics** : Réduction des recettes de certaines taxes affectées aux opérateurs publics, surtout quand ces taxes génèrent des fonds excédentaires au regard des besoins réels.
- **Réduction des emplois et des trésoreries excédentaires dans divers opérateurs publics** : Récupération des trésoreries excédentaires et réduction des effectifs non essentiels dans des agences et établissements publics, y compris dans la recherche et l'enseignement supérieur.
- **Rehaussement de l'accise sur le gaz naturel combustible** : Augmentation de 4 €/MWh de l'accise sur le gaz naturel combustible, portant le tarif à 14,54 €/MWh. L'impact est estimé à +62 €/an pour le chauffage d'un logement de 100 m².
- **Suppression de la hausse fiscale sur l'électricité**. Suppression des alinéas permettant au Gouvernement d'augmenter la fiscalité sur l'électricité au-delà du niveau pré-crise. Ce qui permet de revenir au tarif d'accise de 32 €/MWh et éviter une hausse pouvant atteindre 80 %. Cette mesure vise à protéger les ménages, notamment ceux chauffant leur logement à l'électricité, avec un impact potentiel de 350 €/an pour une famille de quatre personnes dans une maison de 100 m².
- **Contribution exceptionnelle des grandes entreprises**. Mise en place d'une taxation additionnelle temporaire sur les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1 milliard d'euros pour les exercices 2025-2026, avec des mécanismes anti-évasion pour éviter les fraudes. L'objectif est de garantir un rendement prévisionnel de 8 milliards d'euros en 2025 et 4 milliards d'euros en 2026, bien que les députés aient proposé de rendre cette mesure permanente.
- **Extension des zones France ruralités revitalisation**. Permettre au préfet de région de classer des communes rurales (<30 000 habitants) en zones France Ruralités Revitalisation sous certaines conditions. Limitation à 0,5 % du total des communes régionales.
- **Suppression des modifications au FCTVA**. Suppression de l'article 30 qui visait à réduire l'assiette et le taux du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), afin de préserver les capacités d'investissement des collectivités territoriales.

Tous les amendements du Rapporteur Général Jean-François Husson sont là :
https://www.senat.fr/fileadmin/Commissions/Finances/2024-2025/PLF_2025/Divers_PLF_2025/Amendements_adoptes_P1_RG_Senat.pdf

Quels sont les scénarios possibles ?

Si le Sénat adopte le texte :

Transmission des amendements du Sénat à l'Assemblée nationale :

- Une fois le PLF examiné et amendé par le Sénat, le texte retourne à l'Assemblée nationale.

- L'Assemblée a alors le pouvoir de se prononcer à nouveau, mais elle est souvent confrontée à la même configuration politique qui a conduit au rejet initial.
- Si le texte voté par le Sénat diffère de celui initialement rejeté par l'Assemblée nationale, une **Commission Mixte Paritaire** (CMP), composée de 7 députés et 7 sénateurs, est convoquée.
- Si les désaccords persistent et qu'aucun consensus n'est trouvé, le gouvernement peut engager sa responsabilité en utilisant l'**article 49.3** de la Constitution. Dans ce cas :
 - Le texte est adopté sans vote, sauf si une motion de censure est déposée et votée.
 - Si une motion de censure échoue, le texte amendé par le gouvernement est adopté.

Si le Sénat rejette le texte du Projet de Loi de Finances (PLF) 2025

- Conformément à la Constitution (article 45), le rejet du PLF par le Sénat ne bloque pas son adoption définitive.
- Après le rejet, le texte retourne à l'Assemblée nationale, qui a le dernier mot sur l'adoption du PLF. Il peut être à nouveau amendé.
- Cependant, si une majorité à l'Assemblée persiste dans son opposition, le PLF peut à nouveau être bloqué.

Scénario de fin d'année : Loi spéciale ou ordonnance

- Si le PLF n'est pas adopté avant le 31 décembre :
 - Le gouvernement peut faire adopter une **loi spéciale** pour ouvrir des crédits temporaires et percevoir l'impôt.
 - En dernier recours, une **ordonnance** pourrait être utilisée pour maintenir le fonctionnement de l'État.

Cette situation serait toutefois exceptionnelle et refléterait une impasse politique majeure.