

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

DOCUMENT CONTRIBUTIF DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Par ses missions confiées par la Constitution, Le **Conseil économique, social et environnemental (CESE), troisième chambre de la République, est appelé à conseiller le Gouvernement et le Parlement.** Ses 175 membres, issus de tous les territoires et de toutes les catégories socioprofessionnelles, **nommés par les organisations de la société civile, participent dans l'exercice de leur mandat, à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux. Ils sont accompagnés de manière ponctuelle par des citoyennes et citoyens, tirés au sort et participant aux travaux.**

Grâce à ses organisations membres, représentant des millions de Françaises et de Français, le CESE constitue un espace démocratique fort, fondant son travail sur l'écoute, le dialogue et la recherche d'un consensus exigeant pour répondre aux enjeux de demain et éclairer la décision publique.

Dans le cadre de sa mission **d'éclairer les pouvoirs publics en conseillant le Gouvernement et le Parlement** dans l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale, le **CESE publie un document contributif sur le Projet de loi de Finances 2025.** Les travaux du Conseil abordant de nombreux aspects de chaque thématique et projetant ses préconisations sur le temps long, le CESE a souhaité par ce document, attirer l'attention du Gouvernement et des Parlementaires sur certaines de ses préconisations, en lien avec le PLF.

L'ensemble de ce document, **s'appuyant sur les thématiques à l'étude dans ce projet de loi de finances, est loin de reprendre l'ensemble des constats et préconisations portés par le CESE dans ses différents avis** mais répond à l'une des missions essentielles du Conseil, celle d'apporter un éclairage à la décision publique. Les rapporteurs des avis, mentionnés en note de bas de page, se tiennent à la disposition des parlementaires pour approfondir les échanges.

Table des matières

PARTIE RELATIVE AUX RESSOURCES	4
Art.2 Indexation sur l’inflation du barème de l’IR pour les revenus de 2024 et les grilles de taux par défaut du prélèvement à la source	4
Art.3 Instauration d'une contribution différentielle sur les hauts revenus	5
Art.4 Partage avec les consommateurs des revenus du nucléaire historique	6
Art.7 Adaptation des tarifs d'accise sur l'électricité et diverses simplifications	6
Art.8 Évolution de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et de la taxe sur la masse en ordre de marche	7
Art.10 Mise en cohérence avec le droit de l’UE des taux réduits de TVA sur les opérations liées au chauffage.....	8
Article 11 Contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises.....	9
Article 18 Aménagement des dispositifs de déductions et d'exonérations applicables au secteur agricole.....	11
Article 19 Mesures d’incitation à la transmission des exploitations agricoles au profit de jeunes agriculteurs.....	11
Article 56 Souscription à l’augmentation de capital de la Banque africaine de développement	12
Art. 60 Réforme du chèque énergie	12
SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES.....	14
Art. 42 : Crédits du budget général	14
Mission « Agriculture » - programme 149	14
Mission « Aide publique au développement » - programme 110.....	15
Mission interministérielle « Cohésion des territoires » - programme 135	15
Mission « Écologie, développement et mobilités durables ».....	16
Mission « Economie ».....	17
Mission « Recherche et enseignement supérieur »	18
Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - programme 163	19
Mission « Outre-mer » - Programme 123.....	20
Mission “Travail et emploi” – programmes 103 et 111.....	21
Mission “Enseignement scolaire” – programmes 140 et 141	22
Mission “Solidarité, insertion et égalité des chances”	23
Mission “Engagements financiers de l’État”	24

PARTIE RELATIVE AUX RESSOURCES

Art.2 Indexation sur l'inflation du barème de l'IR pour les revenus de 2024 et les grilles de taux par défaut du prélèvement à la source

Descriptif et objectif de la mesure

A l'exception des lois de finances pour 2012 et 2013, ce PLF prévoit bien l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu (IR) sur l'inflation. Le barème est rehaussé de 2 %, ce qui correspond à la prévision d'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac de 2024 par rapport à 2023.

En 2025, le barème de l'impôt sur les revenus 2024 sera donc le suivant : jusqu'à 11 520 euros 0 % ; de 11 521 à 29 373 euros : 11 % ; de 29 374 euros à 83 988 euros : 30 % ; de 83 989 euros à 180 648 euros : 41 % ; plus de 180 649 euros : 45 %. Il prévoit également, pour les revenus perçus ou réalisés à compter du 1^{er} janvier 2025, d'ajuster les limites des tranches de revenus des grilles de taux par défaut du prélèvement à la source (PAS) en fonction de l'évolution du barème de l'IR.

Une non-indexation aurait rapporté entre 5 et 6 Mds€ à l'État. L'indexation « rend » donc du pouvoir d'achat aux contribuables notamment les plus fragiles jusqu'ici non imposables en leur évitant d'entrer dans les premières tranches d'imposition.

Position du CESE

Le CESE salue cette mesure de bon sens qui consiste à neutraliser l'effet de l'inflation. A l'occasion de l'instauration de l'imposition à la source, le CESE a appelé à une réforme globale de la fiscalité ayant pour objectif une plus grande justice sociale¹.

Cette mesure, qui ne peut se substituer à une réforme globale de la fiscalité nationale et locale, permet d'éviter à minima le basculement de catégories fragiles de contribuables en grevant leur pouvoir d'achat.

Enfin, le CESE a affirmé par le passé son attachement à « une réforme profonde de l'impôt sur le revenu [qui] doit être entreprise afin d'en restaurer le caractère progressif en fonction du revenu et de supprimer des effets de seuil incompréhensibles en bas de barème² ». Par la même, l'avis « les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le constamment à l'impôt et la cohésion sociale »³ documente utilement ces phénomènes.

¹ Rapport Annuel sur l'Etat de la France 2015

² Rapport Annuel sur l'Etat de la France 2014

³ Rapporteur : Antoine Dulin (Groupe OEMJ)

Art.3 Instauration d'une contribution différentielle sur les hauts revenus

Descriptif et objectif de la mesure

Les 65 000 ménages les plus fortunés, soit 0,3 % des foyers fiscaux sont visés par un mécanisme de contribution ciblé. Ces ménages sont ceux assujettis à la Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus qui concerne les personnes seules ayant un revenu supérieur à 250 000 euros par an et les couples dont le revenu dépasse 500 000 euros. Le mécanisme prévu vise à s'assurer que ces ménages soient imposés à un taux moyen minimum de 20 % sur leurs revenus. Si ce taux de 20 % n'est pas atteint "une contribution différentielle", sera demandée à ces ménages.

Rendement estimé : 2 Mds€

Position du CESE

Le CESE prend acte de cette volonté de mettre davantage à contribution les ménages bénéficiant de hauts revenus et de réduire l'effet d'évitement de l'impôt qui leur permet de bénéficier de taux moyens d'imposition moins élevé que ceux qui frappent des revenus plus faibles. *Dans son Rapport annuel sur l'état de la France 2022⁴ – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir*, le CESE a demandé aux pouvoirs publics de lancer une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité en France. Cette étude s'appuierait sur une comparaison européenne qui analyserait, pour des pays comparables à la France, les niveaux de prélèvements et types de dépenses publiques associés dans un objectif de justice sociale, fiscale et d'efficience, autour de trois thèmes principaux de progressivité et efficacité.

Le CESE a rappelé par le passé qu'une réforme fiscale juste doit aboutir à une diminution d'impôt pour toutes celles et tous ceux qui détiennent des patrimoines modestes et une augmentation pour celles et ceux qui détiennent de très hauts patrimoines⁵. Elle doit être menée après évaluation des politiques publiques financées par l'impôt.

Le CESE regrette donc que cette mesure ponctuelle, bien qu'allant dans le sens d'une contribution majorée des revenus les plus aisés, ne soit pas prise dans un cadre plus globale tenant notamment compte du patrimoine des contribuables les plus fortunés.

⁴ Rapporteurs : Julia Grimault (groupe Environnement et nature), David Meyer (groupe CGT)

⁵ Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale, Antoine Dulin (groupe OEMJ), 2016

Art.4 Partage avec les consommateurs des revenus du nucléaire historique

Descriptif et objectif de la mesure

Cet article met en place un partage avec les consommateurs des revenus du nucléaire historique. Le gouvernement a renoncé à son projet de taxe sur les moyens de production d'électricité mais un dividende exceptionnel de 2 milliards d'euros sera demandé à EDF, désormais détenu à 100 % par l'État. Le projet de budget entérine aussi le nouveau cadre de la régulation du prix de l'électricité nucléaire, en remplacement du mécanisme ARENH (Accès régulé à l'électricité nucléaire historique) appelé à disparaître le 1^{er} janvier 2026. EDF étant amené à cette échéance à vendre toute sa production sur les marchés, l'Etat souhaite instaurer un mécanisme de prélèvement d'une partie des revenus du groupe, lorsque ceux-ci dépassent un certain seuil dit "de taxation". Le montant capté serait alors reversé aux consommateurs afin qu'ils bénéficient de prix stables, proches des coûts de production.

Estimation : 2 Mds€

Position du CESE

Dans sa volonté de protéger les consommateurs d'une volatilité forte des prix de l'énergie, la mesure fait écho aux travaux du CESE. Dans son avis *Financer notre stratégie Energie-Climat*⁶ (2023), le CESE a toutefois réitéré l'importance de mener une planification, qui va au-delà des aspects financiers, pour réussir la stratégie de transition énergie climat.

Afin d'impulser un vrai changement de stratégie indispensable à la transition écologique, il préconise par ailleurs de se pencher sur une réforme structurelle du marché de l'énergie, du point de vue de la formation des prix comme de la gouvernance, incluant une réflexion sur l'intérêt de la création dans notre pays d'un pôle public de l'énergie.

Art.7 Adaptation des tarifs d'accise sur l'électricité et diverses simplifications

Descriptif et objectif de la mesure

Le présent article adapte les tarifs normaux d'accise en sortie de bouclier tarifaire afin de garantir au consommateur une baisse de 9 % du tarif réglementé de vente en 2025 à partir du 1^{er} février. Pour tenir compte de la forte incertitude sur les prix hors-taxe qui perdurera jusqu'à fin décembre 2024, il est renvoyé à un arrêté déterminant le montant de l'accise. Le montant pourra ainsi être ajusté en fonction de l'évolution des prix sur les marchés de gros et compte tenu de la réforme du tarif d'utilisation des réseaux public d'acheminement de l'électricité (TURPE) dont les modalités ne sont pas intégralement définies.

Recette : 3 Mds€

⁶ Rapporteuse : Julia Grimault (groupe Environnement et nature)

Position du CESE

Le CESE s'inquiète de la sortie du bouclier tarifaire pour les ménages les plus modestes et d'une mesure isolée qui ne s'inscrit pas dans une volonté de réformer dans leur globalité les aides et dépenses fiscales dans un sens de justice sociale et de protection de l'environnement.

LE CESE a préconisé dans son avis *Financer notre stratégie Energie-Climat*⁷ (2023) de transformer le bouclier tarifaire (contre-productif d'un point de vue environnemental et socialement injuste) en aides ciblées pour protéger les ménages les plus vulnérables, dont ceux habitant les zones péri-urbaines et rurales (en raison de leur consommation de carburant) ainsi que les PME-TPE qui bénéficient actuellement du bouclier tarifaire ou de l'« amortisseur électricité ».

Pour les dépenses favorables au climat, il est fondamental d'améliorer les conditionnalités attachées aux subventions et financements dans le but d'en accroître l'efficacité et l'impact, tout en encourageant l'activité économique en faveur de la transition écologique.

Le CESE s'est exprimé dans ce sens à plusieurs reprises, et récemment encore dans le *Rapport annuel sur l'état de la France 2022*⁸ et sa préconisation 13 : « Assurer une meilleure efficacité des aides, en termes de performance au regard de l'objectif fixé mais aussi en termes de compatibilité avec la transition écologique et la justice sociale, en renforçant les critères de la conditionnalité et une plus stricte évaluation du respect des engagements au regard des objectifs fixés. »

Art.8 Évolution de la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et de la taxe sur la masse en ordre de marche

Descriptif et objectif de la mesure

Cet article renforce le malus sur les émissions de CO₂ applicable aux véhicules de tourisme des particuliers et des entreprises. Il renforce la taxe sur les émissions de CO₂ afin de respecter les engagements nationaux et européens en matière de décarbonation des transports. Notamment, il cible plus fortement les véhicules les plus émetteurs en renforçant le tarif maximum qui atteint 90 000 € à partir de 2027. Par ailleurs, il renforce la taxe sur la masse en ordre de marche (dite malus masse), en abaissant de 100 kg le seuil de déclenchement du dispositif, actuellement fixé à 1 600 kg par véhicule. Enfin, il limite, à partir de 2025, le bénéfice de l'abattement de malus masse pour les véhicules hybrides non-rechargeables : seuls les véhicules performants sur le plan environnemental pourront garder cet avantage fiscal.

Estimation du gouvernement : 300 M€ de recettes à partir de 2026

⁷ Rapporteuse : Julia Grimault (groupe Environnement et nature)

⁸ Rapporteuse : Julia Grimault (groupe Environnement et nature),

Position du CESE

Le CESE prend acte de la volonté gouvernementale de renforcer l'incitation à décarboner les transports routiers.

Plus généralement, le CESE, qui a placé la transition écologique au cœur de ses orientations stratégiques en 2021, a appelé le gouvernement à aller plus loin et à redonner une trajectoire crédible au prix du carbone (avis *Financer notre stratégie Energie-Climat*⁹ (2023)).

Cela suppose une concertation aboutie avec toutes les parties prenantes, tenant compte du contexte européen sur les modalités et objectifs, visant à donner une trajectoire lisible au prix du carbone pour tendre vers une cible de prix du carbone (cible initiale de 100 €/t CO₂ en 2030) compatible avec l'atteinte des objectifs climatiques. L'avis du CESE précise les mesures d'accompagnement pour réussir une telle réforme : accessibilité des ménages et TPE aux alternatives décarbonées, mesures de soutien temporaires pour les plus vulnérables et les TPE dont l'activité est très dépendante d'un véhicule, une transparence sur l'affectation des recettes. Par ailleurs, le CESE préconise un élargissement de l'assiette de la taxe carbone, via la suppression ou la réduction des dépenses fiscales associées : exonérations, remboursements, taux réduits, comme recommandé également par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO).

Au-delà du prix du carbone et du secteur spécifique des transports routiers, le CESE s'est prononcé de manière globale sur l'ampleur de la réforme fiscale à mener dans son avis *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété*¹⁰ ? Il s'agit en effet d' « engager une réforme de la fiscalité appliquée à la consommation, au carbone, intégrant les principes de progressivité et de redistribution, visant la limitation de l'empreinte carbone, et notamment celle des produits importés. Assurer la mise en œuvre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et son déploiement, visant à la limitation de l'empreinte carbone. »

Art.10 Mise en cohérence avec le droit de l'UE des taux réduits de TVA sur les opérations liées au chauffage.

Descriptif et objectif de la mesure

Le PLF prévoit en outre un passage au taux normal de TVA de 20 % pour les chaudières à gaz. Cette mesure de "mise en conformité avec le droit européen", comme le souligne Bercy, rapportera 200 millions d'euros à l'Etat en 2025.

⁹ Rapporteuse : Julia Grimault (groupe Environnement et nature)

¹⁰ Rapporteur Albert Ritzenthaler (groupe CFDT)

Position du CESE

Le CESE est favorable à la suppression progressive des dépenses fiscales défavorables à l'environnement (avis *Financer notre stratégie Energie-Climat*¹¹ (2023)) mais qui ne saurait se limiter à cette seule mesure comme rappelé plus haut. Le CESE préconise de se doter d'une feuille de route visant à :

Renforcer la méthodologie du budget vert en étendant la cotation à davantage de dépenses et en continuant à améliorer les calculs.

Fixer un objectif ambitieux de suppression des dépenses fiscales défavorables à l'environnement à un horizon de 10 ans, en mettant fin progressivement aux exonérations les plus dommageables selon une trajectoire à définir dès 2024 en collaboration avec les acteurs des secteurs concernés et en accord avec les politiques européennes et mondiales.

Transformer le bouclier tarifaire en aides ciblées pour protéger les ménages les plus vulnérables, dont ceux habitant les zones péri-urbaines et rurales, ainsi que les PME-TPE qui bénéficient actuellement du bouclier tarifaire ou de l'« amortisseur électricité ».

Pour les dépenses favorables au climat, il est enfin fondamental d'améliorer les conditionnalités attachées aux subventions et financements dans le but d'en accroître l'efficacité et l'impact, tout en encourageant l'activité économique en faveur de la transition écologique.

Article 11 Contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises

Descriptif et objectif de la mesure

Cette contribution exceptionnelle est ciblée sur les plus grandes entreprises, à savoir celles dont le chiffre d'affaires réalisé en France est supérieur ou égal à 1 Md€ et qui sont redevables de l'impôt sur les sociétés. Afin de répartir équitablement l'effort entre les grandes entreprises, la présente contribution prévoit deux niveaux d'imposition, en fonction du chiffre d'affaires. Pour les redevables dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 1 Md€ et inférieur à 3 Md€, le taux de la contribution exceptionnelle sera fixé à 20,6 % pour le premier exercice clos à compter du 31 décembre 2024 et à 10,3 % pour le second exercice clos à compter du 31 décembre 2024. Pour les redevables dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 3 Md€, ces taux sont respectivement portés à 41,2 % et à 20,6 %. Un mécanisme de lissage est également prévu pour les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse les seuils d'assujettissement aux différents taux de moins de 100 M€. Cette mesure concernerait 440 grandes entreprises.

Gain 8 Mds€

¹¹ Rapporteuse : Julia Grimault (groupe Environnement et nature)

Position du CESE

Le CESE prend acte de cette mesure. Le CESE a appelé dans son avis *Fractures et Transitions : réconcilier la France*¹² (2019) « une réforme large dans sens de la justice fiscale, action prioritaire à engager, et face à l'affaiblissement du consentement à l'impôt, une remise à plat de la fiscalité est indispensable, dans le sens d'une plus grande progressivité. Elle doit prendre en compte les facultés contributives ». Cette préconisation s'applique aux entreprises et doit tenir compte de leur chiffre d'affaires et bénéfices. Une telle réforme devrait aller plus loin grâce à une évaluation des effets sociaux et environnementaux des nombreuses niches fiscales et autres exonérations dont bénéficient les entreprises.

Toute aide aux entreprises, tels l'ex-CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et le crédit impôt recherche, doit servir l'intérêt général et en outre être soumise à une obligation de rendre compte de son utilisation et de ses effets.

Dans son avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*¹³ le CESE a préconisé de renforcer l'évaluation et le contrôle de l'usage des dispositifs d'aide publique à la recherche et l'innovation, par des critères d'attribution adaptés et incontestables, en s'appuyant sur le cadre d'évaluation proposé dans l'avis « *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*¹⁴ » en septembre 2015. Le CIR doit conduire à un accroissement net des activités de recherche et de leurs effets concrets et mesurables sur le développement de productions en France et en Europe. Il préconise, dans le même esprit, de mettre en œuvre une démarche de simplification permettant de rationaliser et renforcer les aides à l'innovation.

Plus généralement, comme détaillé dans le rapport *Filières stratégiques*¹⁵ : *définir et mettre en œuvre les priorités*, le CESE a rappelé que de telles réformes ne peuvent faire l'impasse d'une réflexion sur la souveraineté économique, la redéfinition des besoins économiques, sociaux, sanitaires et la prise en compte des impératifs environnementaux et l'objectif de « retrouver l'esprit industriel en renforçant capacités humaines, avec plus de formations, de qualifications, de compétences et d'emplois, installer une forte culture de l'industrie ». Pareillement, le CESE appelle, dans son avis *Ambitions et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique*¹⁶ dans sa préconisation 11 « à relancer les efforts en recherche et développement pour effectivement respecter l'engagement des 3% du PIN affecté à ce secteur »

¹² Rapporteur : Michel Badré, (groupe environnement) Dominique Gillier (groupe CFDT)

¹³ Rapporteuse : Marie-Claire Cailletaud (groupeCGT)

¹⁴ Rapporteur : Nasser Mansouri-guilani (groupe CGT)

¹⁵ Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot (groupe Entreprises)

¹⁶ Rapporteurs : Olivier Mugnier (groupe Coopération), Catherine Lion (groupe Agriculture)

Article 18 Aménagement des dispositifs de déductions et d'exonérations applicables au secteur agricole

Descriptif et objectif de la mesure

Renforcement de la déduction pour épargne de précaution et de la déduction pour augmentation de la valeur des stocks de vaches laitières et allaitantes. Relèvement de 20 à 30% du taux d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles.

Position du CESE

Cette mesure rejoint les préoccupations de l'avis « *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière¹⁷ ?* » qui plaide pour une préservation « quantitative et qualitative » des terres agricoles et encourage les mesures permettant de lutter contre l'artificialisation de sols. L'avis appelle à une réforme plus large qui consiste à « examiner l'ensemble de la fiscalité locale afin de mesurer son efficacité actuelle pour atteindre le ZAN et, au-delà de cet objectif quantitatif, pour préserver les qualités écologiques et agronomiques des sols ».

Article 19 Mesures d'incitation à la transmission des exploitations agricoles au profit de jeunes agriculteurs

Descriptif et objectif de la mesure

Relèvement de 100 000 € des seuils de recettes ouvrant droit à l'exonération de la plus-value dégagée en cas de cession d'une entreprise agricole et renforcement de divers dispositifs d'exonérations relatives aux plus-values de cession.

Position du CESE

Le CESE relève que cette mesure va dans le sens d'une incitation à la transmission des exploitations agricoles. Dans ses avis *Projet de loi d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture¹⁸* et *Les recommandations du CESE pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française¹⁹*, le CESE préconise de favoriser les transmissions en facilitant la mise en relation des futurs cédants avec une plus grande diversité de profils de porteurs de projets. Cela passe notamment par le fait de rendre plus incitatives les mesures financières destinées aux futurs cédants en faveur de la transmission : fiscalité, retraite progressive...

Plus spécifiquement, l'avis *Entre transmettre et s'installer, l'avenir de l'agriculture²⁰* ! adopté en 2020 a exploré plusieurs dimensions pour faciliter la transmission et l'installation des exploitants et préconisait une remise à plat (évaluation de leur efficacité et adaptation si nécessaire) des avantages fiscaux accordés lors de la transmission de l'exploitation ainsi qu'une meilleure information de ces dispositifs, en particulier auprès des futurs installés hors cadre familial.

¹⁷ Rapporteuse : Cécile Claveirole (groupe Environnement et nature)

¹⁸ Rapporteurs : Cécile Claveirole (groupe Environnement et nature), Franck Tivierge (groupe CFDT)

¹⁹ Rapporteurs : Christophe Grison groupe (Coopération), Franck Tivierge (groupe CFDT)

²⁰ Rapporteur : Bertrand Coly (groupe OEMJ)

Article 56 Souscription à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement

Descriptif et objectif de la mesure

Le ministre chargé de l'économie est autorisé à souscrire à l'augmentation de capital de la Banque africaine de développement approuvée par une résolution du conseil des gouverneurs de cette institution en date du 29 mai 2024, dans la limite d'un montant de 3,9 milliards d'euros. Les parts correspondantes sont susceptibles d'être appelées dans les conditions fixées par les statuts de la banque. La BAD vise à promouvoir le développement des pays africains et contribuer à l'intégration économique du continent, notamment par le financement des investissements nationaux, multinationaux et des projets d'intégration économique ; à apporter son concours aux États membres, aux organisations sous-régionales, aux institutions financières et aux opérateurs économiques, dans leurs efforts pour la mobilisation des ressources financières et le financement des projets, notamment pour préserver les écosystèmes et lutter contre le changement climatique ; à appuyer les États membres, les organisations sous-régionales et les opérateurs économiques dans le financement des études de faisabilité des programmes et projets.

Position du CESE

Dans son avis *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir*²¹ le CESE souligne l'importance de diversifier et d'innover dans les sources de financements : des banques de développement aux investisseurs privés. Le CESE prend acte de cette mesure qui consolide une des sources de financements.

Art. 60 Réforme du chèque énergie

Descriptif et objectif de la mesure

Le chèque énergie est une aide de l'État attribuée aux ménages modestes visant à les aider à payer les factures d'énergie de leur logement ou leurs travaux de rénovation énergétique. A partir de 2025, de nouvelles modalités d'établissement de la liste des bénéficiaires du chèque énergie doivent être définies afin de proposer une solution pérenne et ne plus se fonder sur une liste obsolète. Les nouvelles dispositions visent à fonder les conditions d'éligibilité des bénéficiaires sur le double critère de leur situation financière et de leur occupation d'un logement identifié comme étant leur résidence principale.

²¹ Rapporteur : Jean-Marc Boivin (groupe Associations)

Position du CESE

Le CESE a adopté en 2022 un avis *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*²² traitant plus globalement de l'enjeu majeur que représente le bâtiment sur les plans énergétique, climatique, économique et environnemental. Il préconisait de « coordonner, en lien avec les Régions, le pilotage des politiques publiques, y compris les aides, en matière de rénovation au sein d'un même ministère ou d'une délégation interministérielle placée directement sous l'autorité du Premier ministre pour concentrer toutes les compétences et faciliter la prise de décisions cohérentes et le contrôle de leur application ».

Le CESE alerte par ailleurs sur la situation particulière des Outre-Mer. Dans son avis récent *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer*²³ ? il a recommandé que « pour faire face à la précarité énergétique de nombreux habitants en Outre-mer, le CESE préconise aux Centres communaux d'action sociale de mettre à disposition des « chèques » dédiés à l'énergie pour les foyers les plus modestes ». Cette réforme devrait par conséquent tenir compte de la spécificité des départements d'Outre-Mer en veillant à ce que les nouveaux critères d'éligibilité n'écartent pas les foyers les plus modestes.

²² Rapporteur Didier Gardinal (groupe Entreprises)

²³ Rapporteurs : Nadine Hafidou (groupe Entreprises), Alain André groupe (CGT-FO)

SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

Art. 42 : Crédits du budget général

Descriptif et objectif de la mesure

Il s'agit du premier article de la deuxième partie du PLF consacrée aux dépenses. Il présente les montants totaux des autorisations d'engagement (618,7 milliards d'euros) et des crédits de paiements (594,0 milliards d'euros) pour l'année 2025. Le détail des données budgétaires figure dans 34 projets annuels de performances (PAP) annexés au PLF relatifs aux missions, chacune étant divisée en programmes et actions (c'est également dans ces documents que sont détaillés les indicateurs de performances des politiques publiques financées).

Mission « Agriculture » - programme 149

Descriptif et objectif de la mesure :

On note une légère hausse des crédits d'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles (+2,7 %).

Position du CESE

Le CESE prend acte de la légère hausse des crédits d'appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles (+ 2,7 %) qui ne répondent pas à l'ampleur des enjeux décrits dans les avis *Projet de loi d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture*²⁴ et *Les recommandations du CESE pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*²⁵. Le CESE s'interroge notamment sur « les dispositions opérationnelles et les moyens qui seront mobilisés pour atteindre les objectifs fixés » par le Projet de loi d'orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture dont le Gouvernement l'avait saisi en décembre 2023.

²⁴ Rapporteurs : Cécile Claveirole (groupe Environnement et nature), Franck Tivierge (groupe CFDT). (2023)

²⁵ Rapporteurs : Christophe Grison (groupe Coopération), Franck Tivierge (groupe CFDT) (2023)

Mission « Aide publique au développement » - programme 110

Descriptif et objectif de la mesure :

Baisse des crédits de -1,3Mds€

Position du CESE

La baisse de -1,3 Mds€ des crédits inquiète le CESE qui s'est exprimé dans plusieurs avis sur (i) l'importance d'atteindre le seuil de 0,55 % de notre revenu national brut consacré à l'aide publique au développement (avis *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir*²⁶ »), (ii) sur les priorités de l'aide aux pays les moins avancés (inscrite dans la loi dite LOSPIM) et (iii) sur l'impératif de se positionner sur la trajectoire de 0,7 % (avis *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*²⁷).

Le CESE regrette par ailleurs la complexité, le manque de transparence comptable et l'insuffisante redevabilité caractérisant le déploiement de l'ADP (avis *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*²⁸).

Mission interministérielle « Cohésion des territoires » - programme 135

Descriptif et objectif de la mesure :

Baisse d'un milliard d'euros des crédits de rénovation

Position du CESE

Sur la prime de transition énergétique (MaPrimRenov') désormais gérée par l'ANAH (auparavant par le ministère de la transition écologique) sous forme d'une subvention d'un montant de 2,5 milliards d'euros pour 2025, le CESE regrette la baisse d'un milliard d'euros par rapport à l'an dernier ainsi que l'accent mis à nouveau sur les gestes en défaveur des « travaux d'ampleur » (anciennement désignés par « rénovation globale »). Dans son « avis *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*²⁹ (2022), le CESE préconise de massifier la rénovation des logements et de rendre possible la généralisation d'une obligation soutenable de rénovation énergétique globale.

Le CESE regrette également la baisse des crédits du programme « Politique de la ville » qui concerne principalement les actions territorialisées et des dispositifs spécifiques de la politique de la ville, ainsi que le non-financement du nouveau programme national de renouvellement urbain par lequel l'ANRU assure les actions de rénovation urbaine et d'amélioration du cadre de vie au titre de la mission « politique de la ville ».

²⁶ Rapporteur ; Jean-Marc Boivin (groupe Associations). 2023

²⁷ Rapporteurs : Marie Truller-Kane (groupe Associations), Olivier Mugnier (groupe Coopération), 2020.

²⁸ Rapporteurs : Op. cit.

²⁹ Rapporteur : Didier Gardinal (groupe Entreprises).

Mission « Écologie, développement et mobilités durables »

Descriptif et objectif de la mesure :

Plusieurs coupes dans les crédits du « Fonds Vert », des crédits des programmes Paysages, eau et biodiversité, Prévention des risques, etc.

Position du CESE

Plusieurs coupes budgétaires vont à l'encontre des objectifs de transition environnementale ce que le CESE déplore :

- Programme 380 : Réduction du budget du « Fonds vert » (Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires) dont les autorisations d'engagement passent de 2,5 milliards d'euros à 1 milliard d'euros, soit - 60 %, alors que ce fonds a connu un réel succès depuis sa création (avis *Financer notre stratégie énergie-climat*³⁰ et *Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste*³¹).
- Programme 174 (Energie, climat et après-mines) : Le montant des aides à l'acquisition de véhicules propres (baisse de 35 % à 0,97 milliards d'euros) pose le risque d'un ralentissement de la réduction des émissions de GES sur le transport routier (avis *Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?*³²)
- Programme 113 (Paysages, eau et biodiversité) : le CESE s'inquiète de la baisse de 19,5 % des crédits du programme (à 5 millions d'euros) à l'heure où les risques associés à la gestion de l'eau et à la biodiversité vont croissants avec un coût social et environnemental potentiellement considérable. Les enjeux de la gestion de l'eau sont majeurs (avis *Comment favoriser la gestion durable de l'eau en France face aux changements climatiques ?*³³ et *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive*³⁴), notamment dans les territoires ultramarins (avis *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*³⁵). Les crédits sont en baisse de 13 % alors même
- Programme 181 (Prévention des risques) : les crédits restent stables (225 millions d'euros) alors que le CESE a préconisé une augmentation dans son avis *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques*³⁶. Sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit Fonds Barnier), le CESE restera attentif à ce que le montant de 1 milliard attendu en fonds de concours soit confirmé.

De plus, le CESE s'est prononcé en faveur de la réduction des dépenses néfastes à l'environnement. Il regrette que le PLF contient des augmentations de ce type de dépenses : ainsi du soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques (+ 631 % à 0,6 milliard d'euros, dans le programme 345 « Service public de l'énergie ») (avis *Financer notre stratégie énergie-climat*³⁷).

³⁰ Rapporteuse : Op. cit.

³¹ Rapporteurs : Soraya Duboc (groupe CFDT), Nicolas Richard (groupe Environnement et nature), 2023.

³² Rapporteur : Sébastien Mariani (groupe CFDT), 2023.

³³ Rapporteurs : Pascal Guihéneuf (groupe CFDT), Serge Le Quéau (groupe Alternatives sociales et écologiques), 2023.

³⁴ Rapporteurs : Jean-Marie Beauvais (groupe Environnement et nature), Jean-Yves Lautridou (groupe CFDT), 2023.

³⁵ Rapporteurs : Michèle Chay (groupe CGT), Sarah Mouhousoune (groupe Outre-mer), 2022.

³⁶ Rapporteurs : Fanny Arav (groupe UNSA), François-Xavier Brunet (groupe Entreprises), 2022.

³⁷ Rapporteuse : Op. cit., 2023.

Mission « Economie »

Descriptif et objectif de la mesure :

Si les crédits globaux de cette mission diminuent légèrement (-1,74 %), le CESE s'inquiète de baisses notables de certains programmes.

Position du CESE

D'une manière générale, le CESE a, dans plusieurs de ses avis, alerté sur l'insuffisance de notre effort de recherche qui devrait atteindre 3 % du PIB (accord de Lisbonne) mais plafonne autour de 2,2 % (*Rapport annuel sur l'état de la France 2022, 2023 et 2024*).

Dans son avis sur le *Projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*³⁸, le CESE déplorait l'insuffisance des moyens consacrés à la recherche ainsi qu'aux chercheurs et chercheuses.

Dans sa contribution au Programme national de réforme 2022 (PNR, désormais plan budgétaire structurel à moyen terme -PSMT-), le CESE préconisait d'affecter 7,5 milliards d'euros par an dans la recherche publique (pour tendre vers la cible des 3 % du PIB).

Sur la mission « Investir pour la France de 2030 » :

Le CESE s'inquiète de la diminution totale de 25 % des crédits de France 2030, notamment les crédits relatifs au financement des investissements stratégiques (- 23 % à 4,4 millions d'euros) et au financement structurel des écosystèmes d'innovation (- 53 % à 778 millions d'euros).

Ces baisses interviennent à un moment où la France fait face à des enjeux d'innovation et de compétitivité majeurs (*Rapport annuel sur l'état de la France 2022, 2023 et 2024*).

Le CESE n'a eu de cesse ces dernières années d'interpeller les pouvoirs publics sur la nécessité de réindustrialiser la France (avis *Industrie : un moteur de croissance*³⁹) et ce bien avant la crise sanitaire de 2020. En 2021, à la sortie de cette crise, le CESE a voté l'avis *Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités*⁴⁰ dans lequel il appelait entre autres à intensifier les missions de participations stratégiques et d'instruction d'une planification financière de long terme de l'Agence de participations de l'État.

³⁸ Rapporteuse : Sylviane Lejeune (groupe CGT), 2020.

³⁹ Rapporteuse : Marie-Claire Cailletaud (groupe CGT), 2018.

⁴⁰ Rapporteurs : Marie-Claire Cailletaud (groupe CGT), Frédéric Grivot (groupe Entreprises), 2021.

Mission « Recherche et enseignement supérieur »

Descriptif et objectif de la mesure :

Si les crédits totaux de cette mission diminuent légèrement (-1,74 %), on constate une baisse notable des crédits de certains programmes : - 46 % sur la recherche et enseignement supérieur en matière économique et industriel (à l'heure des enjeux de réindustrialisation), -97 % sur la recherche dans le domaine des risques ou encore -16 % dans la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables.

Position du CESE

D'une manière générale, le CESE a, dans plusieurs de ses avis, alerté sur l'insuffisance de notre effort de recherche qui devrait atteindre 3 % du PIB (accord de Lisbonne) mais plafonne autour de 2,2 % (*Rapport annuel sur l'état de la France 2022, 2023 et 2024, Ambition et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique 2022*⁴¹).

Dans son avis sur le *Projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche (2020)*, le CESE déplorait l'insuffisance des moyens consacrés à la recherche ainsi qu'aux chercheurs et chercheuses.

Dans sa contribution au Programme national de réforme 2022 (PNR, désormais plan budgétaire structurel à moyen terme -PSMT-), le CESE préconisait d'affecter 7,5 milliards d'euros par an dans la recherche publique (pour tendre vers la cible des 3 % du PIB).

Les liens entre recherche, innovation et activité économique sont cruciaux pour l'industrie : c'est pourquoi le CESE n'a de cesse de rappeler l'importance de la recherche, notamment fondamentale, financée par l'État, pour relever le défi de la réindustrialisation ((avis *Industrie : un moteur de croissance*⁴²)).

⁴¹ Rapporteurs ; Op. cit.

⁴² Rapporteuse ; Op. cit.

Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - programme 163

Descriptif et objectif de la mesure :

Position du CESE

Les crédits destinés à la « Jeunesse et vie associative » sont stables par rapport à 2024, contrairement aux préconisations portées par le CESE dans son avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*⁴³ qui appelle à passer la part du budget consacré à la vie associative à 2,5 % (contre 1,77 % en 2024).

Le CESE propose notamment de créer un fonds national de mobilisation pour la vie associative, abondé par :

- La rétrocession volontaire de tout ou partie des intérêts des livrets bancaires d'épargne ;
- Un relèvement des plafonds du régime mécénat d'entreprise sous condition de reversement au fonds.
- Une partie des fonds saisis et confisqués par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) et les intérêts que ceux-ci génèrent.
- La possibilité par les fondations reconnues d'utilité publique (FRUP) de flécher une partie des fonds propres aujourd'hui non-libérables au fonds.

Par ailleurs, l'avis « Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté »⁴⁴ offre des perspectives législatives pour réformer notamment les articles 200 et 238 bis du Code général des impôts.

Le CESE est attentif aux efforts de l'État vis-à-vis de la jeunesse et, dans sa résolution *Pour des politiques de jeunesse structurantes et adaptées aux enjeux du XXIème siècle* (2023), a appelé les pouvoirs publics à se donner les moyens de politiques de jeunesse ambitieuses, à la hauteur des défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels la jeunesse fait face.

Sur le sport et le parasport en particulier, le CESE enjoint les pouvoirs publics à développer et diversifier l'offre d'activité physique et sportive inclusive et à mieux former et sensibiliser les acteurs clés de ces écosystèmes (avis *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous*⁴⁵).

⁴³ Rapporteurs : Martin Bobel (groupe Associations), Dominique Joseph (groupe Santé et citoyenneté), 2024.

⁴⁴ Rapporteurs : Marie-Claire Martel (Groupe Associations), Jean-François Naton (Groupe CGT)

⁴⁵ Rapporteurs : Dominique Carlac'h (groupe Entreprises), Marie-Amélie le Fur (groupe Associations), 2023.

Mission « Outre-mer » - Programme 123

Descriptif et objectif de la mesure :

Position du CESE

Le CESE estime que les réductions de crédits atteignent des niveaux dangereux à l'heure où nos territoires ultramarins traversent des crises multifactorielles. La réduction de 34 % du programme « Conditions de vie outre-mer », de - 76,15 % pour l'Aménagement du territoire, - 38,41 % pour les Collectivités territoriales, - 75 % pour le « Financement de l'économie » ou encore de - 52 % de l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » sont orthogonaux aux positions du CESE exprimés dans ses avis, notamment *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*⁴⁶, *Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*⁴⁷ et *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*⁴⁸ et *Mieux connecter les Outre-mer*⁴⁹.

Les baisses du programme 123 (Conditions de vie Outre-mer) de 472 millions d'euros, concernent principalement les crédits alloués aux Collectivités territoriales passant de 427 millions d'euros à 254 millions d'euros. L'action 2 « Aménagement du territoire » connaît aussi une très forte baisse des crédits d'intervention passant de 232 millions d'euros à 85 millions d'euros. La baisse est aussi conséquence sur le logement social qui devrait être une priorité au regard des besoins. Ces coupes vont à l'encontre des préconisations du CESE visant à renforcer l'action des collectivités territoriales, notamment dans les domaines de la gestion de l'eau et l'assainissement, qui connaît de graves dysfonctionnements en Guadeloupe, à Mayotte et en Guyane, et de l'aide sociale des communes aux ménages particulièrement fragilisés (préconisation 1 de l'avis *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*⁵⁰).

Les ressources fiscales des collectivités locales sont en effet particulièrement fragiles en Outre-mer. Dans son avis de 2022, *Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*⁵¹, le CESE invitait au contraire à adapter les formules de péréquation des communes pour tenir compte des possibilités réelles de ressources, des besoins d'investissement pour se mettre à niveau, et des coûts effectifs locaux du fait, notamment, du coût des normes à respecter.

Les crédits alloués à l'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (P138) passent de 57 millions d'euros en LFI 2024, à 39 millions d'euros pour 2025, alors que le CESE préconise à l'inverse un rehaussement significatif des crédits alloués à LADOM pour l'aide à la continuité territoriale des « publics prioritaires » en Outre-mer (Préconisation 5 de l'avis *Mieux connecter les Outre-mer*⁵²).

⁴⁶ Rapporteuses : Véronique Biarnaix-Roche (groupe CFE-CGC), Ghislaine Arlie (groupe Outre-mer), 2023.

⁴⁷ Rapporteuses : Inès Bouchaut-Choisy (groupe Outre-mer), Olivier Mugnier (groupe Coopération), 2022.

⁴⁸ Rapporteuses : Op. cit.

⁴⁹ Rapporteurs : Danielle Dubrac (groupe Entreprises), Pierre Marie-Joseph (groupe Outre-mer), 2024.

⁵⁰ Rapporteuses : Op. cit.

⁵¹ Rapporteuses : Op. cit.

⁵² Rapporteurs : Op. cit., 2024.

Ces baisses interviennent à un moment où la France fait face à des enjeux d’innovation et de compétitivité majeurs (*Rapport annuel sur l’état de la France*⁵³ 2022 et 2023).

Mission “Travail et emploi” – programmes 103 et 111

La mission est globalement affectée d’une baisse de ses crédits (6,41% en AE et –4,49% en CP), soit une coupe de plus d’un milliard d’euros.

Sur le programme 103 “Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi », la baisse des crédits atteint 19,41% en AE et 13,91% en CP, touchant principalement l’aide à l’apprentissage et l’accompagnement et la formation des demandeurs d’emploi.

Les montants de crédits beaucoup plus modestes consacrés au programme 111 pour “l’amélioration de la qualité de l’emploi et des relations de travail” connaissent une diminution très sensible avec une baisse prévue des autorisations d’engagement de 76%.

Position du CESE

Le CESE estime que les réductions de crédits de cette mission atteignent des niveaux élevés dans un moment où il a souligné d’importants besoins d’accompagnement par les services de l’Etat à l’adresse des entreprises, des demandeurs d’emploi et des salariés. Dans son avis sur *La prévention et la lutte contre le chômage de longue durée dans une perspective d’action territoriale*⁵⁴ le CESE a montré la persistance d’un niveau de chômage de longue durée élevé par les difficultés du système d’orientation et de formation professionnelle à repérer les personnes les plus éloignées de l’emploi et à les accompagner dans un parcours de retour vers l’emploi. Il y observait également que les personnes pour lesquelles ces difficultés étaient prévisibles avaient pu ne jamais suivre de formation professionnelle permettant de se requalifier au cours de leur carrière. Cela plaide pour un accompagnement des entreprises dans les efforts de gestion de l’emploi et des parcours professionnel ou dans la mise en œuvre de solutions intéressantes telles que le dispositif transitions collectives.

Dans son avis *Les métiers en tension*, le CESE soulignait l’existence de facteurs expliquant les difficultés de recrutement tenant selon les métiers à une inadéquation de l’offre et de la demande de formation, ou à des conditions de travail particulièrement défavorables. L’ingénierie des services déconcentrés de l’Etat et de ses opérateurs, relevant de la mission travail et emploi, pour accompagner les employeurs et les salariés, les branches professionnelles et les OPCO dans leurs efforts de prospective de l’emploi ne devrait pas être minorée.

L’importance du volet travail et emploi de la planification écologique, qui va susciter des efforts de reconversion (avis *Mobiliser les acteurs du travail et de l’emploi pour réussir la planification écologique*⁵⁵), ainsi que l’enjeu d’une écologisation du travail, notamment par l’intensification des démarches de prévention des risques professionnels de plus en plus conçus en interaction avec les risques environnementaux (*Avis Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements*

⁵³ Rapporteurs : Op. cit. ; Marianne Tordeux-Bitker (groupe Agir autrement pour l’innovation sociale et environnementale), 2023.

⁵⁴ Rapporteurs : Luc Bérille (groupe UNSA), Jean Michel Pottier (groupe Entreprises)

⁵⁵ Rapporteurs : Pascal Mayol (groupe Environnement) Claire Tutenuit (groupe Agir)

*climatiques*⁵⁶), implique de réhausser la qualité du dialogue social et des relations de travail. A cet égard, l'effort supplémentaire d'investissement social dans les institutions en charge des moyens de prévention (ANACT, formation au dialogue social à l'INTEFP) ne devrait pas être négligé et la diminution des crédits des différents programmes de la mission travail et emploi est préoccupante. L'appel du CESE en faveur d'une réflexion démocratique approfondie sur les questions du travail (cf. Résolution du CESE, *Le travail en questions*⁵⁷) peut ici être réitéré, tant les motifs de préoccupation sur les baisses de crédits sont nombreux : mauvais chiffres des accidents du travail, judiciarisation des conflits se déplaçant sur le terrain de la faute lourde des employeurs et leur défaut de prévention, etc. En outre, il signale que la politique d'aide à l'alternance a pour une part importante contribué à l'amélioration des taux d'emploi des jeunes. Une réduction brutale et générale de ces aides à l'alternance ne lui paraît pas justifiée. Il recommande un meilleur ciblage des aides en particulier sur les jeunes des QPV (RAEF, 2023). L'action revitalisation économique et emploi est composée du financement des Epide et des exonérations de charges des entreprises en ZFU. Le CESE note qu'aucune action au titre de la politique de la ville. Si le CESE approuve le financement des Epide qui relèvent de la politique de la ville, dont des avis anciens ont soutenu la création, il s'interroge sur l'efficacité des politiques d'exonérations de charge en ZFU qui ne constituent pas un accompagnement direct des habitants des quartiers dans leurs démarches d'insertion professionnelle, ni des petites entreprises qui s'y sont créées.

Mission "Enseignement scolaire" – programmes 140 et 141

Descriptif et objectif de la mesure :

Les crédits proposés pour la mission "Enseignement scolaire", les plus importants en volume dans le budget de l'État, sont globalement stables, affichant une très légère progression en valeur (2%). Certaines diminutions observées portent sur les actions à la vie scolaire et sur les actions éducatives complémentaires aux enseignements. Le PLF prévoit 4.000 postes d'enseignants en moins : 3.155 dans le premier degré, 181 dans le second degré et seulement 664 dans le privé. Une baisse justifiée selon le gouvernement par une baisse des effectifs d'élèves liée à l'évolution démographique.

Position du CESE

Le CESE a récemment pris position pour une augmentation de 15% des salaires bruts des enseignants. La stabilité, hors inflation, du budget consacré à la mission enseignement scolaire s'inscrit dans un cadre où les mesures de revalorisation salariales demeurent très en dessous de ces recommandations, ne prévoyant que quelques mesures de revalorisation catégorielles, principalement liées aux taux d'agents promus (avis récent *Réussite à l'École, réussite de l'École*⁵⁸)

Par ailleurs, le récent avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*⁵⁹ a relevé que de nombreux établissements scolaires soumis à l'obligation de consacrer trois séances annuelles d'enseignement par an

⁵⁶ Rapporteur : Jean-François Naton (groupe CGT)

⁵⁷ Rapporteurs : Cécile Gondard-Lalanne (groupe Alternatives sociales et écologiques), Elisabeth Tomé-Gertheinrichs (groupe Entreprises)

⁵⁸ Rapporteur : Bernadette Groison (groupe Alternatives sociales et écologiques), 2024.

⁵⁹ Avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, Rapporteurs : Cécile Gondard-Lalanne (Groupe Alternatives sociales et écologiques), Evanne Jeanne-Rose (groupe des Organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse), 2024.

dans leur classe ne mettaient pas en œuvre cette obligation. Le CESE alerte sur l'importance de cet objectif, qui ne devrait pas être négligé pour un motif budgétaire ou autre. Des besoins d'accompagnement périscolaires se manifestent dans d'autres champs, et notamment pour organiser dès le primaire, des activités sportives 30 minutes par jour en dehors de l'école (*Avis Développer le Parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous*⁶⁰)

Mission "Solidarité, insertion et égalité des chances"

Descriptif et objectif de la mesure :

La mission comprend les programmes inclusion sociale et protection des personnes, handicap et dépendance et égalité femmes hommes. Seul le dernier voit ses crédits sensiblement augmenter. Mais la masse la plus significative de la mission est consacrée au programme 304 financement de la prime d'activité, du RSA – certains départements ayant rejoint le dispositif de manière définitive de recentralisation (Guyane, Mayotte, La Réunion) ou expérimentale (Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales, Ariège) - et la prime de fin d'année. Or le financement par l'Etat du RSA voit une baisse de ses crédits de 1,49%.

Par ailleurs, les crédits accordés à l'action 17 en faveur de la protection et de l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables (+21,74%). En particulier, « *L'État consacra 50 M€ au financement des départements pour le maintien dans les structures de l'aide sociale à l'enfance (ASE) des jeunes atteignant la majorité, pendant trois ans ou jusqu'à leur autonomie. La contractualisation en prévention et protection de l'enfance avec les départements est poursuivie.* »

En outre, « *l'État accompagnera désormais financièrement, pour 86 M€ dès cette année, les collectivités autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant dans la mise en place du Service public de la petite enfance au 1er janvier 2025.* »

Position du CESE

L'attention du CESE aux prestations versées par la solidarité nationale à destination des publics les plus vulnérables l'a conduit à préconiser la création d'un revenu minimum social garanti (*Avis Revenu minimum social garanti*⁶¹) dont le champ serait ouvert aux jeunes ni en emploi, ni en formation à partir de 18 ans. L'évolution du RSA et des dispositifs de suivi de ses bénéficiaires, notamment leur inscription systématique à France travail, pour renforcer leur accompagnement vers l'emploi, ainsi que la recentralisation des financements, interrogent les organisations de la société civile qui suivent les politiques d'insertion. L'effort pour éradiquer la grande pauvreté ne saurait se réduire à un dispositif de contrôle accru des personnes les plus éloignées de l'emploi (cf. *Avis, Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*⁶²). Elles ont exprimé leurs réserves (RAEF 2023) sur la perspective de voir le versement du RSA conditionné à de nouvelles

⁶⁰ Rapporteurs : Dominique Carlac'h (groupe Entreprises) et Marie-Amélie Le Fur (groupe Associations)

⁶¹ Rapporteurs : M. Vignau (groupe UNSA) et Marie-Aleth Gard.

⁶² Rapporteur.e.s : Marie-Hélène Boidin-Dubrule (groupe Entreprises) et Stéphane Junique (groupe Mutualité)

exigence en matière d'activités hebdomadaire. Ces réserves ne peuvent qu'être réexprimées au vu de la baisse des crédits de l'État consacrés à la solidarité nationale, qui s'ajoute à la baisse des dotations aux collectivités locales, parmi lesquelles les départements en charge de l'aide sociale et de l'ESS.

Le CESE est en revanche favorable au rattrapage du retard pris en matière de financements de la protection de l'enfance et du service public de la petite enfance. Il s'interroge sur le caractère suffisant des mesures annoncées compte tenu des besoins évalués dans ses deux avis (*Avis Vers un service public de la petite enfance* et *La protection sociale de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE⁶³*).

Mission "Engagements financiers de l'État"

Descriptif et objectif de la mesure :

La mission rassemble les crédits consacrés au remboursement de la dette de l'État (la dette courante pour 88% du volume et celle contractée en raison de la COVID pour 8%, charge de la dette SNCF Réseau reprise par l'État, appels en garanties) arrive au second rang en volume de crédits.

Position du CESE

Dès 2019 et l'avis *Fractures et transitions*, le CESE signalait que le financement de la dette restreignait de plus en plus les possibilités d'intervention de l'État pour financer les investissements d'avenir. Depuis, les dispositifs mis en place pour amortir les conséquences de la crise COVID et de l'inflation (boucliers) sur les entreprises et les ménages ont considérablement dégradé les déficits et l'endettement contraignant à l'extrême les arbitrages budgétaires.

Pour le CESE cependant, le financement par la dette de certaines activités crée un effet positif sur l'activité et l'emploi et d'autre part, la vitesse de stabilisation du déficit doit être finement déterminée pour ne pas aggraver les inégalités et affecter le moins possible l'activité économique (*Rapport annuel sur l'état de la France 2022 : changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir⁶⁴*).

⁶³ Rapporteuses : Marie-Andrée Blanc (groupe Familles), Pascale Coton (groupe CFTC), 2022.

⁶⁴ Op. cit.