

N° 385

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 février 2021

PROPOSITION DE LOI

visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux,

PRÉSENTÉE

Par Mme Vanina PAOLI-GAGIN, MM. Claude MALHURET, Emmanuel CAPUS, Daniel CHASSEING, Jean-Pierre DECOOL, Joël GUERRIAU, Jean-Louis LAGOURGUE, Alain MARC, Pierre MÉDEVIELLE, Mme Colette MÉLOT, MM. Franck MENONVILLE, Pierre-Jean VERZELEN, Dany WATTEBLED, Bruno BELIN, Jean-Baptiste BLANC, Gilbert BOUCHET, Laurent BURGOA, Michel CANEVET, Pierre CHARON, Édouard COURTIAL, Yves DÉTRAIGNE, Mmes Sabine DREXLER, Françoise FÉRAT, Frédérique GERBAUD, MM. André GUIOL, Alain HOUPERT, Antoine LEFÈVRE, Didier MANDELLI, Mme Sylviane NOËL, M. Stéphane SAUTAREL, Mmes Dominique VÉRIEN, Sylvie VERMEILLET, Marta de CIDRAC, Nathalie DELATTRE, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Ludovic HAYE, Jean HINGRAY, Christian KLINGER et Jean-Marie MIZZON,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise sanitaire que nous traversons constitue un choc sans précédent pour notre économie. Surtout, la pandémie a mis en lumière, de façon brutale, les faiblesses structurelles de notre modèle de développement. Alors que les chaînes d'approvisionnement étaient sévèrement perturbées par les différentes mesures de restrictions sanitaires, la France a soudainement pris conscience de sa très forte dépendance vis-à-vis de l'étranger dans de nombreux domaines, et singulièrement en matière d'industrie. Ce qui était une évidence pour certains s'est imposé comme une réalité pour tous : la souveraineté de la France dépend de son appareil productif.

Dès l'hiver 2020, le Gouvernement et le Parlement se sont mobilisés pour mettre en place les dispositifs de protection adaptés. Cette mobilisation s'est opérée en deux temps : d'abord un plan de sauvetage, afin de préserver nos entreprises face au choc sanitaire ; ensuite un plan de relance, afin de provoquer un fort rebond d'activité économique. Ces mesures, si elles ont fait l'objet d'un très large consensus politique, auront toutefois des conséquences durables sur nos finances publiques dont nous devons prendre la mesure en toute responsabilité : en un an, le taux d'endettement a bondi de plus 20 points, passant de près de 100% du PIB fin 2019 à plus de 120% fin 2020. Du jamais vu en temps de paix.

Mais cette crise nous offre également des opportunités sans précédent, qui tiennent précisément au double aspect de notre mobilisation face à la crise. Il nous appartient aujourd'hui de saisir ces opportunités pour engager le pays dans un élan de reconstruction.

D'une part, le plan de sauvetage de l'économie a permis la constitution d'une sur-épargne considérable. Et pour cause : si les restrictions sanitaires ont eu, et ont encore un impact très lourd sur la consommation, les mesures mises en place pour préserver les emplois, au premier rang desquelles le dispositif massif d'activité partielle, ont permis le maintien des revenus pour beaucoup de particuliers, alors même que la France connaissait une récession sans précédent depuis la fin de la deuxième guerre mondiale. Le montant de cette sur-épargne dépassait déjà les 100 milliards d'euros à fin 2020 ; il devrait atteindre les 200 milliards à

la fin 2021. L'épargne a donc enflé en même temps que notre dette publique.

D'autre part, le plan de relance engagé par le Gouvernement prévoit l'injection, d'ici 2022, de 100 milliards d'euros dans l'économie, pour créer un choc de demande et stimuler l'activité des entreprises. La mobilisation d'un tel montant en deniers publics, dans le contexte actuel de forte diminution des recettes fiscales, a entraîné l'émission massive de nouveaux titres de dette, prouvant au passage que la signature de la France continue d'inspirer confiance sur les marchés. Surtout, ce plan de relance constitue une formidable opportunité de transformer le pays, en accélérant la transition écologique et la réindustrialisation des territoires. Il s'agit de faire de la nécessaire relance une opportunité de moderniser nos entreprises et nos infrastructures face aux défis de demain.

Mais le risque existe que ce plan de relance, comme toute politique publique élaborée et engagée depuis Paris, demeure hors-sol et ne trouve pas prise dans la réalité des territoires. La réussite de cette dynamique ambitieuse réside donc dans la capacité des acteurs du terrain, et singulièrement des collectivités locales, à s'y engager pleinement. À cet égard, il apparaît évidemment indispensable d'associer les élus locaux à la mise en œuvre de « France Relance ». Mais il est aussi possible d'aller plus loin, en dotant les collectivités d'outils d'investissement *ad hoc* afin qu'elles prennent toute leur part à cet élan global. Surtout, de tels outils doivent leur permettre de prendre les décisions adaptées aux spécificités de leur territoire, en lien avec le tissu économique local et en cohérence avec les écosystèmes locaux.

C'est tout l'objet de cette proposition de loi, qui vise à créer des « Fonds souverains régionaux » pilotés par les acteurs locaux. L'objectif est de leur permettre d'investir dans la modernisation des infrastructures sur leur territoire afin d'accélérer la transition écologique et le développement économique. Dans le contexte actuel de forte dégradation des finances publiques, il est proposé de mobiliser à cette fin l'épargne des Français par la création d'un produit bancaire adapté, aussi sûr que le livret A et potentiellement plus rémunérateur dans le cas d'une épargne de long terme. L'ambition d'un tel dispositif est plurielle. Il vise tout à la fois à :

- Faire confiance aux élus locaux pour réaliser les investissements les plus adaptés à la réalité de leur territoire ;
- Accélérer la transition écologique en mobilisant des fonds importants dans un contexte de forte dégradation des finances publiques ;
- Dynamiser le tissu économique local, notamment industriel, en permettant à des très petites entreprises (TPE), des petites et

moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) des territoires de participer à la réalisation de ces projets d'investissement ;

- Faire des Français des acteurs de la relance par la mobilisation de leur épargne au service de la modernisation des infrastructures dans les territoires.

Ainsi, l'**article 1^{er}** crée une nouvelle section dans le code monétaire et financier, intitulée « livret de développement des territoires ». Elle correspond à un nouveau produit d'épargne mis à la disposition des Français afin de leur permettre de placer leurs économies au service de la modernisation des infrastructures dans les territoires. Sur le modèle du livret A, le produit d'épargne serait collecté par les banques au niveau national. Il serait ensuite affecté entre les différentes régions selon une clé de répartition répondant à une logique de péréquation économique. Les Français pourraient placer et retirer leur épargne librement sur ces livrets ; cependant, la rémunération de ce livret deviendrait plus intéressante avec le temps, avec une majoration par rapport au taux de rémunération du livret A de 25% au terme de cinq années et de 50% au bout de neuf ans.

L'**article 2** procède à un ajout de cohérence dans le code monétaire et financier correspondant à la création de ce nouveau livret d'épargne.

L'**article 3** prévoit des conditions particulières de fiscalisation pour les versements qui viendraient abonder, durant l'année 2022, un livret de développement des territoires. Il s'agit de ne pas pénaliser les Français qui placeraient leur épargne dans ce nouveau produit afin d'amorcer au plus vite le financement des infrastructures par les collectivités locales.

L'**article 4** crée une nouvelle section dans le code général des collectivités territoriales, intitulée « Fonds souverain régional ». Cette nouvelle section prévoit la création de ces fonds dans chaque région de métropole et d'outre-mer sous l'autorité des exécutifs régionaux. Les investissements réalisés par ce fonds sont définis par référence aux objectifs établis par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ainsi, dans les régions dotées d'un tel schéma, les emprunts contractés dans le cadre de l'épargne sur les livrets de développement des territoires concerneront nécessairement des opérations ayant donné lieu à une large concertation entre les parties prenantes ; dans les autres régions ou collectivités assimilées qui ne sont pas soumises à l'adoption d'un SRADDET, une concertation analogue devra être menée dans le cadre de chaque fonds avant le recours à un emprunt. Les fonds mobilisés par ces nouvelles

structures sont donc ceux dont la collecte et l'affectation sont prévues par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

L'**article 5** gage le dispositif au plan financier.

L'**article 6** prévoit que la loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Proposition de loi visant à orienter l'épargne des Français vers des fonds souverains régionaux

Article 1^{er}

① Après la section 1 du chapitre I^{er} du titre II du livre II du code monétaire et financier, est insérée une section 1 *bis* ainsi rédigée :

② « Section 1 bis

③ « ***Le livret de développement des territoires***

④ « Art. L. 221-9. – Un livret de développement des territoires peut être ouvert par les personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 221-3 auprès de tout établissement de crédit habilité à recevoir du public des fonds à vue et qui s'engage à cet effet par convention avec l'État.

⑤ « Art. L. 221-10. – Chaque établissement distribue au minimum 90 % des ressources qu'il collecte chaque année sur les livrets de développement des territoires entre les fonds souverains régionaux mentionnés à l'article L. 4332-2 du code général des collectivités territoriales relevant des collectivités qui ont fait part de leur souhait de bénéficier de ces ressources dans les conditions prévues à l'avant-dernier alinéa du même article L. 4332-2.

⑥ « Chacun de ces fonds est attributaire d'un pourcentage des ressources à distribuer fixé chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des collectivités territoriales. Ce pourcentage est calculé en fonction d'un indice synthétique constitué du rapport entre, d'une part, le potentiel financier net moyen par habitant de l'ensemble des collectivités mentionnées au premier alinéa dudit article L. 4332-2 et, d'autre part, le potentiel financier net moyen par habitant de chacune de ces collectivités.

⑦ « Les ressources qui ne sont pas distribuées aux fonds mentionnés au deuxième alinéa du présent article sont consacrées par l'établissement à des prêts destinés à financer des opérations d'investissement réalisées par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Afin de permettre la vérification du respect de cette obligation d'emploi, les établissements distribuant le livret de développement des territoires fournissent, une fois par an, aux ministres chargés de l'économie et des collectivités territoriales une information écrite, dont la forme et le contenu sont fixés par arrêté conjoint de ces ministres, sur les concours financiers accordés à l'aide des ressources qui ne sont pas distribuées en application du même deuxième alinéa.

- ⑧ « *Art. L. 221-11.* – Tout versement sur un livret de développement des territoires donne lieu à une rémunération par l'établissement gestionnaire. Jusqu'à l'expiration de la cinquième année civile suivant celle au cours de laquelle il a été effectué, cette rémunération est calculée selon le taux et les modalités applicables à la rémunération du livret A. Ce taux est ensuite majoré :
- ⑨ « – de 25 % à compter de la sixième année ;
- ⑩ « – de 50 % à compter de la dixième année.
- ⑪ « Par dérogation à l'article L. 221-35, les établissements gestionnaires de livrets de développement des territoires peuvent verser une rémunération supérieure à celle prévue par le présent article.
- ⑫ « Les sommes figurant sur un livret de développement des territoires peuvent être retirées à tout moment. Les intérêts versés sont exonérés de tous prélèvements fiscaux et sociaux.
- ⑬ « *Art. L. 221-12.* – Les fonds souverains régionaux, les collectivités territoriales et leurs groupements procèdent au remboursement des sommes qui leur sont attribuées en application de l'article L. 221-10 à un taux fixé, par accord avec les établissements concernés, en proportion du taux applicable à la rémunération du livret A dans la limite du double de ce taux.
- ⑭ « *Art. L. 221-12-1.* – Les opérations relatives au livret de développement des territoires sont soumises au contrôle sur pièces et sur place de l'inspection générale des finances.
- ⑮ « *Art. L. 221-12-2.* – Les conditions d'application de la présente section sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 2

À la première phrase de l'article L. 221-38 du code monétaire et financier, après les mots : « présent chapitre », sont insérés les mots : « autre qu'un livret de développement des territoires ».

Article 3

- ① Les retraits sur les produits d'épargne effectués en 2022 ne sont pas pris en compte pour le calcul des prélèvements fiscaux et sociaux auxquels ils pourraient être soumis dès lors que les sommes ainsi retirées sont consacrées à des versements sur des livrets de développement des territoires mentionnés à l'article L. 221-9 du code monétaire et financier et sont maintenues sur ces livrets pendant au moins cinq ans.
- ② En cas de retrait d'un livret de développement des territoires avant l'expiration de cette période, le titulaire du livret est redevable des prélèvements fiscaux et sociaux pour les montants dont il aurait été le cas échéant redevable au titre de l'année 2022.

Article 4

- ① Après la section 1 du chapitre II du titre III du livre III de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, est insérée une section 1 *bis* ainsi rédigée :

② « Section 1 bis

- ③ « **Fonds souverain régional**

- ④ « Art. L. 4332-2. – Il est créé, dans chaque région de métropole et d'outre-mer ainsi que dans chaque collectivité territoriale à statut particulier exerçant les compétences d'une région, un fonds souverain régional de développement territorial chargé de coordonner les interventions financières des collectivités publiques en vue d'accomplir, sur le territoire de la région ou collectivité en exerçant les compétences, des opérations de long terme en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets et de développement des usages numériques.

- ⑤ « Le conseil régional ou la collectivité territoriale à statut particulier exerçant les compétences de la région assure la gestion du fonds.

- ⑥ « Les sommes engagées par les collectivités publiques pour les interventions financières mentionnées au premier alinéa sont versées au fonds.

- ⑦ « Sur demande de l'organe délibérant de la collectivité gestionnaire adressée au ministre chargé de collectivités territoriales au plus tard le 1^{er} novembre de l'année pour laquelle elle est formulée, le fonds est également attributaire des ressources mentionnées au premier alinéa de l'article L. 221-10 du code monétaire et financier dans les conditions prévues au deuxième alinéa du même article L. 221-10.
- ⑧ « Les ressources du fonds servent au financement des opérations mentionnées au premier alinéa du présent article. Sauf lorsqu'elles correspondent à des objectifs définis dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1, ces opérations sont arrêtées par l'organe délibérant de la région ou de la collectivité exerçant les compétences d'une région après concertation avec l'ensemble des collectivités concernées à laquelle est associé le représentant de l'État dans la région. »

Article 5

La perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 6

La présente loi en entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.