

N° 164

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES  
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 16

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES  
ET DES RESSOURCES HUMAINES ET CRÉDITS NON RÉPARTIS**

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :  
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Michel BOUVARD et Thierry CARCENAC*

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602**

**Sénat : 163 et 165 à 170 (2015-2016)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> <b>LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES</b> <b>ET DES RESSOURCES HUMAINES »</b>	
<b>I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES</b> <b>RESSOURCES HUMAINES » EN 2016.....</b>	<b>11</b>
1. <i>Les crédits du ministère des finances et des comptes publics .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Une contribution exemplaire à l'effort de réduction du déficit.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Une réduction de 2 453 ETP, toujours très importante.....</i>	<i>14</i>
4. <i>Une économie de 190 millions d'euros sur les dépenses hors personnel,</i> <i>qui n'est pas seulement liée à la modernisation .....</i>	<i>15</i>
<b>II. LE PROGRAMME 156 : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET</b> <b>DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....</b>	<b>17</b>
1. <i>La direction générale des finances publiques, principale direction de Bercy .....</i>	<i>17</i>
2. <i>Trois quarts de baisses d'effectifs : un effort de plus en plus difficile sans une réflexion</i> <i>d'ampleur sur les tâches des agents.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Un quart d'économies de fonctionnement : un effort qui doit s'accompagner de</i> <i>réformes structurelles .....</i>	<i>20</i>
4. <i>L'arrêt des investissements liés à l'opérateur national de paye .....</i>	<i>21</i>
5. <i>La réorganisation du réseau : un chantier inachevé mais plus que jamais nécessaire .....</i>	<i>22</i>
6. <i>L'adaptation au numérique : changer de paradigme plutôt qu'améliorer l'existant .....</i>	<i>23</i>
7. <i>Des avancées notables dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.....</i>	<i>26</i>
<b>III. LE PROGRAMME 302 : FACILITATION ET SÉCURISATION DES</b> <b>ÉCHANGES.....</b>	<b>28</b>
1. <i>La douane : une administration qui fait face aux évolutions de ses métiers.....</i>	<i>28</i>
2. <i>Les dépenses de personnel : l'impératif de lutte contre le terrorisme et les bénéficiaires</i> <i>encore lointains de la réorganisation du réseau territorial .....</i>	<i>31</i>
3. <i>Les dépenses de fonctionnement : une hausse problématique .....</i>	<i>32</i>
4. <i>La préservation des investissements informatiques : une priorité justifiée de la DGDDI .....</i>	<i>33</i>
5. <i>La baisse des dépenses d'intervention : une mesure comptable .....</i>	<i>34</i>
6. <i>La reconversion du centre de Metz créé pour l'écotaxe.....</i>	<i>34</i>
7. <i>L'essor du commerce en ligne : l'occasion d'une modernisation profonde des missions</i> <i>de la douane .....</i>	<i>35</i>
<b>IV. LE PROGRAMME 218 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES</b> <b>ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES .....</b>	<b>37</b>
1. <i>Les États-majors des ministères économiques et financiers .....</i>	<i>37</i>
2. <i>Des économies qui portent notamment sur l'action sociale.....</i>	<i>37</i>
3. <i>Une baisse des investissements informatiques du fait de l'arrêt de l'opérateur national</i> <i>de paye (ONP).....</i>	<i>40</i>
<b>V. LE PROGRAMME 148 : FONCTION PUBLIQUE.....</b>	<b>42</b>
1. <i>La formation, l'apprentissage et l'action sociale en faveur des fonctionnaires .....</i>	<i>42</i>
2. <i>Une stabilité globale hors plan pour l'apprentissage .....</i>	<i>43</i>

<b>VI. LE PROGRAMME 309 : ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</b> .....	44
1. <i>Les travaux d'entretien lourd de l'État propriétaire</i> .....	44
2. <i>Une baisse générale qui préserve la maintenance préventive</i> .....	45

**DEUXIÈME PARTIE :  
LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »**

<b>I. UNE MISSION QUI NÉCESSITE UNE CLARIFICATION DE SA DOCTRINE D'EMPLOI</b> .....	49
1. <i>Deux dotations aux procédures spécifiques</i> .....	49
a) <i>Des programmes prévus à l'article 7 de la LOLF</i> .....	49
b) <i>Une absence de stratégie de performance et des règles d'exécution spécifiques</i> .....	50
2. <i>Un emploi des crédits parfois contestable</i> .....	50
<b>II. LA MISSION LA MOINS DOTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL MAIS EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À 2015</b> .....	51
1. <i>Une programmation triennale 2015-2017 dépassée</i> .....	51
2. <i>Des crédits en hausse (+ 8,3 % en AE et + 180,5 % en CP)</i> .....	51
a) <i>Une évolution des crédits à la hausse</i> .....	51
b) <i>La budgétisation du programme 551 : une première depuis 2009</i> .....	52
c) <i>Une dotation en augmentation pour le programme 552</i> .....	53

**TROISIÈME PARTIE :  
LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE  
« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

<b>I. UN COMPTE AU SERVICE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER ET DU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT</b> .....	55
1. <i>La double finalité du compte d'affectation spéciale</i> .....	55
2. <i>Un compte équilibré en 2016</i> .....	57
<b>II. LA POLITIQUE DE CESSIONS : DES OBJECTIFS PARFOIS DE COURT TERME ET CONTRADICTOIRES</b> .....	58
1. <i>Des prévisions de cessions en léger recul en raison de l'épuisement progressif des biens disponibles</i> .....	58
2. <i>La politique de cessions : la tentation du court terme ?</i> .....	61
3. <i>Les contradictions des cessions « Duflot »</i> .....	62
a) <i>Les cessions décotées en faveur du logement social : un bilan pour l'instant modeste</i> .....	62
b) <i>Une politique volontariste mais sans rapport avec la vocation du compte d'affectation spéciale</i> .....	63
<b>III. LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT : UN ENJEU DE CRÉDIBILITÉ ET DE SOUTENABILITÉ</b> .....	65
1. <i>Une contribution minorée par de nombreuses exceptions</i> .....	65
2. <i>Une contribution largement assumée par le ministère des affaires étrangères</i> .....	66

---

<b>IV. LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER : UNE AMBITION</b>	
<b>CONTRAINTE PAR LA FAIBLESSE DU PILOTAGE</b> .....	67
1. <i>La modernisation du parc immobilier de l'État : un effort qui doit rester soutenu sur la durée</i> .....	67
2. <i>La faiblesse de France Domaine, principal problème de la gouvernance de la politique immobilière de l'État</i> .....	68
a) <i>Le positionnement institutionnel incertain de France Domaine</i> .....	68
b) <i>Un exemple de gouvernance inaboutie : le choix du régime d'occupation des immeubles de l'État</i> .....	70
3. <i>Les opérateurs : une application encore trop légère des principes de la politique immobilière de l'État</i> .....	71
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b>	
<b>(RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BOUVARD)</b> .....	77
• <i>ARTICLE 57 (Art. 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 et 120 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014) Indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante</i> .....	77
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 57 Instauration de trois jours de carence dans la fonction publique</i> .....	83
• <i>ARTICLE 57 bis (nouveau) (Art. 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010) Prolongation de l'expérimentation relative au contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires de l'État par les caisses primaires d'assurance maladie jusqu'au 31 décembre 2018</i> .....	90
• <i>ARTICLE 57 ter (nouveau) (Art. 57 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, 78 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 67 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) Mise en œuvre des mesures de revalorisation des régimes indemnitaires prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique</i> .....	93
• <i>ARTICLE 57 quater (nouveau) Rapport sur les suppressions de postes à la DGDDI</i> .....	105
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	107
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	109
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	121
<b>ANNEXE I : LISTE DES CESSIONS DÉCOTÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL (CESSIONS « DUFLOT »)</b> .....	139
<b>ANNEXE II : LISTE DES MESURES DE SIMPLIFICATION ET DES RÉFORMES DE LA DGFIP</b> .....	143
<b>ANNEXE III : AUDITION DE BRUNO PARENT, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES (25 MARS 2015)</b> .....	149
<b>ANNEXE IV : AUDITION SUR LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT (13 MAI 2015)</b> .....	167



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### *La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »*

1. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » **contribue fortement à l'effort de réduction des dépenses publiques** : ses crédits s'élèvent à 10,9 milliards d'euros en 2016, en baisse de 317 millions d'euros (2,8 %). Cette baisse est supérieure à la programmation triennale.

2. **Les crédits de personnel, qui représentent 79 % des crédits de la mission**, baissent de 127 millions d'euros (-1,45 %), pour s'établir à 8,6 milliards d'euros. Ceci correspond à la **suppression de 2 453 ETP**.

3. **Les dépenses hors titre 2 reculent quant à elles de 190 millions d'euros (- 7,6 %)**, pour s'établir à 2,3 milliards d'euros. Toutefois, cette baisse ne correspond **pas seulement à des économies de fonctionnement** (- 93 millions d'euros), mais aussi à un recul des investissements (- 33 millions d'euros) et des dépenses d'intervention en faveur des buralistes (- 63 millions d'euros).

4. Le programme 156, qui porte les crédits de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**, représente la majeure partie de l'effort, avec des crédits en baisse de 203 millions d'euros (- 2,5 %).

5. **Les trois quarts des économies de la DGFIP reposent sur les crédits de personnel, avec la suppression de 2 130 ETP**. Compte tenu des suppressions de postes très importantes depuis plusieurs années, cet effort n'a aujourd'hui de sens que s'il s'accompagne d'une **rationalisation ambitieuse du réseau territorial**, et de **progrès en matière de simplification et de dématérialisation**. Il importe de préserver les effectifs affectés au contrôle fiscal, qui donne cette année de bons résultats, notamment dans le cadre du service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR).

6. **Un quart des économies de la DGFIP repose sur les dépenses de fonctionnement**, qui reculent de 50 millions d'euros (- 4,5 %), et qu'illustre par exemple la maîtrise des frais d'affranchissement. **Les investissements, notamment informatiques, sont en revanche préservés**.

7. Le programme 302, qui porte les crédits de la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**, voit ses crédits baisser de 70 millions d'euros (- 4,4 %). Toutefois, une partie de cette baisse (63 millions d'euros) tient à la diminution des aides versées aux buralistes, sans rapport avec les efforts budgétaires du programme, et les dépenses de fonctionnement ne diminuent guère. **La préservation des investissements en faveur de la modernisation des moyens informatiques de la DGDDI est en revanche bienvenue**.

8. **Pour 2016, 215 ETP devaient être supprimés à la DGDDI**, en cohérence avec la modernisation de la douane et la rationalisation du réseau. Toutefois, une priorité doit être accordée à **la lutte contre le terrorisme, qui justifie pleinement la création de 1 000 postes supplémentaires** annoncée par le Président de la République le 16 novembre 2015 devant le Congrès.

9. **Le centre de Metz, créé pour la gestion de l'écotaxe et auquel sont affecté 130 agents, a été reconverti** en service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR). La centralisation et la spécialisation des services de la DGDDI est une perspective qui doit être soutenue.

10. **La révolution numérique représente une opportunité majeure pour la DGFIP et la DGDDI**. Celle-ci ne doit pas être seulement comprise comme une possibilité d'améliorer l'existant, mais aussi comme une occasion de **réformer en profondeur le mode de recouvrement de l'impôt**. À cet égard, un groupe de travail de la commission des finances du Sénat, dont sont membres vos rapporteurs spéciaux, a proposé **le prélèvement à la source de la TVA sur le commerce en ligne et la déclaration automatique des revenus de l'économie collaborative par les plateformes**, sous réserve d'une franchise de 5 000 euros.

11. **Doté de 499 millions d'euros, le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »** réalise un effort de 12 millions d'euros (-2,4 %) en 2016, qui se traduit notamment par la suppression de 108 ETP. Toutefois, une partie de ces économies tient à **l'arrêt du projet de l'opérateur national de paye (ONP)**, ce qui représente en réalité une perte nette sur plusieurs années. Le reste est imputable à la **réduction du format de l'action sociale** des ministères économiques et financiers.

12. **Doté de 235 millions d'euros, le programme 148 « Fonction publique »** se caractérise par une grande stabilité, hormis l'ouverture de **30 millions d'euros sur une nouvelle action pour aider les ministères à recruter 6 000 apprentis**, conformément aux engagements pris par le Président de la République.

13. **Doté de 145 millions d'euros, le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »** voit ses crédits baisser de 16 millions d'euros (-10 %). Ce sont surtout les crédits affectés à la maintenance corrective qui baissent, au profit de la **maintenance préventive**, comme l'avaient demandé vos rapporteurs spéciaux.

#### *L'article 57 rattaché*

14. Cet article prévoit d'**étendre le bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité et de l'allocation afférente à l'ensemble des agents publics victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante, sur le modèle du dispositif existant pour les salariés du secteur privé**. S'agissant d'une mesure d'équité, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **d'adopter cet article sans modification**.

*L'article 57 bis rattaché*

15. Cet article vise à prolonger de trois années, jusqu'au 31 décembre 2018, **l'expérimentation relative au contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires par les caisses primaires d'assurance maladie**. Cette prolongation devant permettre d'achever l'évaluation de l'expérimentation et de tester de nouveaux outils juridiques et techniques avant la généralisation, vos rapporteurs spéciaux sont favorables à son **adoption sans modification**.

*L'article 57 ter rattaché*

16. Cet article vise à tirer les conséquences de la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations en prévoyant la mise en place d'**un abattement sur certaines indemnités** perçues par les fonctionnaires accompagnant la rénovation des grilles indiciaires. Il vise en outre à harmoniser **les règles en matière d'avancements d'échelons** au sein des trois versants de la fonction publique.

*L'article 57 quater rattaché*

17. Cet article prévoit la remise d'un **rapport du Gouvernement sur les conséquences des suppressions de postes à la DGDDI**. Toutefois, les annonces du Président de la République aboutiront en fait à des créations nettes de postes en 2016. Par ailleurs, ces éléments sont déjà bien documentés. Vos rapporteurs spéciaux vous proposent donc la **suppression de cet article**.

*La mission « Crédits non répartis » (anciennement « Provisions »)*

18. **Le programme 551** « Provision relative aux rémunérations publiques » fait l'objet d'une demande de crédits à hauteur de 11,4 millions d'euros en CP, une première depuis 2009.

19. **Le programme 552** « Dépenses accidentelles et imprévisibles » se voit attribuer 329 millions d'euros d'AE - dont, à nouveau, 300 millions d'euros de provision pour faire face à d'éventuelles **prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées** - et 29 millions d'euros de CP. Le recours aux crédits de ce programme est parfois contestable et nécessiterait **une clarification de sa doctrine d'emploi**.

*Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*

20. **Les produits de cessions devraient s'élever à 500 millions d'euros en 2016**. Toutefois, **la raréfaction progressive des biens cessibles de qualité** pourrait à terme remettre en cause l'équilibre économique du CAS.

21. **Les décotes « Duflot » en faveur du logement social s'élèvent à 75 millions d'euros depuis 2013**, soit une décote moyenne de 61 % sur les 26 biens cédés, représentant au total 3 779 logements (donc 2 889 sociaux). Sans préjuger du bien fondé de celles-ci, votre rapporteur spécial Michel Bouvard observe qu'elles ne correspondent pas à la vocation du CAS, et vous propose donc **un amendement tendant à reporter le montant des décotes accordées sur les crédits du budget général**, qui porte la politique en faveur du logement. Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux vous proposent **un amendement visant à faire figurer les décotes « Duflot » en annexe au projet de loi de finances annuel** : tout comme les dépenses fiscales, il s'agit de « moindres recettes ».

22. **Le taux de contribution du désendettement de l'État, retracé par le programme 721, devrait être de 16 % en 2016**, soit 80 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 75 millions d'euros de « **contribution exceptionnelle** » du **ministère des affaires étrangères**. Si l'exonération de contribution au désendettement dont bénéficie le ministère de la défense est compréhensible, il importe, à terme, d'envisager **la suppression de l'ensemble des régimes d'exonérations, pour assurer la soutenabilité du CAS** et la lisibilité de son fonctionnement.

23. **La modernisation du parc immobilier de l'État, qui repose en partie sur les crédits du programme 723**, est un chantier de longue haleine. Elles sont en légère hausse en 2016, de 3,6 % en AE et de 1,7 % en CP. La cible intermédiaire de 14,15 m<sup>2</sup> de surface utile nette par poste de travail devrait pouvoir être atteinte en 2016.

24. **La faiblesse de France domaine complique le pilotage et la bonne gouvernance de la politique immobilière de l'État**. En pratique, les ministères gardent la main sur l'essentiel des dépenses et des décisions, comme par exemple le choix du régime d'occupation des immeubles (achat, location etc.). En région, l'autorité hiérarchique appartient au préfet, et non aux responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE). En Île-de-France, la coordination entre administrations centrales et déconcentrées est insuffisante et entrave des projets de mutualisation pourtant prometteurs.

25. **Les principes de la politique immobilière de l'État ne s'appliquent pas suffisamment aux opérateurs**, dont le patrimoine et les dépenses ne sont pas connus. Un travail de fiabilisation considérable reste à faire, notamment dans les universités. France Domaine assurera un « **suivi renforcé** » de **31 opérateurs**.

\*

À la date du **10 octobre 2015**, date limite fixée par l'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), vos rapporteurs spéciaux avaient reçu :

- **72 % des réponses** au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ;
- **100 % des réponses** au questionnaire budgétaire portant sur la mission « Crédits non répartis » ;
- **83 % des réponses** au questionnaire budgétaire portant sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

## PREMIÈRE PARTIE : LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

### I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2016

#### 1. Les crédits du ministère des finances et des comptes publics

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est **la principale mission du pôle économique et financier de l'État**. En 2016, les crédits de la mission sont répartis entre cinq programmes aux finalités très différentes, qui peuvent être classés en deux catégories :

- d'une part, pour 87 % des crédits de la mission, les programmes opérationnels de **politique fiscale, comptable et douanière**, pilotée par les **deux grandes directions à réseaux** du pôle économique et financier de l'État, la direction générale des finances publiques (DGFIP, programme 156) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI, programme 302) ;

- d'autre part, pour 13 % des crédits de la mission, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** : structures d'État-majior et politiques économiques et financières transversales (programme 218), formation et action sociale interministérielle (programme 148) ; entretien des bâtiments de l'État (programme 309).

#### Répartition par programme des crédits pour 2016 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en CP) (en millions d'euros)

<b>Programme 156</b> - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 008	73,49%
<b>Programme 302</b> - Facilitation et sécurisation des échanges	1 512	13,88%
<b>Programme 218</b> - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	997	9,15%
<b>Programme 148</b> - Fonction publique	235	2,16%
<b>Programme 309</b> - Entretien des bâtiments de l'Etat	145	1,33%
<b>Total pour la mission</b>	<b>10 897</b>	<b>100,00%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016.

**Évolution par programme des crédits de la mission  
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

*(en euros)*

	Autorisations d'engagement			
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015
<b>Programme 156</b> - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 287 713 965	8 312 800 120	8 093 585 379	-2,64% -219 214 741
<b>Programme 302</b> - Facilitation et sécurisation des échanges	1 601 347 208	1 569 907 710	1 554 463 750	-0,98% -15 443 960
<b>Programme 218</b> - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	1 013 262 747	1 090 714 678	1 032 178 735	-5,37% -58 535 943
<b>Programme 148</b> - Fonction publique	169 881 340	201 319 332	231 998 380	15,24% 30 679 048
<b>Programme 309</b> - Entretien des bâtiments de l'Etat	145 346 468	150 354 077	134 979 455	-10,23% -15 374 622
<b>Total 2015 pour la mission</b>	<b>11 217 551 728</b>	<b>11 325 095 917</b>	<b>11 047 205 699</b>	<b>-2,45% -277 890 218</b>

	Crédits de paiement			
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015
<b>Programme 156</b> - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 276 386 250	8 211 983 811	8 008 216 153	-2,48% -203 767 658
<b>Programme 302</b> - Facilitation et sécurisation des échanges	1 576 685 352	1 582 591 701	1 512 362 451	-4,44% -70 229 250
<b>Programme 218</b> - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	1 056 538 313	1 054 373 963	996 674 883	-5,47% -57 699 080
<b>Programme 148</b> - Fonction publique	196 528 100	204 260 139	234 939 187	15,02% 30 679 048
<b>Programme 309</b> - Entretien des bâtiments de l'Etat	157 065 166	160 354 077	144 655 844	-9,79% -15 698 233
<b>Total 2015 pour la mission</b>	<b>11 263 203 181</b>	<b>11 213 563 691</b>	<b>10 896 848 518</b>	<b>-2,82% -316 715 173</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

## 2. Une contribution exemplaire à l'effort de réduction du déficit

Les crédits demandés au titre de l'année 2016 pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » s'élèvent à **10,9 milliards d'euros en CP, soit une baisse de 2,8 % (317 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2015**. Il faut à cet égard signaler que la seule mesure de périmètre significative de l'exercice 2016 consiste en l'ouverture de 30 millions d'euros sur le programme 148 « Fonction publique » pour développer l'apprentissage dans la fonction publique d'État (cf. infra). Pour mémoire, la réduction était de 1,4 % en CP (165 millions d'euros) en loi de finances initiale pour 2015, et de 1,5 % en CP (177 millions d'euros) en loi de finances initiale pour 2014.

Encore plus que les années précédentes, **la mission contribue donc de manière exemplaire à l'effort de réduction des dépenses de l'État** : de fait, la mission représente 3 % des 365,5 milliards d'euros de dépenses totales de l'État à périmètre constant, mais 15,2 % des 2,1 milliards d'euros de réduction prévus en 2016.

Les réductions prévues au titre de l'exercice 2016 sont par ailleurs **supérieures à celles qui étaient prévu par la programmation triennale<sup>1</sup>, pourtant ambitieuse**. Ainsi, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de la mission sont inférieurs de 71 millions d'euros à ce qui était prévu par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

#### **Plafond des crédits dans le cadre du budget triennal de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en CP) (en millions d'euros)

LFI 2015	LPFP 2016	PLF 2016	LPFP 2017
8 476	8 292	8 221	8 107

Source : PLF 2016, PJLPFP 2014-2019. Crédits au format PLF 2016, hors CAS « Pensions »

Fort logiquement, **la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui représente à elle seule 73,5 % des crédits de la mission, supporte l'essentiel de l'effort budgétaire** : 204 millions d'euros sur un total de 317 millions d'euros de baisse de 2016. Vient ensuite la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) avec 70 millions d'euros de réduction en un an.

#### **Répartition par titre des crédits pour 2016 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en CP) (en millions d'euros)

Titre 2 : personnel	8 594	79%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>2 303</b>	<b>21%</b>
Titre 3 : fonctionnement	1 918	18%
Titre 5 : investissement	189	2%
Titre 6 : intervention	195	2%
Titre 7 : opérations financières	0,3	0%
<b>Total pour la mission</b>	<b>10 897</b>	<b>100%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

<sup>1</sup> Projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2014 à 2019.

### 3. Une réduction de 2 453 ETP, toujours très importante

Les crédits affectés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont composés à **79 % de crédits de titre 2**, soit 8,6 milliards d'euros sur un total de 10,9 milliards d'euros. Par conséquent, les crédits de personnel représentent **le principal levier de maîtrise des dépenses de la mission** : une hausse d'un point de la masse salariale représente un coût supplémentaire d'environ 90 millions d'euros.

#### Évolution par titre des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Variation 2016/2015	
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016		
Titre 2 : personnel	8 774 461 048	8 720 742 247	8 594 015 835	-1,45%	-126 726 412
<b>Autres dépenses :</b>	<b>2 443 090 680</b>	<b>2 604 353 670</b>	<b>2 453 189 864</b>	<b>-5,80%</b>	<b>-151 163 806</b>
Titre 3 : fonctionnement	1 999 093 230	2 135 208 119	2 081 993 624	-2,49%	-53 214 495
Titre 5 : investissement	201 218 084	210 082 557	175 446 998	16,49%	-34 635 559
Titre 6 : intervention	242 525 348	258 452 994	195 439 242	24,38%	-63 013 752
Titre 7 : opérations financières	254 017	610 000	310 000	49,18%	-300 000
<b>Total pour la mission</b>	<b>11 217 551 728</b>	<b>11 325 095 917</b>	<b>11 047 205 699</b>	<b>-2,45%</b>	<b>-277 890 218</b>

	Crédits de paiement			Variation 2016/2015	
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016		
Titre 2 : personnel	8 774 461 048	8 720 742 247	8 594 015 835	-1,45%	-126 726 412
<b>Autres dépenses :</b>	<b>2 488 742 133</b>	<b>2 492 821 444</b>	<b>2 302 832 683</b>	<b>-7,62%</b>	<b>-189 988 761</b>
Titre 3 : fonctionnement	2 026 880 910	2 010 823 803	1 917 737 783	-4,63%	-93 086 020
Titre 5 : investissement	212 088 343	222 977 260	189 345 658	15,08%	-33 631 602
Titre 6 : intervention	249 517 843	258 410 381	195 439 242	24,37%	-62 971 139
Titre 7 : opérations financières	255 036	610 000	310 000	49,18%	-300 000
<b>Total pour la mission</b>	<b>11 263 203 181</b>	<b>11 213 563 691</b>	<b>10 896 848 518</b>	<b>-2,82%</b>	<b>-316 715 173</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

Sur l'effort budgétaire de 317 millions d'euros prévu en 2016, **les dépenses de personnel supportent à elles seules une baisse de 127 millions d'euros, soit 40 % de l'ensemble** – et ceci malgré les rigidités inhérentes à la masse salariale, et l'ouverture de 30 millions d'euros de crédits de titre 2 sur le programme 148 « Fonction publique » pour aider les ministères à recruter des apprentis (cf. *infra*).

Cet effort correspond à la **suppression nette de 2 453 équivalents temps plein (ETP) en 2016**, après 2 424 ETP supprimés en loi de finances initiale 2015 et 2 532 ETP effectivement supprimés en 2014. Là encore, cette baisse est **principalement supportée par la DGFIP**, avec 2 130 ETP supprimés en 2016. Le plafond d'emplois de la mission passe donc de 132 202 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 à 129 029 ETPT en 2016.

**Évolution des effectifs de la mission**  
**« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

*(Plafonds exprimés en ETPT, suppressions exprimées en ETP)*

	<b>LFI 2015</b>	<b>PLF 2016</b>	<b>% de la mission</b>	<b>ETP supprimés</b>
<b>Programme 156</b> - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	110 066	107 294	83,2%	<b>-2 130</b>
<b>Programme 302</b> - Facilitation et sécurisation des échanges	16 396	16 206	12,6%	<b>-215</b>
<b>Programme 218</b> - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	5 740	5 529	4,3%	<b>-108</b>
<b>Total pour la mission</b>	<b>132 202</b>	<b>129 029</b>	<b>100,0%</b>	<b>-2 453</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

Toutefois, à la suite des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, **le Président de la République a annoncé, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 16 novembre 2015, la création de 1 000 postes supplémentaires à la DGDDI, afin de renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme**, priorité qu'approuvent pleinement vos rapporteurs spéciaux.

D'après les premières estimations de vos rapporteurs spéciaux, ces créations pourraient impliquer un surcoût d'environ **70 millions d'euros** au titre de l'exercice 2016 sur programme 302.

**4. Une économie de 190 millions d'euros sur les dépenses hors personnel, qui n'est pas seulement liée à la modernisation**

**Les crédits hors titre 2 affichent quant à eux une baisse de 7,6 %, soit 190 millions d'euros**, sur l'ensemble de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », pour s'établir à 2,3 milliards d'euros. Alors que les dépenses hors personnel représentent seulement 21 % du total des dépenses de la mission, elles portent 60 % de l'effort budgétaire.

Dans la présentation du présent projet de loi de finances, **cet effort de 190 millions d'euros est essentiellement présenté comme le fruit d'une démarche de modernisation du ministère des finances et des comptes publics** « *qui, au-delà de la dématérialisation et de la simplification, facteurs d'efficience, repose sur l'adaptation pragmatique de l'organisation des services centraux et déconcentrés* ».

**Toutefois, en proportion, les dépenses de fonctionnement baissent seulement de 4,6 % (93 millions d'euros)**, contre 15 % pour les dépenses d'investissement (34 millions d'euros) et 24 % pour les dépenses d'intervention (63 millions d'euros). Si la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » réalise bien un effort significatif sur ses dépenses hors personnel, le propos doit être nuancé en ce qui concerne les « économies de fonctionnement » *stricto sensu*. En réalité, les gains d'efficience attendus de la dématérialisation et de la simplification ne produiront leurs effets qu'à moyen terme, tandis que la réorganisation territoriale des grandes directions à réseaux n'avance qu'à petits pas (cf. *infra*).

**La baisse des dépenses d'investissement s'explique en grande partie par l'arrêt du projet de l'opérateur national de paye (ONP)**, c'est-à-dire en réalité la constatation d'une perte nette, ainsi que par l'arrivée à terme du programme de renouvellement des moyens opérationnels de la DGDDI. **Les investissements informatiques, d'une importance cruciale pour la modernisation de l'administration, sont toutefois relativement préservés.**

**La baisse des dépenses d'intervention correspond quant à elle à la diminution tendancielle des aides aux buralistes** (cf. *infra*), qui n'a pas de rapport avec les efforts budgétaires réalisés par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

## II. LE PROGRAMME 156 : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

### 1. La direction générale des finances publiques, principale direction de Bercy

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public » porte les crédits de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**, issue de la fusion de 2008 entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Le responsable du programme est le directeur général des finances publiques.

Le programme 156 retrace les moyens consacrés aux activités de calcul de l'assiette, de recouvrement et de contrôle des recettes de l'État, des collectivités territoriales ou de l'Union européenne, ainsi que le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics.

#### Évolution par titre des crédits du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
Titre 2 : personnel	7 077 675 959	6 924 597 212	-153 078 747	-2,16%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>1 235 124 161</b>	<b>1 168 988 167</b>	<b>-66 135 994</b>	<b>-5,35%</b>
Titre 3 : fonctionnement	1 204 029 161	1 147 218 167	-56 810 994	-4,72%
Titre 5 : investissement	30 170 000	20 820 000	-9 350 000	-30,99%
Titre 6 : intervention	925 000	950 000	25 000	2,70%
<b>Total programme 156</b>	<b>8 312 800 120</b>	<b>8 093 585 379</b>	<b>-219 214 741</b>	<b>-2,64%</b>

	Crédits de paiement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
Titre 2 : personnel	7 077 675 959	6 924 597 212	-153 078 747	-2,16%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>1 134 307 852</b>	<b>1 083 618 941</b>	<b>-50 688 911</b>	<b>-4,47%</b>
Titre 3 : fonctionnement	1 108 760 852	1 058 468 941	-50 291 911	-4,54%
Titre 5 : investissement	24 622 000	24 200 000	-422 000	-1,71%
Titre 6 : intervention	925 000	950 000	25 000	2,70%
<b>Total programme 156</b>	<b>8 211 983 811</b>	<b>8 008 216 153</b>	<b>-203 767 658</b>	<b>-2,48%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

**Évolution par action des crédits du programme 156  
« Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »**

*(en euros)*

	Autorisations d'engagement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
01 - Fiscalité des grandes entreprises	118 624 240	111 311 276	-7 312 964	-6,16%
02 - Fiscalité des PME	1 745 223 836	1 708 339 318	-36 884 518	-2,11%
03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 232 814 419	2 235 398 077	2 583 658	0,12%
05 - Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	742 391 570	779 840 188	37 448 618	5,04%
06 - Gestion des pensions	66 525 768	63 359 589	-3 166 179	-4,76%
07 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 354 728 630	1 364 860 564	10 131 934	0,75%
08 - Gestion des fonds déposés	64 888 646	59 706 356	-5 182 290	-7,99%
09 - Soutien	1 987 603 011	1 770 770 011	-216 833 000	-10,91%
<b>Total pour le programme 156</b>	<b>8 312 800 120</b>	<b>8 093 585 379</b>	<b>-219 214 741</b>	<b>-2,64%</b>

	Crédits de paiement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
01 - Fiscalité des grandes entreprises	118 624 240	116 161 276	-2 462 964	-2,08%
02 - Fiscalité des PME	1 746 253 836	1 716 659 318	-29 594 518	-1,69%
03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 233 336 419	2 236 908 077	3 571 658	0,16%
05 - Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	742 616 570	781 990 188	39 373 618	5,30%
06 - Gestion des pensions	66 575 768	63 359 589	-3 216 179	-4,83%
07 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 355 528 630	1 368 400 564	12 871 934	0,95%
08 - Gestion des fonds déposés	64 888 646	59 856 356	-5 032 290	-7,76%
09 - Soutien	1 884 159 702	1 664 880 785	-219 278 917	-11,64%
<b>Total pour le programme 156</b>	<b>8 211 983 811</b>	<b>8 008 216 153</b>	<b>-203 767 658</b>	<b>-2,48%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

**2. Trois quarts de baisses d'effectifs : un effort de plus en plus difficile sans une réflexion d'ampleur sur les tâches des agents**

Les crédits demandés en 2016 pour le programme 156 s'élèvent à **8 milliards d'euros, soit une baisse de 2,5 % (203 millions d'euros)**, qui représente à elle-seule 63 % de l'effort de 317 millions d'euros réalisé par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

**Cet effort repose pour les trois quarts sur les dépenses de personnel, qui baissent de 153 millions d'euros (- 2,2 %), et pour un quart sur les dépenses de fonctionnement, qui baissent de 51 millions d'euros (- 4,5 %).**

La baisse des dépenses de titre 2 correspond notamment à la **suppression de 2 130 ETP**, soit l'essentiel des suppressions de la mission, le plafond d'emplois de la DGFIP passant de 110 066 ETPT en 2015 à 107 294 ETPT en 2016. **Le taux de remplacement des départs en retraite est de 51 %**, la DGFIP étant l'une des seules administrations à appliquer une règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux.

En dépit cet **effort important et incontestable**, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **la DGFIP sous-évalue régulièrement ses départs en retraite**. Ainsi, en 2015, l'exécution devrait être de 3 740 départs (en ETP), contre une prévision de 3 500 départs prévus en loi de finances initiale. En 2014, l'exécution était de 3 907 départs contre une prévision de 3 300 départs, et en 2013, l'exécution était de 3 718 départs contre une prévision de 3 000 départs<sup>1</sup>. Ceci permet de « tenir » plus aisément les objectifs fixés en loi de finances initiale, et même de procéder à des recrutements supplémentaires, qui constituent une charge pérenne. **Les 3 650 départs prévus en 2016 doivent donc être considérés avec précaution.**

Si vos rapporteurs spéciaux comprennent le bien-fondé d'un effort particulier sur les crédits de personnel, ils soulignent **toutefois la nécessité de sanctuariser les effectifs affectés au contrôle fiscal**, alors que la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales est aujourd'hui une priorité (cf. *infra*).

Par ailleurs, les économies budgétaires fondées sur la réduction progressive des effectifs **n'ont de sens qu'à condition d'alléger et de simplifier des tâches qui incombent aux agents de la DGFIP**. Or les progrès induits par le numérique (cf. *infra*) ne dispensent pas toujours d'un accueil « physique », voire sont susceptibles d'en accroître la nécessité dans un premier temps, pour les publics peu familiers des nouveaux outils. Surtout, **si de nombreuses mesures de simplification ont été introduites ces dernières années<sup>2</sup>**, qui figurent en annexe du présent rapport, **plusieurs autres représentent un surcroît de travail non négligeable**, et notamment :

- **la gestion du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)**, et notamment des demandes de restitutions. S'agissant de leur phase contentieuse (contrôles formels et de fond, vérification de la créance etc.), « *le temps passé par dossier varie fortement selon sa complexité, certains pouvant être traités en l'espace de trois heures quand deux journées sont nécessaires pour d'autres<sup>3</sup>* ». En ne retenant que l'hypothèse basse de trois heures par dossier, le traitement des 376 935 demandes déposées en 2015 représente à lui seul au moins 285 agents<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Sans que la direction générale des finances publiques soit en mesure de chiffrer les gains de productivité précis pouvant être attribués à telle ou telle tâche.

<sup>3</sup> Source : questionnaire budgétaire.

<sup>4</sup> Pour six heures de travail par jour et 120 jours par an.

- **la gestion de l'impôt sur le revenu**, avec notamment les dispositions spécifiques récemment adoptées : réduction exceptionnelle votée en 2014, modification du crédit d'impôt en faveur des travaux pour la qualité environnementale de l'habitation principale, remboursement des impôts locaux pour les contribuables exonérés en 2014 car ils bénéficiaient de la demi-part accordée aux parents isolés ou veufs ayant élevé un enfant ;

- **la mise en œuvre du règlement européen SEPA (Single Euro Payments Area)** pour les prélèvements fiscaux mensuels ou à l'échéance, pour laquelle les centres de prélèvement service (CPS) ont dû envoyer et gérer le retour de 2,3 millions de mandats et avenants en 2014.

### **3. Un quart d'économies de fonctionnement : un effort qui doit s'accompagner de réformes structurelles**

**Une analyse par action des économies réalisées par la DGFIP est plus délicate à effectuer.** Certes, l'action 09 « Soutien » affiche à elle seule une baisse de 219 millions d'euros (- 11,6 %), soit une baisse supérieure à l'ensemble des économies du programme 156 ; ceci pourrait suggérer d'importants gains d'efficience, dans la mesure où cette action regroupe les effectifs de la DGFIP qui exercent des missions transversales et l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement indivises mises en œuvre dans le réseau. **Mais en fait, ces montants ont pour l'essentiel été « ventilés » en 2016 au sein d'autres actions, qui augmentent concomitamment :** + 39 millions d'euros (+ 5,3 %) pour l'action 05 « Gestion financière de l'État hors fiscalité », + 13 millions d'euros (+ 1%) pour l'action 07 « Gestion financière du secteur public local hors fiscalité » etc. On remarque ainsi que les crédits de titre 2 de l'action 09 « Soutien » s'élevaient à 959 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015, et qu'ils ne sont plus que de 778 millions d'euros en 2016, mais cette baisse est largement compensée ailleurs.

D'une manière générale, **vos rapporteurs spéciaux regrettent donc que le jeu des « vases communicants » entre les différentes actions du programme 156 brouille la lecture des économies budgétaires réalisées au titre de l'exercice 2016.**

**Il n'en demeure pas moins que de réelles économies de fonctionnement devraient être réalisées en 2016, à hauteur de 50 millions d'euros**, non seulement au titre de la dématérialisation et de la réorganisation du réseau (cf. *infra*), mais aussi grâce à une **meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement courant**. Lors de son audition par votre commission le 25 mars 2015, le directeur général des finances publiques, a ainsi déclaré : « *nos moyens sont en attrition, nous devons l'assumer, et nous le faisons avec détermination en recherchant en toute situation les moyens de réaliser des gains de productivité, d'alléger nos charges, et si possible de simplifier les tâches qui sont les nôtres* ».

**Les économies sur les frais d'affranchissement sont l'exemple le plus significatif**, et se retrouvent dans les crédits de fonctionnement de chacune des actions du programme. De fait, les frais d'affranchissement constituent, avec **200 millions d'euros par an pour plus de 360 millions de plis papiers**, le second poste du budget de fonctionnement de la DGFIP. Un rapport d'avril 2015 rendu dans le cadre des « revues de dépenses » incite à poursuivre les efforts engagés en « *faisant de la dématérialisation la règle et du papier l'exception* », le cas échéant en facturant les envois au prix de deux euros<sup>1</sup>. D'autres économies sont prévues sur les postes de reprographie, téléphonie ou informatique, ou en matière immobilière.

D'une manière générale, les économies de fonctionnement courant et plus généralement les gains de productivité sont en fait principalement liés à **deux chantiers plus structurants : la réorganisation territoriale d'une part, et la dématérialisation d'autre part** (cf. *infra*). Compte tenu des délais nécessaires à ces réformes, vos rapporteurs spéciaux regrettent que **des économies plus « faciles » soient souvent recherchées sur les moyens de fonctionnement quotidien** des centres des finances publiques, le cas échéant jusqu'à remettre en cause les conditions de travail des agents et la qualité du service rendu aux usagers. **Ces économies trouveront bientôt leur limite, rendant encore plus nécessaire les réformes structurelles.**

#### **4. L'arrêt des investissements liés à l'opérateur national de paye**

Au titre de l'année 2016, **les crédits d'investissements** affichent une baisse modeste de 1,7 % en CP (-422 000 euros), pour s'établir à 24,2 millions d'euros, mais **une baisse bien plus prononcée de 31 % en AE (- 9,3 millions d'euros), pour s'établir à 20,8 millions d'euros.**

Cette baisse est largement **imputable à l'arrêt - sans résultat - du projet de l'opérateur national de paye** (ONP, cf. *infra*) : de fait, ce ne sont pas tant des économies qui sont prévues pour l'avenir, mais plutôt des pertes sèches qui sont constatées pour le passé... Cet arrêt se retrouve d'ailleurs dans la diminution de 11 % (217 millions d'euros) en AE et de 12 % (219 millions d'euros) en CP des crédits l'action 9 « Soutien », qui supporte une partie des dépenses liées à l'ONP.

L'arrêt de l'ONP se traduit, pour la DGFIP, par la nécessité de **moderniser l'application existante PAY, dans le cadre du projet PAYSAGE**. Son coût complet global est estimé à 17 millions d'euros, dont 8,5 millions d'euros en AE et en CP en 2016, soit un montant sans commune mesure avec le coût de l'ONP.

---

<sup>1</sup> Rapport établi par le service du pilotage et du budget de la DGFIP dans le cadre des « revues de dépense », avril 2015.

## 5. La réorganisation du réseau : un chantier inachevé mais plus que jamais nécessaire

**La réorganisation du réseau territorial de la DGFIP**, qui, avec plus de 4 000 points de contact pour ses usagers et ses partenaires est l'un des réseaux les plus denses des administrations d'État, constitue **une priorité majeure des prochaines années, que soutiennent pleinement vos rapporteurs spéciaux.**

De fait, la qualité du service rendu par le réseau de la DGFIP est aujourd'hui menacée par son **inadaptation aux évolutions économiques, démographiques et technologiques** - notamment avec les nouvelles possibilités ouvertes par Internet. À ces évolutions vient s'ajouter **une contrainte budgétaire forte sur le long terme**, qui incite à rationaliser les implantations sur le territoire.

À cet égard, **la situation des plus petites structures**, notamment en milieu rural, est particulièrement préoccupante. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il convient d'**accélérer le mouvement de fermeture et de regroupement des structures les plus fragiles**, qui ne sont plus à même de fournir un service de qualité aux usagers ni des conditions de travail satisfaisantes aux agents. Comme le souligne le directeur général des finances publiques, Bruno Parent, « *une trésorerie de deux ou trois agents n'est plus viable : il ne s'agit pas seulement de réaliser des économies budgétaires, mais aussi et surtout d'offrir un meilleur service public* »<sup>1</sup>. Ce mouvement de rationalisation doit bien sûr être mené en toute transparence et **en concertation avec les acteurs locaux, et notamment les élus et le préfet, ainsi qu'avec les personnels** de la DGFIP.

Les efforts de rationalisation, bien qu'encore insuffisants, sont toutefois déjà bien engagés dans plusieurs domaines<sup>2</sup>, notamment en ce qui concerne le regroupement des postes comptables urbains, qui se poursuivra en 2016. Un mouvement de regroupement des services par spécialité est également à l'œuvre : création de « pôles patrimoniaux » depuis 2015, spécialisation hospitalière des trésoreries, réorganisation de la mission foncière prévue en 2016 (notamment dans le cadre de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives) etc. Enfin, quatre trésoreries du réseau à l'étranger ont été fermées en 2015 : Londres, Pékin, Abidjan et Madagascar.

**Vos rapporteurs spéciaux regrettent que la réorganisation du réseau de la DGFIP** « *ne permette pas d'identifier de gain en termes aussi bien budgétaires que d'emplois*<sup>3</sup> ». Afin de combler cette insuffisance, préoccupante du point de vue de l'autorisation budgétaire donnée par le législateur, vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à **l'évolution de la répartition des**

---

<sup>1</sup> Source : audition par vos rapporteurs spéciaux du directeur général des finances publiques, Bruno Parent, le 13 octobre 2015.

<sup>2</sup> Source : questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> Source : questionnaire budgétaire.

effectifs en fonction des différents services, présentée dans le tableau ci-dessous.

### Répartition des emplois de la DGFIP

(en ETPT, au 31 décembre 2014)

Contrôle fiscal et assimilés	10 193	9,5%
Directions spécialisées (hors contrôle fiscal)	6 974	6,5%
Gestion des impôts : particuliers (SIP), entreprises (SIE) etc.	37 982	35,4%
Gestion du secteur public local (trésoreries spécialisées)	11 910	11,1%
Services des directions départementales (DDFiP) et régionales (DRFiP)	21 673	20,2%
Trésoreries mixtes	3 863	3,6%
Administration centrale	10 515	9,8%
<b>Total pour la mission</b>	<b>107 294</b>	<b>100%</b>

Source : commission des finances du Sénat, d'après le questionnaire budgétaire

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre) et la nouvelle carte des intercommunalités doivent permettre de poursuivre la rationalisation du réseau de la DGFIP. De fait, « ce réseau ne peut rester immobile quand, dans le même temps, ses partenaires, et notamment les collectivités locales, connaissent des évolutions majeures de périmètre, de missions et d'organisation »<sup>1</sup>. Au niveau des directions, la loi Notre se traduira par le regroupement des services régionaux en 13 directions régionales des finances publiques (DRFiP), les autres étant transformées en directions départementales des finances publiques (DDFiP).

#### 6. L'adaptation au numérique : changer de paradigme plutôt qu'améliorer l'existant

La généralisation de l'usage des technologies numériques constitue l'un des principaux facteurs de modernisation de l'administration fiscale et d'économies budgétaires, sinon le principal facteur. Plusieurs projets d'une grande importance sont actuellement menés, parmi lesquels on peut citer :

- la généralisation de la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, prévue par l'article 34 du projet de loi de finances pour 2016, qui prévoit une transition graduelle de 2016 à 2019 en fonction du revenu fiscal de

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

référence (RFR), pour les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à Internet ;

- **la généralisation de la facturation électronique, qui deviendra obligatoire** pour les fournisseurs de l'État à partir de 2017 en ce qui concerne les grandes entreprises et les personnes publiques, et entre 2018 et 2020 pour les autres fournisseurs<sup>1</sup> ;

- **le projet d'espace numérique sécurisé et unifié (ENSU)**, qui vise à offrir aux particuliers et aux professionnels un espace numérique à l'ergonomie totalement refondue permettant d'accomplir l'ensemble de leurs démarches, en remplacement du portail *impots.gouv.fr*.

Les progrès de la dématérialisation de l'offre de service aux usagers peuvent être suivis au travers de **l'indicateur de performance 3.2** du programme 156, lui-même divisé en trois sous-indicateurs :

- **le nombre de télédéclarations de l'impôt sur le revenu** : l'objectif de 17,4 millions fixé pour 2015 pourrait être dépassé, compte tenu des résultats attendus pour 2015, soit 16,3 millions de télédéclarations au lieu de 15,5 millions prévues en loi de finances initiale pour 2015 ;

- **le taux de paiement dématérialisé des impôts de particuliers** (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière) : la cible de 54,5 % pour 2016 est identique à la prévision révisée pour 2015, et gagnerait à être plus ambitieuse ;

- **le taux de dématérialisation des pièces comptables et des pièces justificatives dans les échanges avec le secteur public local** : la cible de 50 % en 2016 ne paraît pas non plus suffisamment ambitieuse par rapport à la prévision révisée pour 2015 (45 % au lieu de 35 % dans le projet annuel de performances).

**Toutefois, ces chantiers se contentent pour l'essentiel d'améliorer les procédures existantes**, de transformer des formulaires papier en formulaires en ligne, mais sans remettre en cause les fondamentaux du recouvrement de l'impôt : une procédure déclarative, et un contrôle qui a lieu *a posteriori*. **Pourtant, la révolution numérique est aussi l'occasion d'inverser complètement le paradigme : l'administration fiscale doit se saisir des possibilités qu'elle offre pour réformer en profondeur les modalités de déclaration et de collecte de l'impôt**, ce qui permettrait d'instaurer un système à la fois simple pour le contribuable, efficace contre la fraude, et économe en moyens humains et budgétaires.

---

<sup>1</sup> En application de l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique. D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, ceci représente à terme près de 650 millions d'envois papier par an.

C'est notamment ce qu'a montré le **groupe de travail de la commission des finances du Sénat** sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique<sup>1</sup>, dont sont membres vos rapporteurs spéciaux. Ce groupe de travail non partisan, qui a présenté deux rapports le 17 septembre 2015 à l'issue de plus d'une quarantaine d'auditions, a ainsi formulé des propositions permettant d'améliorer le recouvrement de l'impôt dans deux domaines :

- **d'une part, la collecte de la TVA sur le commerce en ligne** : l'administration fiscale est aujourd'hui démunie face une fraude massive sur Internet, en raison de la multitude des vendeurs difficiles à détecter et souvent situés à l'étranger, de la complexité des régimes de TVA, et du morcellement des flux physiques et financiers représentant chacun un faible enjeu fiscal – mais collectivement très important. Pour mémoire, avec près de 140 milliards d'euros de recettes annuelles, la TVA représente la moitié des ressources fiscales de l'État ; or dans une étude du 4 septembre 2015, la Commission européenne a estimé que la France avait perdu 14,1 milliards d'euros de recettes de TVA en 2013, soit 8,9 % des recettes potentielles<sup>2</sup>. Pour l'Union européenne, le manque à gagner atteint 168 milliards d'euros en 2013, soit 15,2 % des recettes potentielles des vingt-six États membres. Dans son rapport intitulé « *Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source*<sup>3</sup> », le groupe de travail propose donc d'**instituer un prélèvement de la TVA au moment de la transaction sur Internet, par un mécanisme de « paiement scindé »**. Il ne s'agit de créer aucun nouvel impôt, mais d'assurer le recouvrement effectif de l'impôt qui est aujourd'hui dû et non collecté ;

- **d'autre part, la déclaration des revenus issus de l'économie collaborative** : alors que la plupart des particuliers ne trouvent qu'un modeste complément de revenu dans l'économie du partage, certains en ont fait une véritable activité commerciale. Or les revenus gagnés par des particuliers sur des plateformes collaboratives ne sont souvent pas déclarés, faute de règles fiscales claires et de système de recouvrement efficace. Dans son rapport intitulé « *L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace*<sup>4</sup> », le groupe de travail propose donc d'**instituer un système de déclaration automatique des revenus des particuliers**, reposant sur les plateformes, en vue d'établir une déclaration

---

<sup>1</sup> Le groupe de travail constitué de sept sénateurs : Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux de cette mission, Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux de la mission « Économie », ainsi que Jacques Genest.

<sup>2</sup> Source : Commission européenne, « Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States », 4 septembre 2015.

<sup>3</sup> Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.

<sup>4</sup> Rapport n° 690 (2014-2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », 17 septembre 2015.

fiscale pré-remplie. Toutefois, afin de « laisser vivre » et se développer l'économie collaborative sans imposer au premier euro ce qui relève du simple partage de frais, le groupe de travail propose également d'instaurer **un abattement général de 5 000 euros par an** sur tous les revenus gagnés *via* des plateformes. Au-delà de ce seuil, le droit commun s'appliquerait, y compris en cas d'exonération (ex. ventes d'occasion, covoiturage etc.).

**Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux saluent la mise en place de la cellule « data mining » pour lutter contre la grande fraude à la TVA.** D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, « *ce processus conduit à analyser des données de masse pour modéliser des profils de fraude. La démarche statistique consiste à rechercher dans une population très large les individus qui présentent un profil similaire à ces échantillons de fraudeurs potentiels* »<sup>1</sup>. **Toutefois, vos rapporteurs spéciaux estiment que l'équipe, constituée de dix personnes** réunissant des compétences en matière de contrôle fiscal, d'informatique et de statistique, est bien trop faible au regard des enjeux que représentent la TVA (cf. *infra*).

## **7. Des avancées notables dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales**

Même si la DGFIP n'a pas encore su tirer pleinement parti des opportunités offertes par la révolution numérique (cf. *supra*), **la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales n'en a pas moins été érigée en priorité ces dernières années - avec des résultats tangibles que saluent vos rapporteurs spéciaux.**

À cet égard, **de nombreuses mesures importantes ont été adoptées ces dernières années.** On peut citer par exemple la création d'une obligation de transparence en matière de prix de transfert, applicable aux entreprises multinationales et renforcée cette année. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière<sup>2</sup> a quant à elle durci les sanctions pénales applicables à la fraude fiscale, portées à sept ans et prison et 2 millions d'euros d'amende dans les cas les plus graves, et allongé le délai de prescription de trois à six ans.

Ces différentes évolutions, ainsi que la perspective la prochaine entrée en vigueur de l'échange automatique d'informations (cf. *infra*), ont provoqué **un retour massif des avoirs non-déclarés situés à l'étranger.** Ces bons résultats sont principalement à mettre au crédit du **service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** : après 1,9 milliard d'euros de recettes en 2014, le STDR devrait rapporter près de 2,7 milliards

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. Voir à ce sujet l'avis n° 730 (2012-2013) du 9 juillet 2013 de François Marc, fait au nom de la commission des finances.

d'euros de en 2015, et 2,1 milliards d'euros en 2016 d'après le présent projet de loi de finances.

### **Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**

La circulaire du 21 juin 2013 signée par le ministre du budget Bernard Cazeneuve vise à inciter les contribuables français détenant des avoirs non-déclarés à **régulariser leur situation, moyennant des pénalités allégées**, avant le durcissement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale.

Ainsi, alors que le droit commun prévoit une majoration de 40 % et une amende annuelle de 5 %, la circulaire atténue ces montants en fonction de la catégorie à laquelle se rattache la fraude :

- **les fraudeurs « actifs »** (comptes ouverts récemment et/ou régulièrement alimentés) se voient appliquer une majoration de 30 % et une amende de 3 % ;

- **les fraudeurs « passifs »** (notamment les personnes ayant hérité d'un compte à l'étranger et n'en n'ayant pas fait usage) se voient appliquer une majoration de 15 % et une amende de 1,5 %.

Les dossiers sont pris en charge par le **service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)**, rattaché à la direction nationale des vérifications des situations fiscales (DNVSF) et composé aujourd'hui d'une centaine d'agents. **Sept « pôles régionaux » ont été ouverts en juin 2015** pour accélérer le traitement des dossiers aux enjeux modestes (moins de 600 000 euros d'actifs), à Strasbourg, Bordeaux, Lyon, Marseille, Vanves, Saint-Germain-en-Laye et Paris.

**Fin septembre 2015, environ 45 000 dossiers avaient été déposés**, dont près de 8 500 avaient été traités. Près de 85 % des dossiers proviennent de Suisse, et 7 % du Luxembourg. La « fraude passive » représentante près de 80 % des cas.

*Source : commission des finances du Sénat*

La France a par ailleurs joué un rôle important dans les négociations qui ont permis, à l'échelle de l'Union européenne et à l'échelle internationale, **d'avancer vers la mise en place de l'échange automatique d'informations fiscales**, bien plus efficace que l'actuel échange à la demande prévu par les conventions. **L'OCDE<sup>1</sup> a ainsi élaboré un nouveau standard**, qui a été présenté aux ministres des finances du G20 à Sydney les 22 et 23 février 2014. **Le 29 octobre 2014, quatre-vingt-quatorze États et territoires ont signé à Berlin l'accord multilatéral entre autorités compétentes élaboré par l'OCDE**, concrétisant leur engagement à mettre en œuvre l'échange automatique d'ici 2017 ou 2018<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>2</sup> Cf. rapport n° 59 (2015-2016), fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord multilatéral entre autorités compétentes concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, déposé le 14 octobre 2015.

### III. LE PROGRAMME 302 : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

#### 1. La douane : une administration qui fait face aux évolutions de ses métiers

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » porte les crédits de la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**. Le responsable du programme est la directrice générale des douanes et droits indirects. Administration régulatrice du commerce international, la douane mène aujourd'hui une triple mission :

- **une mission de perception de la fiscalité** : la douane est chargée du recouvrement de la TVA à l'importation, des droits de douane reversés à l'Union européenne, des accises sur les tabacs, alcools et produits pétroliers ;

- **une mission de facilitation du commerce et de soutien à la compétitivité** : la douane offre aux entreprises des procédures simplifiées et accélérées aux entreprises, notamment grâce au statut de l'opérateur économique agréé (OEA), produit des statistiques sur le commerce international et fait respecter les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Union européenne ;

- **une mission de sécurisation des échanges** : la douane lutte contre la fraude et les trafics de marchandises contrefaites, prohibées (stupéfiants, armes, espèces animales menacées d'extinction etc.) ou réglementées (produits dangereux ou polluants, œuvres d'arts, matériel militaire etc.), et assure la protection de l'environnement.

Le **projet stratégique « DOUANE 2018 »** vise à poursuivre la modernisation de la douane, notamment par la simplification des procédures, la dématérialisation des outils, et le renforcement des moyens de lutte contre la fraude. Parmi les projets menés en 2016, on peut notamment citer :

- **la mise en œuvre du projet PNR** (*Passenger Name Record*), système de traitement des données relatives aux passagers aériens ;

- **la création d'un service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC)** pour effectuer une analyse des risques portant sur l'avant-dédouanement, le dédouanement et la fiscalité, notamment fondée sur des techniques de *data mining* ;

- **la mise en place d'ici 2018 du service grands comptes (SCG)**, destiné à environ 62 grands groupes (soit 307 sociétés), et qui repose sur un portail informatique appelé FIDEL (fiche d'identité des entreprises en ligne) ;

- la mise en place du **guichet unique de dédouanement (GUN)**, plateforme automatisée rassemblant quinze administrations différentes chargées de délivrer les autorisations d'importation et d'exportation ;

- le développement du **téléservice** de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), ou encore du **télé règlement** de la TVA, des droits de douane et de la taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers (TICPE).

Par ailleurs, l'année 2016 sera marquée par l'entrée en vigueur du nouveau code des douanes de l'Union (CDU), qui prévoit notamment un **statut d'opérateur économique agréé (OEA)** destiné à fluidifier les échanges. Celui-ci permet notamment aux entreprises de centraliser l'ensemble de leurs déclarations en douane dans un seul bureau, non lié aux flux physiques, ou de réaliser certaines opérations douanières sous forme d'« auto-évaluation » (détermination des droits exigibles, contrôles de conformité etc.). À cet égard, si vos rapporteurs spéciaux approuvent naturellement l'objectif de facilitation des échanges, **ils s'inquiètent toutefois d'une course au « moins-disant douanier » entre les différents pays européens**, où la quantité et la qualité des contrôles seraient sacrifiées sur l'autel de la compétitivité des plateformes logistiques – et ceci dans un contexte de baisse des moyens humains et matériels de la DGDDI.

**Évolution par action des crédits du programme 302  
« Facilitation et sécurisation des échanges »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
<b>01</b> - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	451 691 965	464 092 130	12 400 165	2,75%
<b>03</b> - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	178 872 557	178 864 884	-7 673	0,00%
<b>04</b> - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	249 782 414	256 605 561	6 823 147	2,73%
<b>05</b> - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	391 624 106	331 303 181	-60 320 925	-15,40%
<b>06</b> - Soutien des services opérationnels	297 936 668	323 597 994	25 661 326	8,61%
<b>Total pour le programme 302</b>	<b>1 569 907 710</b>	<b>1 554 463 750</b>	<b>-15 443 960</b>	<b>-0,98%</b>

	Crédits de paiement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
<b>01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière</b>	452 121 305	454 768 754	2 647 449	0,59%
<b>03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen</b>	182 527 271	176 536 082	-5 991 189	-3,28%
<b>04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement</b>	251 145 656	248 183 579	-2 962 077	-1,18%
<b>05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale</b>	392 093 725	327 732 304	-64 361 421	-16,41%
<b>06 - Soutien des services opérationnels</b>	304 703 744	305 141 732	437 988	0,14%
<b>Total pour le programme 302</b>	<b>1 582 591 701</b>	<b>1 512 362 451</b>	<b>-70 229 250</b>	<b>-4,44%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

### Évolution par titre des crédits du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
Titre 2 : personnel	1 131 668 032	1 140 238 997	8 570 965	0,76%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>438 239 678</b>	<b>414 224 753</b>	<b>-24 014 925</b>	<b>-5,48%</b>
Titre 3 : fonctionnement	163 173 616	201 743 984	38 570 368	23,64%
Titre 5 : investissement	40 036 249	40 900 956	864 707	2,16%
Titre 6 : intervention	235 029 813	171 579 813	-63 450 000	-27,00%
<b>Total programme 302</b>	<b>1 569 907 710</b>	<b>1 554 463 750</b>	<b>-15 443 960</b>	<b>-0,98%</b>

	Crédits de paiement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
Titre 2 : personnel	1 131 668 032	1 140 238 997	8 570 965	0,76%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>450 923 669</b>	<b>372 123 454</b>	<b>-78 800 215</b>	<b>-17,48%</b>
Titre 3 : fonctionnement	163 925 328	161 069 028	-2 856 300	-1,74%
Titre 5 : investissement	51 968 528	39 474 613	-12 493 915	-24,04%
Titre 6 : intervention	235 029 813	171 579 813	-63 450 000	-27,00%
<b>Total programme 302</b>	<b>1 582 591 701</b>	<b>1 512 362 451</b>	<b>-70 229 250</b>	<b>-4,44%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

## **2. Les dépenses de personnel : l'impératif de lutte contre le terrorisme et les bénéfices encore lointains de la réorganisation du réseau territorial**

Les crédits demandés au titre du programme 302 pour 2016 s'élèvent à environ 1,5 milliard d'euros, **en baisse de 4,4 % (70 millions d'euros) en CP mais seulement de 1 % en AE (15 millions d'euros)**. Cette baisse générale, qui représente 22 % de l'effort consenti par la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », soit 70 millions d'euros sur 317 millions d'euros, est **toutefois très hétérogène** en fonction des actions et des titres du programme.

**Tout d'abord, il faut souligner que les crédits de titre 2 de la DGDDI ne connaissent aucune baisse en 2016**, ce qui contraste avec la situation de la DGFIP. Ceux-ci affichent ainsi une hausse de 0,8 %, soit 8,6 millions d'euros, pour s'établir au total à 1,1 milliard d'euros. **Certes, des efforts sont réalisés en termes de réduction d'effectifs, puisque 215 ETP devraient être supprimés**, le plafond d'emplois passant de 16 396 ETPT en 2015 à 16 206 ETPT en 2016 – **si toutefois les départs en retraite ne sont pas sous-estimés**, comme cela est le cas depuis plusieurs années, en dépit des remarques de vos rapporteurs spéciaux. Mais les mesures catégorielles (3,1 millions d'euros), le glissement vieillesse-technicité (GVT) positif (0,8 million d'euros) et surtout divers rebasages de dépenses au profil atypique<sup>1</sup> (10,5 millions d'euros) expliquent l'essentiel de la hausse.

Toutefois, à la suite des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, **le Président de la République a annoncé, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 16 novembre 2015, la création de 1 000 postes supplémentaires à la DGDDI, afin de renforcer les moyens de lutte contre le terrorisme<sup>2</sup>**. Ces créations pourraient impliquer un surcoût d'environ 70 millions d'euros au titre de l'exercice 2016.

**Vos rapporteurs spéciaux approuvent pleinement cette décision.** De fait, les suppressions de postes exposées plus haut sont prévues dans une perspective de modernisation et de rationalisation de la DGDDI, et sont cohérentes avec les gains d'efficience attendus. Elles doivent être **distinguées des créations de postes exceptionnelles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui sont plus que jamais nécessaires.**

---

<sup>1</sup> Rachat des jours placés sur les comptes épargne temps (CET), indemnités de restructuration et de départ volontaire etc.

<sup>2</sup> Pour mémoire, suite aux attentats de janvier 2015, les réductions de postes au titre de l'année 2016, initialement fixées à 250 ETP, avaient déjà été atténuées de 70 ETP, suite aux annonces du Premier ministre le 22 janvier 2015.

Par ailleurs, **la rationalisation du réseau territorial de la DGDDI doit accompagner l'évolution des ressources humaines.** Celle-ci inclut notamment : le regroupement de la fiscalité routière à Metz et de la fiscalité écologique à Nice ; le rassemblement des centres de dédouanement induit par le nouveau code des douanes de l'Union (CDU) ; le regroupement du réseau comptable, avec un objectif de douze recettes interrégionales ; la fermeture des petits bureaux de douane trop fragiles au profit de bureaux multifonctions (dédouanement, déclaration, gestion des tabacs etc.). À cet égard, vos rapporteurs spéciaux saluent l'accord intervenu en mars 2015 avec plusieurs organisations syndicales, qui devrait permettre d'accompagner les agents touchés par la réorganisation du réseau. En revanche, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi Notre) ne devrait pas entraîner de conséquences majeures pour **le réseau de la DGDDI, qui est d'ores et déjà interrégional.**

### 3. Les dépenses de fonctionnement : une hausse problématique

S'agissant ensuite des dépenses de fonctionnement, on note que **celles-ci sont en légère baisse de 1,7 % (2,9 millions d'euros) en CP, mais en forte hausse de 24 % (39 millions d'euros) en AE,** pour s'établir respectivement à 161 millions d'euros et 202 millions d'euros. Les éléments fournis à vos rapporteurs spéciaux ne permettent pas d'identifier précisément les raisons de cette différence entre AE et CP. Toutefois, la nette hausse des AE concerne la totalité des actions du programme, **ce qui suggère que les dépenses de fonctionnement courant pourraient être amenées à augmenter au cours des prochaines années.** Ceci est particulièrement notable pour l'action 01 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière », où les dépenses relatives au plateau technique de base (loyers, fluides, nettoyage, entretien etc.) augmentent à elles seules de 10 millions d'euros en AE. Si de tels écarts entre AE et CP sont justifiés pour les investissements lourds (cf. *infra*), elles apparaissent **plus difficilement explicables s'agissant de dépenses courantes.**

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, la hausse des dépenses de fonctionnement est notamment due au **vieillessement du part aéronaval,** dans l'attente du renouvellement complet des moyens opérationnels<sup>1</sup>.

En tout état de cause, vos rapporteurs spéciaux estiment que la technique du « rabet » sur les dépenses de fonctionnement montre aujourd'hui ses limites : **seules les réformes structurelles de la douane, notamment grâce aux technologies numériques,** sont à même de permettre une véritable modernisation.

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

#### **4. La préservation des investissements informatiques : une priorité justifiée de la DGDDI**

**La question des investissements de la DGDDI mérite un développement particulier.** Les crédits de titre 5 affichent une forte baisse de 24 % (12 millions d'euros) en CP, pour s'établir à 39 millions d'euros au titre de l'année 2016. Cette baisse des CP tient à **l'achèvement, l'année dernière, d'un cycle d'investissement lié au renouvellement des moyens opérationnels de la douane** : aéronefs « multi-missions » BEECH Aircraft 350 ER, navires patrouilleurs en Méditerranée, dans l'Atlantique et dans la Manche etc. De même, l'année 2015 fut celle de **l'achèvement du projet PNR** (*Passenger Name Record*).

**En revanche, les investissements futurs sont relativement préservés, ce dont se félicitent vos rapporteurs spéciaux qui avaient précédemment insisté sur cette nécessité.** Les crédits de titre 5 affichent en effet une hausse de 2,2 % en AE (865 000 euros), pour s'établir à 41 millions d'euros. Dans le détail, les autorisations d'engagement pour de nouveaux investissements sont en baisse sur la plupart des actions du programme, mais **en hausse de plus de 7 millions d'euros sur l'action 06 « Soutien »**, où elles représentent au total 16 millions d'euros en 2016. Ceci correspond surtout à la **modernisation des moyens informatiques de la DGDDI** : dotation des brigades en terminaux connectés reliés à l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT), amélioration de différentes applications liés aux télé-procédures, aux ressources humaines et au système décisionnel de la douane, modernisation du **centre informatique douanier (CID)** d'Osny (Val d'Oise), etc.

S'agissant du CID, vos rapporteurs spéciaux saluent la mise en place d'une **offre d'hébergement informatique à destination de plusieurs ministères**<sup>1</sup>, qui constitue une initiative bienvenue de valorisation des investissements de la DGDDI et dont pourraient s'inspirer d'autres ministères. **Les modalités de financement et de traitement comptable et budgétaire de cette opération** doivent cependant être précisées, conformément aux principes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et en lien avec la direction interministérielle du numérique, des systèmes d'informations et de communication (Dinsic), placée auprès du Premier ministre. De fait, à ce jour, la DGDDI éprouve des difficultés à identifier le coût précis de la mise à disposition de son infrastructure à d'autres administrations ; des travaux sont en cours pour établir des clés forfaitaires pour certaines dépenses (maintenance, électricité etc.).

---

<sup>1</sup> Source : audition par vos rapporteurs spéciaux de la directrice générale des douanes et droits indirects, Hélène Crocquevieille, le 29 octobre 2015.

Par ailleurs, l'usage croissant par la douane des méthodes de *data mining*, notamment dans le cadre du futur service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC), requiert le recrutement de **compétences spécifiques, souvent difficiles à trouver et donc relativement coûteuses**. À cet égard, il serait souhaitable que la douane, et plus généralement l'administration, puisse être en capacité d'offrir, sous certaines conditions, une rémunération attractive aux meilleurs profils. Alors que des défis majeurs et des outils prometteurs sont attendus, l'État ne doit pas prendre de retard en la matière par rapport aux entreprises privées et à ses partenaires.

### **5. La baisse des dépenses d'intervention : une mesure comptable**

**S'agissant enfin des dépenses d'intervention, celles-ci affichent une baisse très importante de 27 %, soit 63 millions d'euros**, qui représentent en fait l'essentiel des 70 millions d'euros d'économies du programme 302. Cette évolution correspond à la **diminution des aides versées aux 26 000 buralistes**, notamment celles qui sont prévues par le troisième contrat d'avenir signé avec l'État le 23 septembre 2011 pour la période 2012-2016. Ces aides sont retracées au sein de l'action 05 « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale », même si vos rapporteurs spéciaux estiment qu'elles auraient plutôt vocation à être rattachées à la mission « Économie ». Répondant à des finalités très diversifiées, les aides aux buralistes incluent la remise compensatoire, la remise additionnelle, la prime de service public de proximité (PSPP), les indemnités de fin d'activité (IFA), la subvention sécurité ou encore le complément de remise. Le total des aides aux buralistes est de 170 millions d'euros en 2015, contre 225 millions d'euros en 2015 et 247 millions d'euros en 2014.

**Sans cette diminution, qui ne tient en rien à la modernisation de la DGDDI, les économies affichées par le programme 302 seraient largement moins visibles.**

### **6. La reconversion du centre de Metz créé pour l'écotaxe**

Dans la perspective de la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds<sup>1</sup>, **la douane avait installé à Metz un service dédié, le service taxe poids lourds (STPL), composé de 130 agents et dont le coût était évalué à 23 millions d'euros en régime de croisière**. Dépositaire du pouvoir régalien de l'État, c'est ce service qui, formellement, devait constater les

---

<sup>1</sup> La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises a été instaurée par l'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. Sur ce sujet, voir l'avis n° 334 (2012-2013) de Marie-Hélène Des Esgaulx, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, déposé le 5 février 2013.

manquements et les infractions, et proposer les éventuelles transactions, la société *Ecomouv'* étant quant à elle chargée de l'essentiel des missions de conception, de maintenance et surtout de recouvrement dans le cadre d'un partenariat public-privé<sup>1</sup>.

**Suite à la « suspension *sine die* » de l'écotaxe annoncée par le Gouvernement le 9 octobre 2014, vos rapporteurs spéciaux s'étaient inquiétés des perspectives incertaines du STPL et des agents rattachées à ce service.** Plusieurs hypothèses avaient alors été évoquées, puis écartées : installation du futur service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC), réaffectation des douaniers au contrôle des entreprises ayant recours aux travailleurs détachés<sup>2</sup> etc. Finalement, **vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la décision de centraliser à Metz les différentes structures chargées de la fiscalité des transports**, avec la création du service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR). Celui-ci sera chargé de la perception de la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) et des demandes de remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). **Une rationalisation plus poussée pourrait toutefois être entreprise**, dans le cadre de la réorganisation du réseau territorial de la DGDDI. De plus, cette centralisation **aurait pu s'accompagner d'efforts supplémentaires en matière de réduction d'effectifs**, pour « compenser » la création des 130 postes destinés à la gestion de l'écotaxe.

Toutes choses égales par ailleurs, **votre rapporteur spécial Michel Bouvard regrette que l'écotaxe ait été abandonnée sans que le Parlement ait eu à se prononcer sur les conséquences, notamment financières, de cette décision.** Votre rapporteur spécial pointe le manque de responsabilité collective des élus, qui ont approuvé la création de l'écotaxe à une large majorité, et ont été bien peu à la défendre *in fine*.

## **7. L'essor du commerce en ligne : l'occasion d'une modernisation profonde des missions de la douane**

La DGDDI est chargée de la collecte des droits de douanes et de la TVA à l'importation. À ce titre, elle est compétente pour contrôler et taxer les envois en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne, **et notamment les envois issus du e-commerce, qui sont souvent expédiés par fret express ou postal.** Or le e-commerce est aujourd'hui en pleine explosion : en 2014, son volume atteint 424 milliards d'euros en Europe (+ 14 %), et presque 1 500 milliards d'euros dans le monde (+ 24%).

---

<sup>1</sup> Le consortium *Ecomouv'*, détenu à 70 % par la société italienne *l'Autostrade per l'Italia* – le reste étant détenu par *Thalès* (11 %), la *SNCF* (10 %), *SFR* (6 %) et *Steria* (3 %) – a été désigné le 20 octobre 2011 pour une durée d'environ treize ans.

<sup>2</sup> Source : *Acteurs publics*, 27 et 28 octobre 2014.

Alors que le commerce traditionnel implique des flux physiques relativement concentrés aux enjeux élevés (entrepôts, conteneurs etc.), le e-commerce donne lieu à **une multitude de petits envois individuels très morcelés, représentant chacun un enjeu financier très faible**. Les droits de douane et la TVA à l'importation doivent théoriquement être payés à l'aéroport, sur la seule base de la valeur déclarée du colis, mais la douane n'a **évidemment pas les moyens de contrôler les quelques 40 millions d'envois (au moins) qui arrivent chaque année à Roissy**. De fait, le montant des droits et taxes redressés à Roissy n'a été que de 1,4 million d'euros en 2014<sup>1</sup>. Il faut y ajouter l'effet pervers de la franchise dont bénéficient les « envois à valeur négligeable » (EVN) inférieurs à 22 euros pour la TVA et 150 euros pour les droits de douane, qui constitue une incitation objective à la sous-déclaration.

À cet égard, **la proposition d'un prélèvement à la source de la TVA** formulée par le groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique<sup>2</sup>, **trouve particulièrement à s'appliquer dans le cas des importations**. Il suffirait ainsi que le vendeur appose sur le colis expédié un code-barres permettant aux douaniers de savoir que les droits et taxes ont été acquittés lors de la transaction pour celui-ci puisse être dédouané, accélérant ainsi le passage en douane et libérant les douaniers pour des tâches plus essentielles de contrôle ciblées sur les enjeux de trafics (contrefaçons, stupéfiants, produits prohibés etc.). Une telle réforme, qui nécessite une modification du droit de l'Union européenne ou à tout le moins une dérogation, **permettrait de considérables gains d'efficacité et d'efficacités de la DGDDI**. Vos rapporteurs appellent le Gouvernement à considérer celle-ci avec la plus grande attention.

---

<sup>1</sup> Ce chiffre amène à relativiser les résultats de l'indicateur 3.1 du programme 302, qui fait apparaître un indice de « civisme fiscal », c'est-à-dire le ratio entre les créances dues et les créances payées à l'échéance, « supérieur à 99 % »...

<sup>2</sup> Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.

## IV. LE PROGRAMME 218 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

### 1. Les États-majors des ministères économiques et financiers

Placé sous la responsabilité du secrétaire général des ministères économiques et financiers, le programme 218 « **Conduite et pilotage des politiques économiques et financières** » est composé de quatre actions, ayant en commun **une forte dimension transversale et le cas échéant interministérielle** :

- **l'action 01 « État-major et politiques transversales »** regroupe notamment les crédits des cabinets ministériels, de certains services du secrétariat général dont le service de la communication (SIRCOM), de la direction des affaires juridiques (DAJ), des personnels du service à compétence nationale Tracfin ou encore des politiques d'action sociale (restauration, tourisme, associations etc.) ;

- **l'action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle »** regroupe notamment les crédits de l'inspection générale des finances (IGF), du contrôle général économique et financier (CGEFi), et de structures de régulation et de contrôle tels que l'autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), l'observatoire des jeux (OdJ) et le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) ;

- **l'action 05 « Prestations d'appui et de support »** regroupe notamment les crédits du secrétariat général liés aux fonctions support et logistiques, l'institut de formation continue des ministères (IGPDE) ou encore le service commun des laboratoires (SCL), qui intervient principalement pour la DGDDI et la DGCCRF (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ;

- **l'action 07 « Pilotage des finances publiques et projets interministériels »** regroupe les crédits de la direction du budget (DB), de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du service des achats de l'État (SAE), de l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE) et du nouveau centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

### 2. Des économies qui portent notamment sur l'action sociale

Les crédits demandés pour le programme 218 au titre de l'exercice 2016 s'élèvent à 997 millions d'euros en CP, soit **une baisse notable de 5,5 % (58 millions d'euros)** par rapport à l'exercice 2015.

En premier lieu, un effort général est réalisé sur les crédits de personnel, qui s'établissent à 499 millions d'euros, soit une baisse de 2,4 % (12 millions d'euros). Celle-ci correspond à la suppression de 108 ETP, le plafond d'emplois du programme passant de 5 740 ETPT en loi de finances initiale pour 2015 à 5 529 ETPT en loi de finances initiale pour 2016. Ces économies sont à peu près réparties sur l'ensemble des multiples structures rattachées au programme. Les marges de manœuvre demeurent toutefois restreintes, le programme 218 ne représentant que 4,3 % du total des emplois de la mission.

**Évolution par action des crédits du programme 218**  
**« Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »**

*(en euros)*

	Autorisations d'engagement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
01 - État-major et politiques transversales	404 066 512	335 997 956	-68 068 556	-16,85%
02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	77 452 274	71 773 074	-5 679 200	-7,33%
05 - Prestations d'appui et de support	437 672 232	455 800 539	18 128 307	4,14%
07 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	171 523 660	168 607 166	-2 916 494	-1,70%
<b>Total pour le programme 218</b>	<b>1 090 714 678</b>	<b>1 032 178 735</b>	<b>-58 535 943</b>	<b>-5,37%</b>

	Crédits de paiement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
01 - État-major et politiques transversales	404 034 632	335 397 956	-68 636 676	-16,99%
02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	74 626 803	71 383 074	-3 243 729	-4,35%
05 - Prestations d'appui et de support	399 905 973	422 986 687	23 080 714	5,77%
07 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	175 806 555	166 907 166	-8 899 389	-5,06%
<b>Total pour le programme 218</b>	<b>1 054 373 963</b>	<b>996 674 883</b>	<b>-57 699 080</b>	<b>-5,47%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

**Évolution par titre des crédits du programme 218  
« Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »**

*(en euros)*

	Autorisations d'engagement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
Titre 2 : personnel	511 148 707	498 930 483	-12 218 224	-2,39%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>579 565 971</b>	<b>533 248 252</b>	<b>-46 317 719</b>	<b>-7,99%</b>
Titre 3 : fonctionnement	505 799 054	474 073 515	-31 725 539	-6,27%
Titre 5 : investissement	58 347 496	43 514 737	-14 832 759	-25,42%
Titre 6 : intervention	14 809 421	15 350 000	540 579	3,65%
Titre 7 : opérations financières	610 000	310 000	-300 000	-49,18%
<b>Total P. 218</b>	<b>1 090 714 678</b>	<b>1 032 178 735</b>	<b>-58 535 943</b>	<b>-5,37%</b>

	Crédits de paiement			
	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015	
Titre 2 : personnel	511 148 707	498 930 483	-12 218 224	-2,39%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>543 225 256</b>	<b>497 744 400</b>	<b>-45 480 856</b>	<b>-8,37%</b>
Titre 3 : fonctionnement	468 967 335	433 209 605	-35 757 730	-7,62%
Titre 5 : investissement	58 881 113	48 874 795	-10 006 318	-16,99%
Titre 6 : intervention	14 766 808	15 350 000	583 192	3,95%
Titre 7 : opérations financières	610 000	310 000	-300 000	-49,18%
<b>Total P. 218</b>	<b>1 054 373 963</b>	<b>996 674 883</b>	<b>-57 699 080</b>	<b>-5,47%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

**En second lieu, un effort important est également réalisé sur les dépenses hors titre 2, qui s'établissent à 498 millions d'euros en CP, soit une baisse de 8,4 % (45 millions d'euros). Cette baisse est là encore répartie sur l'ensemble des postes de fonctionnement et d'investissement, mais il faut souligner la contribution importante demandée aux politiques ministérielles d'action sociale (restauration, tourisme, associations etc.) et de santé et sécurité au travail, qui passent de 176 millions d'euros en CP en 2015 à 150 millions d'euros en 2016. Si vos rapporteurs spéciaux comprennent l'effort demandé, ils rappellent toutefois que la réduction du format de l'action sociale ne serait tenir lieu de réforme structurelle de l'administration économique et financière de l'État.**

Cet effort se lit notamment dans les crédits de l'action 01 « État-major et politiques transversales », qui reculent à eux seuls de 17 % (69 millions d'euros). Toutefois, une partie de cette diminution correspond au transfert d'environ 38 millions d'euros de crédits de personnel vers l'action 05 « Prestation d'appui et de support », qui augmente par conséquent de 5,8 % (23 millions d'euros), sans conséquence globale sur le programme 2018.

### **3. Une baisse des investissements informatiques du fait de l'arrêt de l'opérateur national de paye (ONP)**

**Les dépenses d'investissement affichent une baisse de 25,4 % en AE (15 millions d'euros) et 17 % (10 millions d'euros) en CP.** Leur recul n'apporte, en valeur absolue, qu'une contribution modeste aux économies réalisées par le programme 218, mais revêt une forte signification. Pour mémoire, la baisse des crédits d'investissement en loi de finances initiale pour 2015 était déjà de 38,5 % en AE et de 37,5 % en CP.

Les dépenses d'investissement sont en effet majoritairement portées par **l'action 07 « Pilotage des finances publiques et des projets interministériels », et correspondent aux grands chantiers informatiques** de l'agence pour l'information financière de l'État (AIFE) et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

Leur forte baisse tient à **l'arrêt du volet SI-Paye de l'opérateur national de paye (ONP), annoncé le 10 mars 2014 par le Gouvernement.** Lancé en 2007, ce projet visait à instaurer un pilotage unifié et centralisé de la paye des 2,5 millions d'agents de l'État (projet SI-Paye), et à proposer un système d'information des ressources humaines (projet SIRH) aux ministères ne souhaitant pas moderniser le leur en vue du raccordement. L'ONP s'est cependant heurté à d'importants obstacles budgétaires et techniques qui ont conduit à la décision de ne pas le raccorder aux systèmes d'information ministériels. Lors de son audition par votre commission le 21 mai 2014, le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC), Jacques Marzin, a ainsi expliqué que *« même en poussant jusqu'à l'horizon 2034, nous arrivions à une rentabilité extrêmement négative, qui s'établit à un milliard d'euros au minimum<sup>1</sup> »*.

Ainsi, les économies réalisées sur les dépenses d'investissement en 2015 et en 2016 sont à **comparer à la perte « sèche » des sommes allouées à l'ONP sans aucun retour sur investissement** – près de 286 millions d'euros sur la seule période comprise entre 2009 et 2013 d'après Jacques Marzin.

---

<sup>1</sup> Audition conjointe du 21 mai 2014 sur le projet de l'opérateur national de paye.

Suite à l'arrêt du volet SI-Paye de l'ONP, **seul subsiste le développement d'une solution SIRH commune à destination des ministères qui en feraient la demande**, et répondant aux spécificités de la fonction publique d'État, portée par le **centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH)**. Les crédits affectés à celui-ci sont stables en 2016, à 18 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP. D'après les documents budgétaires, les ministères intéressés sont le ministère de la culture et de la communication, le ministère de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle et du dialogue social, et les services du Premier ministre, pour un total d'environ 60 000 agents. Dans les deux premiers cas, le déploiement devrait débuter au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Toutefois, au-delà de la « réorientation » de l'ONP dans le cadre du CISIRH, **d'importants projets informatiques doivent être conduits en 2016 pour l'État**. Or vos rapporteurs spéciaux déplorent que les montants concernés ne soient que **peu lisibles dans les documents budgétaires**, de sorte qu'il est impossible d'identifier précisément les investissements reportés ou annulés.

Parmi les projets qui seront poursuivis en 2016, on peut citer :

- **Chorus Portail Pro 2017 (CPP 2017)**, qui vise à fournir un point d'accès mutualisé aux fournisseurs de l'État pour l'émission de leurs factures par voie électronique qui deviendra obligatoire à partir de 2017 pour les grandes entreprises et les personnes publiques, et entre 2018 et 2020 pour les autres fournisseurs ;

- **le programme SIRANO**, qui consiste en la rénovation complète du système d'information du service à compétence nationale Tracfin ;

- **le projet SIFT 2**, qui vise à la refonte du système d'information de l'agence France Trésor (AFT).

Vos rapporteurs spéciaux appellent donc à **ne pas relâcher l'effort d'investissement sur ces projets**, porteurs de gains d'efficience à long terme mais sur lesquels il est « tentant » de réaliser des économies à court terme. Il convient toutefois de souligner que **la réussite d'un projet informatique n'est pas qu'une question de crédits budgétaires : sans un pilotage adapté et surtout une simplification parallèle du droit applicable et des structures administratives**, les grands chantiers informatiques courent le risque de connaître le destin de l'ONP.

## V. LE PROGRAMME 148 : FONCTION PUBLIQUE

### 1. La formation, l'apprentissage et l'action sociale en faveur des fonctionnaires

Le programme 148 « Fonction publique » est mis en œuvre par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), dont le champ d'intervention dépasse largement son seul périmètre<sup>1</sup>. Ce programme aux enjeux modestes porte les crédits de :

- **la formation des fonctionnaires (action 01)** : il s'agit des crédits de l'école nationale d'administration (ENA) et des cinq instituts régionaux d'administrations (IRA), sur lesquels la DGAFP exerce sa tutelle. Par ailleurs, cette action assure le suivi et la coordination des programmes de formation continue des différents ministères, et des actions de préparation aux concours internes de la fonction publique ;

- **l'action sociale interministérielle (action 02)** : l'objet de cette action est l'amélioration des conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Les prestations individuelles financées par le programme recouvrent notamment l'attribution de « chèques vacances » ou de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants. Les prestations collectives prennent la forme de réservations de places en crèche ou de logements sociaux.

**En outre, une nouvelle action 03 « Apprentissage » a été créée en 2016** ; celle-ci porte les crédits destinés à aider les ministères et leurs opérateurs à recruter des apprentis de tous niveaux et de nombreuses filières. Il s'agit d'atteindre l'objectif fixé par le Président de la République de 10 000 apprentis recrutés au sein de la fonction publique d'État sur deux ans, dont 6 000 en 2016.

---

<sup>1</sup> Les trois missions principales de la DGAFP sont : l'animation du dialogue social pour les trois fonctions publiques ; la coordination interministérielle des politiques de ressources humaines ; l'expertise sur toute la fonction publique. Parmi les priorités de l'année 2016 figurent notamment la négociation sur l'avenir de la fonction publique (parcours professionnels, carrières et rémunérations - PPCR), la simplification des statuts et régimes indemnitaires, et la gestion de la réforme territoriale.

**Évolution par titre et par action des crédits  
du programme 148 « Fonction publique »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	var.	LFI 2015	PLF 2016	var.
Titre 2 : personnel	249 549	30 249 143	12021,5%	249 549	30 249 143	12021,5%
<b>Autres dépenses :</b>	<b>201 069 783</b>	<b>201 749 237</b>	<b>0,3%</b>	<b>204 010 590</b>	<b>204 690 044</b>	<b>0,3%</b>
Titre 3 : fonctionnement	186 581 657	187 166 976	0,3%	188 553 157	188 052 685	-0,3%
Titre 5 : investissement	6 799 366	7 022 832	3,3%	7 768 673	9 077 930	16,9%
Titre 6 : intervention	7 688 760	7 559 429	-1,7%	7 688 760	7 559 429	-1,7%
<b>Total P. 148</b>	<b>201 319 332</b>	<b>231 998 380</b>	<b>15,2%</b>	<b>204 260 139</b>	<b>234 939 187</b>	<b>15,0%</b>

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	var.	LFI 2015	PLF 2016	var.
<b>01 - Formation des fonctionnaires</b>	78 976 698	78 172 610	-1,0%	78 976 698	78 172 610	-1,0%
<b>02 - Action sociale interministérielle</b>	122 342 634	123 825 770	1,2%	125 283 441	126 766 577	1,2%
<b>03 - Apprentissage (nouveau)</b>		30 000 000			30 000 000	
<b>Total P. 148</b>	<b>201 319 332</b>	<b>231 998 380</b>	<b>15,2%</b>	<b>204 260 139</b>	<b>234 939 187</b>	<b>15,0%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

## 2. Une stabilité globale hors plan pour l'apprentissage

Les crédits demandés au titre de 2016 sur le programme 148, soit 235 millions d'euros en CP, sont en hausse de 15 % par rapport à 2015.

**En réalité, à périmètre constant, les crédits affichent une quasi-stabilité.** Tout au plus signalera-t-on la hausse de 1,3 million d'euros des crédits d'investissement en CP (+16,9 %), correspondant à la poursuite du programme pluriannuel de rénovation des restaurants inter-administratifs (RIA). En 2016 seront notamment concernés les RIA d'Angers, du Mans et de Bourg-en-Bresse.

La principale nouveauté est donc **l'ouverture de 30 millions d'euros de crédits pour recruter 6 000 apprentis en 2016**, conformément aux objectifs fixés par le Président de la République. Vos rapporteurs spéciaux soutiennent le développement de l'apprentissage, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Cette dotation interministérielle, qui correspond à une aide moyenne de 5 000 euros par apprenti, représente

**50 % de la prise en charge des apprentis**, le solde étant financé par les ministères et leurs opérateurs. Il s'agit de crédits de titre 2, mais ceux-ci ont également à financer des dépenses de formation (hors titre 2), par la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique.

## VI. LE PROGRAMME 309 : ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

### 1. Les travaux d'entretien lourd de l'État propriétaire

À l'instar du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (cf. *infra*), le programme 309 constitue un **outil de la politique immobilière de l'État**.

Ce programme porte de manière unifiée les crédits d'entretien lourd des bâtiments qui sont propriété de l'État. En 2013, son périmètre a été étendu aux immeubles de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et du ministère de la justice. Sont également concernés les immeubles mis à disposition de l'État par les collectivités. Avant la création de ce programme par la loi de finance initiale pour 2009, les différents ministères assuraient, sur leur budget propre, l'entretien et les travaux portant sur les immeubles qu'ils occupent.

La dotation budgétaire du programme 309 est constituée des contributions versées par les administrations occupantes, calculées sur la base de loyers budgétaires. Depuis 2011, la contribution est égale à 20 % du montant des loyers budgétaires acquittés.

Le programme 309 est placé sous la responsabilité du **chef du service France Domaine**, rattaché à la DGFIP. Toutefois, depuis la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009, **la politique immobilière de l'État a vocation à être régionalisée** (cf. *infra*), ce qui s'applique notamment à la gestion des crédits d'entretien du propriétaire portés par le programme 309. **Son pilotage relève donc aujourd'hui des préfets de région**, en tant que responsables des budgets opérationnels de programme (RBOP), assistés par les **responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE)**.

La répartition des dépenses immobilières entre le programme 309 et le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est fixée par la notion d'augmentation de la valeur vénale de l'immeuble concerné<sup>1</sup>. Ainsi, lorsque des **opérations structurantes** (déménagement, réhabilitation, restructuration etc.) conduisent à l'augmentation de cette valeur, les dépenses afférentes sont rattachées au CAS. Les dépenses d'**entretien lourd** relevant du propriétaire, qui sont seulement destinées à maintenir le bien dans un bon état d'utilisation (remplacement d'une chaudière, etc.), sont

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

par contre rattachées au programme 309. Les dépenses d'entretien courant incombant au locataire relèvent quant à elles des budgets ministériels, comme le montre le tableau ci-après.

**Évolution par titre et par action des crédits du programme 309  
« Entretien des bâtiments de l'État »**

*(en euros)*

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	var.	LFI 2015	PLF 2016	var.
Titre 3 : fonctionnement	75 624 631	71 790 982	-5,07%	80 617 131	76 937 524	-4,56%
Titre 5 : investissement	74 729 446	63 188 473	-15,44%	79 736 946	67 718 320	-15,07%
<b>Total P. 309</b>	<b>150 354 077</b>	<b>134 979 455</b>	<b>-10,23%</b>	<b>160 354 077</b>	<b>144 655 844</b>	<b>-9,79%</b>

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	var.	LFI 2015	PLF 2016	var.
<b>02 - Contrôles réglementaires</b>	9 021 245	8 098 767	-10,23%	9 621 245	8 679 351	-9,79%
<b>03 - Audits, expertises, diagnostics</b>	3 758 852	3 374 486	-10,23%	4 008 852	3 616 396	-9,79%
<b>04 - Maintenance préventive</b>	30 822 586	30 127 414	-2,26%	32 872 586	32 287 184	-1,78%
<b>05 - Maintenance corrective</b>	16 538 948	12 148 151	-26,55%	17 638 948	13 019 026	-26,19%
<b>06 - Travaux lourds - Mise en conformité et remise en état</b>	90 212 446	81 230 637	-9,96%	96 212 446	87 053 887	-9,52%
<b>Total P. 309</b>	<b>150 354 077</b>	<b>134 979 455</b>	<b>-10,23%</b>	<b>160 354 077</b>	<b>144 655 844</b>	<b>-9,79%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

## 2. Une baisse générale qui préserve la maintenance préventive

Les crédits demandés sur le programme 309 au titre de l'année 2016 affichent **une forte baisse de 9,8 % (15,7 millions d'euros), pour s'établir à 145 millions d'euros en CP**. La tendance est similaire en AE.

Cette baisse globale masque toutefois un traitement très différent pour les actions du programme :

- **les crédits destinés à la maintenance corrective sont en baisse de 26 % (13 millions d'euros)**, pour s'établir à 13 millions d'euros en CP, après à une première baisse de 27 % (17 millions d'euros) en loi de finances initiale pour 2015. Il en va de même pour les dépenses de travaux lourds, en baisse de 9,5 % (9,1 millions d'euros) à 87 millions d'euros en CP ;

- à l'inverse, les crédits destinés à la maintenance préventive sont très largement préservés, puisqu'ils ne baissent que de 1,8 % (soit 585 000 euros), pour s'établir à 32 millions d'euros. Ils étaient stables en loi de finances initiale pour 2015 ;

- les crédits affectés aux contrôles réglementaires (action 2) et aux audits, expertises et diagnostics (action 3) affichent quant à eux une baisse commune de 9,8 % (1,3 millions d'euros), pour s'établir au total à 12,3 millions d'euros. Ceci correspond toutefois plutôt à un « ajustement », dans la mesure où ces actions avaient connu une forte augmentation de 5,2 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015.

Ces évolutions sont cohérentes avec la stratégie affichée dans le projet annuel de performances, à savoir le **développement de la maintenance préventive**. Vos rapporteurs spéciaux soutiennent bien entendu cette approche, source d'économies à long terme. Ils appellent toutefois à ne pas pousser cette logique trop loin : le report des travaux de maintenance corrective pourtant nécessaires pourrait alors dégrader définitivement la valeur du patrimoine immobilier de l'État. La baisse générale constatée constitue aussi, pour une part, une réponse à la sous-consommation chronique des crédits du programme 309, et donc à un pilotage « au plus près » des dépenses de l'État propriétaire.

### Schéma de répartition des dépenses immobilières pour un immeuble soumis à loyer budgétaire

Prestations	Gestion du parc				Entretien					Valorisation		
	Prestations intellectuel.	Services	Loyers	Energie et Fluides	Entretien courant			Entretien lourd		Travaux structurants	Gestion d'actifs	
					Maintenance		Travaux courants	Maintenance				Travaux lourds (mise en conformité et en état)
					Préventive	Corrective		Préventive	Corrective			
Audit énergétique	Nettoyage des sanitaires		Fourniture en eau	Nettoyage des mousseurs	Réparation d'une fuite d'un sanitaire	Ajout d'un sanitaire	Contrôle des disconnecteurs	Réparation d'une fuite d'un compteur	Mise en place des disconnecteurs	Réimplantation de tous les sanitaires	Achat d'un bâtiment	
<b>Financement</b>	Budget général ministériel et Programme 333						Programme 309			CAS et BG		
<b>A la charge de</b>	Utilisateur						Propriétaire					

Source : questionnaire budgétaire



## DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « CRÉDITS NON RÉPARTIS »

### I. UNE MISSION QUI NÉCESSITE UNE CLARIFICATION DE SA DOCTRINE D'EMPLOI

Cette mission – dont l'intitulé est modifié<sup>1</sup> cette année à la suite d'un amendement présenté par vos rapporteurs spéciaux<sup>2</sup>, conformément à la recommandation de la Cour des comptes, afin d'éviter tout risque de confusion avec les provisions pour risques ou pour charges constituées au passif du bilan de l'État - appelle toujours des précisions quant à sa doctrine d'emploi.

#### 1. Deux dotations aux procédures spécifiques

##### a) Des programmes prévus à l'article 7 de la LOLF

L'article 7 de la LOLF, dans ses alinéas trois à cinq, précise qu'« une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

« 1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles » (programme 552).

La dotation du programme 552 « **Dépenses accidentelles et imprévisibles** » (DDAI) a pour vocation de recevoir les **crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes** (par exemple des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger) qui n'ont pu être répartis par programme lors de la prévision budgétaire initiale. Les crédits du programme 552 relèvent du **titre 3 (dépenses de fonctionnement)**. Les crédits de cette dotation sont également employés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques comme, par exemple, les **interventions spéciales des forces de sécurité** ou les **interventions à l'étranger** (au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense »).

« 2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits » (programme 551).

La dotation du programme 551 « **Provision relative aux rémunérations publiques** » permet le financement des **mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition, par programme, ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits**. Elle

---

<sup>1</sup> Elle correspond à l'ancienne mission « Provisions » dont elle reprend le périmètre exact.

<sup>2</sup> Au cours de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2015.

comprend uniquement des crédits de **titre 2 (dépenses de personnel)**, sans toutefois de **plafond d'autorisation d'emplois**.

Chaque dotation constitue un programme, directement piloté par la direction du budget du ministère de l'économie et des finances. Ces crédits sont répartis, par programme, par *décret ou arrêté pris sur le rapport du ministre chargé des finances, conformément à l'article 11 de la LOLF*.

*b) Une absence de stratégie de performance et des règles d'exécution spécifiques*

La présente mission, comme celle relative aux « Pouvoirs publics<sup>1</sup> », ne suit **pas une stratégie de performance**. Elle ne dispose donc pas d'un projet annuel de performances et ses programmes ne sont pas assortis d'objectifs, ni d'indicateurs.

Par ailleurs, s'agissant de dépenses imprévisibles ou qui ne peuvent être déterminées avec précision, ces crédits sont indicatifs. Ils n'ont évidemment **pas vocation à être entièrement consommés** et leur niveau d'exécution peut fortement varier d'un exercice sur l'autre. À titre d'exemple, le taux de consommation des crédits de la dotation relative aux « Dépenses accidentelles et imprévisibles » était de 87 % en 2012, 29 % en 2013 et 94 % en 2014.

## **2. Un emploi des crédits parfois contestable**

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire de la mission pour 2014, relève une utilisation des crédits de la mission qui « *s'éloigne de l'exigence de réelle imprévisibilité qui est sous-entendue dans la rédaction de l'article 7-I-1 de la LOLF* », plaidant ainsi « *depuis 2006 pour une clarification d'emploi de la mission* » et notamment du programme 552.

En effet, certains recours à la mission « Crédits non répartis » sont parfois contestables, comme lors des exercices 2010 et 2012, durant lesquels le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » avait été utilisé pour répondre aux besoins de crédits de personnels constatés en fin de gestion dans plusieurs ministères (en raison des dysfonctionnements de l'application CHORUS en 2010, ou des problèmes rencontrés avec le logiciel « Louvois » en 2012).

Vos rapporteurs spéciaux suggèrent que l'utilisation des crédits de ladite dotation soit circonscrite au seul critère accidentel.

Plutôt que dans la mission « Crédits non répartis », un certain nombre de questions budgétaires devraient être traitées par d'autres

---

<sup>1</sup> Les dotations regroupées par la mission « Pouvoirs publics » ainsi que les deux qui composent la présente mission sont les seules enveloppes budgétaires ayant le statut de « dotations ».

**dispositifs, plus adaptés. Ainsi, les décrets d'avance** devraient être préférés face aux décrets et arrêtés de répartition des dotations de la mission, qui ne sont pas soumis à la même procédure que les premiers, ne requérant notamment pas l'avis des commissions des finances des assemblées. **De même, la logique d'auto-assurance devrait pouvoir fonctionner, majoritairement, afin de couvrir les dépenses imprévisibles. En tout état de cause, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que réitérer la recommandation de la Cour de comptes de clarification de la doctrine d'emploi de la mission.**

## II. LA MISSION LA MOINS DOTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL MAIS EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À 2015

### 1. Une programmation triennale 2015-2017 dépassée

Le plafond de l'article 13 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 fixe les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État.

#### Plafonds des crédits de la mission « Crédits non répartis » sur la période 2015-2017

(en milliards d'euros)

Crédits de paiement	PLF pour 2016	2015	2016	2017
Crédits non répartis (hors réserve parlementaire)	0,04	0,01	0,02	0,02

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*

**La demande de crédits pour la présente mission s'établit à 40,4 millions d'euros (hors réserve parlementaire) et constitue la moins élevée en crédits de paiement du budget général.**

### 2. Des crédits en hausse (+ 8,3 % en AE et + 180,5 % en CP)

#### a) Une évolution des crédits à la hausse

Pour 2016, la mission « Crédits non répartis », représente **340,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **40,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond, pour l'ensemble de la mission, à une augmentation de :

+ 8,3 % par rapport aux **AE inscrites** en loi de finances initiale pour 2015 ;

+ 180,5 % par rapport aux **CP inscrits** en loi de finances initiale pour 2015 (26 millions d'euros).

Cette augmentation s'explique, d'une part, par la **budgetisation du programme 551** et d'autre part, **pour le programme 552**, selon la direction du budget, par la **reconstitution d'un niveau de crédits** plus en ligne avec la budgetisation historiquement portée sur cette mission.

### Évolution des crédits depuis 2013

(en milliers d'euros)

	Inscrits en LFI 2013*		Inscrits en LFI 2014*		Inscrits en LFI 2015*		Demandés en PLF pour 2016*		Variation PLF 2016/ LFI 2015 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>551 - Provision relative aux rémunérations publiques</b>	0	0	0	0	0	0	11 446	11 446	+11 446	+11 446
<b>552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles</b>	334 151	34 151	335 000	35 000	314 418	14 418	329 000	29 000	+14 582	+14 582
<b>Total de la mission</b>	334 151	34 151	335 000	35 000	314 418	14 418	340 446	40 446	+26 028	+26 028

Source : Annexe « Crédits non répartis » au projet de loi de finances pour 2016 (traitement commission des finances du Sénat)

\* Montant « hors réserve parlementaire »

#### b) La budgetisation du programme 551 : une première depuis 2009

La budgetisation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » constitue une **première depuis 2009, avec 11,4 millions d'euros de crédits de paiement**. En 2008 et 2009, la dotation avait été utilisée afin de financer les surcoûts liés à l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires dans la fonction publique de l'État et les besoins des ministères en crédits de personnel en fin de gestion. La Cour des comptes, dans son rapport précité, note effectivement que, depuis 2010, les besoins de crédits - ne pouvant être redéployés en interne au sein des programmes ou missions concernés - sont assurés soit par la dotation du programme 552, soit par décret d'avance ou par la loi de finances rectificative.

La dotation, pour 2016, correspond à **l'accompagnement indemnitaire de la réforme territoriale** relatif aux mesures d'accompagnement indemnitaire des réorganisations de service liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État. Ces crédits ont vocation à être répartis en gestion par arrêté entre les programmes concernés par cette réforme (sur le périmètre de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »), au profit des agents dont le poste est supprimé ou déplacé. Ces crédits ont été prévus en fonction de l'estimation des effectifs concernés par une mobilité géographique dans le cadre de la réforme (près de 800 agents) et des barèmes de de la prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État (PARRE).

*c) Une dotation en augmentation pour le programme 552*

**Mouvements réglementaires en 2015 -  
Dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**

Au 1<sup>er</sup> octobre 2015, la dotation, pour 2015, de 14,4 millions d'euros a fait l'objet de deux mouvements réglementaires. Les décrets des 12 mai et 15 juillet 2015 ont respectivement ouvert 3,5 millions d'euros et 5 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

Pour 2016, la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », s'élève - hors « réserve parlementaire » - à **329 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP**.

Il convient ainsi de noter que cette dotation ne comprend pas, à ce stade, le montant de la « réserve parlementaire », qui sera intégré par voie d'amendement en cours de navette.

Par ailleurs, la différence de de 300 millions d'euros entre les AE et les CP, récurrent depuis l'exercice 2012, correspond à une provision spécifique permettant de faire face à des besoins d'engagements imprévisibles, tels que d'éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées dans le cadre de **décisions urgentes de relocalisation qui nécessitent la provision en AE de la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail**. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la possibilité d'inscrire ces engagements de dépense, qui font nécessairement l'objet de projections financières au regard de leurs montants conséquents, sur les différents budgets ministériels ou, le cas échéant, sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».



## TROISIÈME PARTIE : LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »

### I. UN COMPTE AU SERVICE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER ET DU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT

#### 1. La double finalité du compte d'affectation spéciale

Institué par l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue le principal instrument de la politique immobilière de l'État. Il vise à **financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'État.**

**En recettes, le CAS fait apparaître le produit des cessions d'immeubles de l'État** et des droits à caractère immobilier<sup>1</sup> attachés à des immeubles de l'État, auxquels s'ajoutent le cas échéant des versements du budget général et des fonds de concours.

**En dépenses, le CAS comprend deux programmes :**

- **le programme 721 retrace la contribution au désendettement de l'État**, selon un taux de rétrocession fixé à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013, et **30 % à partir de l'année 2014<sup>2</sup>** ;

- **le programme 723 fait apparaître les dépenses immobilières** d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations réalisées par l'État, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'État sur des immeubles appartenant à celui-ci ou sur des immeubles inscrits à son bilan.

Les dépenses immobilières du programme 723 prennent notamment la forme d'une **enveloppe interministérielle mutualisée, à hauteur de 20 % des produits de cession**. Par conséquent, le « taux de retour » des ministères sur leurs cessions est de 50 %, une fois soustraites la part « désendettement » et la part « mutualisation ». Le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères sont exonérés de contribution aux dépenses mutualisées.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers.

<sup>2</sup> Article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, confirmé par l'article 38 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

À titre indicatif, l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État est de 63,1 milliards d'euros au 31 décembre 2013, les principaux ministères occupants étant le ministère de la défense (24,4 % de la valeur brute), le ministère de la justice (21,1 %) et le ministère de l'intérieur (18,7 %)<sup>1</sup>.

Au total, l'État est propriétaire de 77,2 millions de mètres carrés, soit 55 millions de mètres carrés occupés et 22,2 millions de mètres carrés mis à disposition d'autres personnes à titre onéreux ou gratuit. Par ailleurs, l'État est locataire de 12 millions de mètres carrés<sup>2</sup>.

### Évolution du parc immobilier de l'État de 2011 à 2014

(Surface utile brute –SUB– exprimée en mètres carrés)

Périmètre		Usage	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
			SUB	SUB	SUB
L'État possède et occupe	Bureaux		13 312 600	12 750 121	13 226 054
	Autres locaux		42 176 900	42 130 162	41 813 967
		Sous-total	55 489 500	54 880 283	55 040 021
L'État possède et met à disposition	Bureaux		1 269 500	1 340 030	1 235 436
	Autres locaux		21 071 200	21 089 252	20 915 013
		Sous-total	22 340 700	22 429 282	22 150 449
L'État ne possède pas et occupe	Bureaux		5 701 300	5 456 787	5 458 633
	Autres locaux		4 137 600	6 905 218	6 539 032
		Sous-total	9 838 900	12 362 006	11 997 665
		<b>TOTAL</b>	<b>87 669 100</b>	<b>89 671 570</b>	<b>89 188 135</b>

Source : questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire. La valeur brute du patrimoine immobilier de l'État est en légère baisse par rapport aux années précédentes (63,7 milliards d'euros en 2012), notamment raison du changement de référentiel comptable et de la valorisation à l'euro symbolique de 11 nouveaux sites (arsenaux et bases aériennes à vocation nucléaire notamment).

<sup>2</sup> La surface des locaux dont l'État est à la fois propriétaire et occupant est en réduction modeste mais continue depuis plusieurs années, une partie des hausses constatées pouvant être attribuée à un meilleur recensement de son patrimoine.

## 2. Un compte équilibré en 2016

Les crédits demandés pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au titre de l'exercice 2016 s'élèvent à **589 millions d'euros en AE, soit une hausse de 12 % (62 millions d'euros) par rapport aux crédits demandés en loi de finances pour 2015**. En CP, les crédits demandés pour 2016 s'élèvent à 575 millions d'euros soit une hausse de 10 % (54 millions d'euros) par rapport à 2015.

### Répartition par programme des crédits pour 2016 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

(en euros)

	Autorisations d'engagement					
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015		
<b>Programme 721</b> - Contribution au désendettement de l'État	76 553 449	108 000 000	155 000 000	47 000 000	43,5%	
<b>Programme 723</b> - Contribution aux dépenses immobilières	542 615 404	418 817 226	433 821 451	15 004 225	3,6%	
<b>Total pour le CAS</b>	<b>619 168 853</b>	<b>526 817 226</b>	<b>588 821 451</b>	<b>62 004 225</b>	<b>12%</b>	

	Crédits de paiement					
	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Variation 2016/2015		
<b>Programme 721</b> - Contribution au désendettement de l'État	76 553 449	108 000 000	155 000 000	47 000 000	43,5%	
<b>Programme 723</b> - Contribution aux dépenses immobilières	499 298 835	413 000 000	420 000 000	7 000 000	1,7%	
<b>Total pour le CAS</b>	<b>575 852 284</b>	<b>521 000 000</b>	<b>575 000 000</b>	<b>54 000 000</b>	<b>10%</b>	

Source : projet de loi de finances pour 2016

Cette tendance générale à la hausse résulte de deux mouvements d'ampleur inégale :

- **d'une part, une hausse importante (43,5 %) de la contribution au désendettement de l'État** (cf. *infra*) ;

- **d'autre part, une légère hausse des dépenses immobilières**, qui progressent 3,6 % en AE et 1,7 % en CP sur un an (cf. *infra*).

Les recettes du compte d'affectation spéciale, provenant des produits de cession, devraient quant à elles s'élever à **500 millions d'euros** au titre de l'exercice 2016, auxquels s'ajoutent **75 millions d'euros de contribution exceptionnelle du ministère des affaires étrangères** (cf. *infra*).

Contrairement à la loi de finances initiale pour 2014 où une subvention du budget général de 80 millions d'euros était venue combler la différence entre recettes et dépenses, le « déficit » de 75 millions d'euros affiché ci-dessous correspond donc en réalité à une recette de produits de cessions, mais qui transite à titre exceptionnel par le budget de la mission « Action extérieure de l'État ». **Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est donc équilibré en loi de finances initiale pour 2016, comme il l'était en 2015.**

**Équilibre prévisionnel en 2016  
du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

*(en euros)*

		Recettes	Dépenses	Solde
<b>Programme 721 - Contribution au désendettement de l'État</b>	AE		155 000 000	
	CP			
<b>Programme 723 - Contribution aux dépenses immobilières</b>	AE		433 821 451	
	CP		420 000 000	
<b>Total pour le CAS</b>	AE	<b>500 000 000</b>	<b>588 821 451</b>	<b>-88 821 451</b>
	CP		<b>575 000 000</b>	<b>-75 000 000</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016

## II. LA POLITIQUE DE CESSIIONS : DES OBJECTIFS PARFOIS DE COURT TERME ET CONTRADICTOIRES

### 1. Des prévisions de cessions en léger recul en raison de l'épuisement progressif des biens disponibles

Au titre de l'exercice 2016, le montant prévisionnel des cessions immobilières est évalué à 500 millions d'euros, soit 21 millions d'euros de moins qu'en loi de finances initiale pour 2015. Au total, ce sont 5,66 milliards d'euros de cessions qui ont été réalisés entre la création du CAS en 2005 et l'année 2014.

#### Produits des cessions immobilières de l'État

*(en millions d'euros)*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Prévision LFI</b>	600	439	500	600	1 400	900	400	500	530	470	521	<b>500</b>
<b>Réalisation</b>	634	798	820	395	475	502	598	514	391	533		
<b>Écart</b>	+ 34	+ 359	+ 320	- 205	- 925	- 398	+ 198	+ 14	- 139	+ 63		

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances successifs et le questionnaire budgétaire Montants encaissés en fin d'exercice.

La baisse prévue en 2016, somme toute relativement modeste, s'explique par plusieurs facteurs :

- **la conjoncture du marché de l'immobilier**, aujourd'hui assez défavorable, alors qu'elle reste *in fine* le principal déterminant du volume et du montant définitif des cessions ;

- **un nombre de cessions qualifiées de « difficiles » par France Domaine de plus en plus important**, compte tenu de l'épuisement relatif des biens « faciles » à céder. Comme le précise le projet annuel de performances, « *l'immobilier professionnel se vend mal dès lors qu'il n'est pas neuf ou entièrement rénové. Cette tendance est d'autant plus prégnante pour l'État dont les biens les plus liquides ont été cédés ces dernières années* » ;

- **une valeur moyenne de chaque cession en diminution** : les biens les plus intéressants ayant pour beaucoup déjà été cédés, le reste du « portefeuille » est de plus en plus constitué de biens situés hors des zones attractives, en mauvais état ou ne respectant pas les normes récentes en matière d'environnement ou d'accessibilité. Il ne demeure guère que quelques biens cessibles d'une grande valeur, tels que l'îlot Saint-Germain, le Val de Grâce, l'hôtel de l'Artillerie ou encore quelques hôtels particuliers et biens de prestige situés à l'étranger ;

- **les conséquences des dispositions de la loi du 18 janvier 2013** relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement<sup>1</sup>, dont les procédures ont notamment abouti à un allongement des délais de cession ;

- **les cessions décotées en faveur du logement social** prévues par la même loi du 18 janvier 2013 (cf. *infra*).

**De ce fait, la durée de vente moyenne d'un bien immobilier reste supérieure à 16 mois** (indicateur 1.1 du programme 721), en dépit d'une légère amélioration d'année en année - 16,47 mois en réalisation pour 2014 ; 16,35 mois en prévision actualisée pour 2015 ; 16,2 mois en prévision pour 2016.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, le montant des **cessions effectivement réalisées au 15 septembre 2015 s'élevait à 506 millions d'euros**, ce qui laisse penser que **l'objectif de 521 millions d'euros fixé en loi de finances initiale pourra être atteint**. Trois opérations représentent à elles seules 79 % de ce montant : la caserne de la Pépinière à Paris, l'immeuble du ministère de la justice situé rue Halévy à Paris, et le campus diplomatique de Kuala Lumpur. Du fait de cette dernière opération, c'est le ministère des affaires étrangères et du développement international qui occupe la première place, avec 45,8 % du total des cessions, alors que cette place était occupée en 2014 par le ministère de la défense, avec 64,9 % des cessions.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

### Montant des cessions réalisées au 15 septembre 2015

Ministère	en euros	en %
Biens non affectés	1 312 496	0,3%
Culture et communication	2 753 926	0,5%
Défense	142 499 878	27,4%
Justice et libertés	66 997 566	13,2%
Jeunesse et sports		0,0%
Santé	1 740 000	0,3%
Agriculture et pêche	3 294 964	0,7%
Écologie, développement durable, transports, logement	16 967 612	3,4%
Économie, industrie et emploi	7 913 536	1,6%
Éducation nationale	2 285 491	0,5%
Enseignement supérieur et recherche	6 527 980	1,3%
Intérieur, Outre-mer et collectivités territoriales	10 314 906	2,0%
Affaires étrangères et européennes	231 867 243	45,8%
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	6 192 342	1,2%
Logement et ville		0,0%
Travail, relations sociales, famille et solidarité	5 398 246	1,1%
Services du Premier ministre	251 502	0,0%
<b>Total général</b>	<b>506 317 688</b>	<b>100%</b>

Source : questionnaire budgétaire, d'après France Domaine (outil de suivi des cessions – OSC)

**Quant aux cessions prévues en 2016**, vos rapporteurs spéciaux ne disposent que de peu d'éléments pour juger de leur caractère réaliste au-delà des résultats constatés précédemment. Il convient toutefois d'observer que **716 des 930 biens figurant sur la liste des cessions pour 2016, soit 77 %, figuraient déjà sur cette liste précédemment<sup>1</sup>** : les cessions « prévues » au titre d'une année sont en fait susceptibles d'être reportées. À cet égard, on peut légitimement s'interroger sur le réalisme de certains projets : d'après la liste transmise à vos rapporteurs spéciaux, France Domaine prévoit par exemple de **céder un terrain situé à Palmyre, ville de Syrie occupée par l'organisation État islamique, au cours de l'année 2016...**

Compte tenu de l'épuisement progressif du « portefeuille » de biens liquides, c'est à terme le modèle de financement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » qui sera remis en question.

**Par ailleurs, la question de la fiabilité des évaluations réalisées par France Domaine se pose comme chaque année avec acuité**, compte tenu notamment du peu d'informations disponible pour juger du bien-

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

fondé de tel ou tel prix de cession. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux regrettent la **suppression, depuis la loi de finances pour 2015, de deux indicateurs<sup>1</sup> permettant de mesurer la qualité des évaluations domaniales** – même si ceux-ci étaient difficiles à lire.

Dans son enquête sur le recours par l'État aux conseils extérieurs, réalisée à la demande de la commission des finances<sup>2</sup>, la Cour des comptes note que **France Domaine a passé un « marché national d'évaluation » avec BNP Real Estate afin d'apporter une contre-expertise à la valorisation de certains biens**. Si la Cour des comptes voit là une externalisation du « cœur de métier » et l'administration et donc **un risque de déperdition des compétences**, la cheffe du service France Domaine estime à l'inverse que cette expertise apporte **un surcroît de crédibilité aux évaluations « internes »**, et que les résultats concordent « *presque toujours*<sup>3</sup> ». Lors de l'audition conjointe du 13 mai 2015 sur la politique immobilière de l'État par la commission des finances du Sénat, le directeur général des finances publiques, Bruno Parent, a quant à lui déclaré : « *nous ne craignons pas de soumettre nos évaluations à la contradiction – celles-ci sont généralement critiquées, et c'est normal. Détenteur d'un savoir-faire, France Domaine ne prétend pas, pour autant, être détenteur d'une vérité révélée. Dans certains cas, lorsqu'existe un débat, une contestation sur une évaluation, il nous paraît justifié de faire appel à un "œil extérieur"* ». **Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs au premier bilan qui sera tiré du recours par France Domaine à cette expertise externe.**

## 2. La politique de cessions : la tentation du court terme ?

La question des cessions immobilières de l'État ne se résume pas au seul contrôle de l'écart entre prévisions et réalisations : c'est aussi la pertinence de cette politique elle-même qu'il faut interroger. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux estiment que **la politique de cessions immobilières de l'État demeure, à ce jour, trop souvent soumise à des considérations budgétaires de court terme.**

Ainsi, la situation des finances publiques semble parfois pousser l'État à des choix de facilité, consistant à **rechercher des recettes de cessions immédiates quitte à supporter ensuite des charges locatives pérennes**. Un exemple parmi d'autres : la vente, en juin 2011 et pour

---

<sup>1</sup> Respectivement l'indicateur 1.1 (moyenne pondéré des écarts relatifs entre prix de cession et estimation domaniale) et l'indicateur 1.2 (écart type des écarts relatifs entre pris de cession et estimation domaniale), rattachés au programme 721.

<sup>2</sup> Cf. rapport n° 319 (2014-2015) d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier sur le recours par l'État aux conseils extérieurs, d'après l'enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>3</sup> Source : audition de Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine, et de François Bertrand, sous-directeur de l'aménagement durable à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 29 octobre 2015.

52 millions d'euros, de la résidence du consul de France à Hong Kong... qui fut suivie de la location par le même consulat de cette même résidence, alors même qu'il n'existe pas de garantie sur les loyers futurs<sup>1</sup>.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux estiment que **l'alternative entre la cession d'un bien et sa valorisation locative n'est pas assez souvent explorée**. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que l'État soit directement chargé d'une telle valorisation : sous certaines conditions, **celle-ci peut être confiée à des sociétés privées dont c'est la spécialité**, qu'il s'agisse de logements, de bureaux ou d'immobilier atypique ou de prestige. Là encore, la valorisation locative est porteuse de recettes pérennes et de long terme, là où la cession ne produit que des recettes immédiates qui viennent contribuer à l'équilibre d'une unique loi de finances.

Enfin, **l'épuisement progressif du portefeuille de biens aisément cessibles** rend de toute façon peu viable à long terme la politique consistant à financer la modernisation du parc de l'État et son désendettement par les produits de cessions.

### 3. Les contradictions des cessions « Duflot »

*a) Les cessions décotées en faveur du logement social : un bilan pour l'instant modeste*

**La loi « Duflot » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement<sup>2</sup>** autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont destinés à la construction de logements, dont une partie au moins de logements sociaux. Plus précisément, l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit que « *pour la part du programme destinée aux logements sociaux [...], la décote ainsi consentie peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain* ». En d'autres termes, la cession peut aller jusqu'à la gratuité s'il s'agit de construire des **logements sociaux**.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, près de 250 biens ont à ce jour été inscrits par les préfets de région sur les listes de biens à céder<sup>3</sup>. **Au 8 octobre 2015, seulement 26 biens avaient été cédés**, pour une valeur vénale totale de 122 millions d'euros et **un prix de**

---

<sup>1</sup> Cf. audition du 5 juin 2013 de Nathalie Morin, chef du service France Domaine, et de Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des affaires étrangères, sur la politique de cession de biens immobiliers sis à l'étranger du ministère des affaires étrangères.

<sup>2</sup> Article 3 de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

<sup>3</sup> Source : audition de Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine, et de François Bertrand, sous-directeur de l'aménagement durable à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le 29 octobre 2015.

**cession de 47 millions d'euros, soit une décote de 61 % (75 millions d'euros).** Ces opérations représentent au total 3 779 logements dont 2 889 logements sociaux. Parmi les opérations emblématiques, on peut notamment citer celles de l'hôtel de police Castéja à Bordeaux (cédé 12 millions d'euros, avec 33 % de décote) ou encore de la caserne Mellinet à Nantes (cédée 6 millions d'euros, soit 67 % de décote). La liste exhaustive des cessions « Dufлот » figure en annexe du présent rapport.

**À ce jour, le bilan des cessions « Dufлот » est donc modeste,** comme l'a confirmée l'audition par vos rapporteurs spéciaux des responsables de France Domaine et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère du logement. Ces résultats s'expliquent notamment par les nombreux obstacles rencontrés entre l'inscription d'un foncier sur la liste et sa cession effective : occupation illégale des tenements, nécessité de dépollution ou risque d'inondation, conditions suspensives exigées par l'acquéreur, complexité du financement, recours des riverains etc. **De plus, l'État exige, pour accorder une décote, un programme précis de construction de logements :** d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, *« c'est la raison pour laquelle ces cessions correspondent généralement soit à des projets engagés depuis plusieurs années, soit à des programmes d'ampleur limitée »*<sup>1</sup>.

*b) Une politique volontariste mais sans rapport avec la vocation du compte d'affectation spéciale*

Sans préjuger du bien-fondé de celle-ci, **vos rapporteurs spéciaux estiment que la politique de cessions décotées en faveur du logement social ne correspond pas à la vocation du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**, qui est de moderniser le parc immobilier de l'État et de contribuer à son désendettement grâce aux recettes des cessions. Ces deux politiques correspondent à des objectifs différents, qui pourraient s'avérer contradictoires.

En cohérence avec les principes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il conviendrait que le montant de la « décote » consentie dans le cadre des cessions « Dufлот » soit **compensée par des crédits en provenance du budget général, et plus précisément du programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »** de la mission « Égalité des territoires, logement et ville ».

**Dans cet esprit, votre rapporteur spécial Michel Bouvard vous propose un amendement visant à minorer, d'un montant égal à la décote consentie, les dépenses immobilières affectées au ministère qui aura cédé les biens décotés.** En conséquence, c'est bien le budget général qui assumera la charge budgétaire de la politique en faveur du logement social, et non pas le compte d'affectation spéciale dont ce n'est pas la vocation. Cet

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire.

amendement, déjà déposé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, avait été adopté par la commission des finances.

**En outre, votre rapporteur spécial Michel Bouvard s'interroge sur la pertinence de certaines opérations particulièrement coûteuses**, telles que la cession de l'ancienne bibliothèque de l'Institut national des langues et civilisations orientales (Inalco), situé rue de Lille dans le VII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, pour 1,4 million d'euros alors que sa valeur vénale était estimée à 6,2 millions d'euros, **soit une décote de 77 % (4,8 millions d'euros)**. Un tel niveau de décote, dans un quartier prestigieux, pose deux questions :

- **d'une part, une question d'opportunité financière** : le montant de la décote (4,8 millions d'euros) permet la réalisation de 18 logements sociaux, soit **une subvention très importante de 267 000 euros par logement**<sup>1</sup>, entièrement supportée par le CAS, mais correspondant à un programme de la Mairie de Paris. Il n'est guère raisonnable de financer des opérations aussi coûteuses, dans la mesure où les logements sociaux auraient pu être construits dans un autre arrondissement proche pour un coût bien moindre, laissant ainsi la possibilité à l'État de céder le bâtiment de l'Inalco à sa valeur vénale, et d'alimenter ainsi les recettes du CAS conformément à sa vocation ;

- **d'autre part, une question d'équité entre collectivités locales**, dans la mesure où les territoires où l'État dispose d'un foncier cessible important sont avantagés par rapport aux territoires où l'État dispose de peu d'immeubles, sans que cela ait un quelconque rapport avec les besoins en logements et en logements sociaux. Les cessions « Duflot » ne doivent pas correspondre à un « droit de tirage » de certaines collectivités territoriales sur les ressources de l'État.

Compte tenu du coût de certaines opérations, il importe de rappeler que, si les décotes « Duflot » ne constituent pas des dépenses budgétaires, **elles représentent en revanche des « moindres recettes » pour l'État, à l'instar des dépenses fiscales**. Par conséquent, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement visant à ce que celles-ci **figurent en annexe au projet de loi de finances de chaque année**, par analogie avec les dépenses fiscales qui sont retracées dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens ». Une telle mesure est d'autant plus nécessaire que l'article 21 *bis* du présent projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose d'**étendre le champ de la décote à l'ensemble des programmes de logements**, et non plus seulement aux programmes de construction et de restructuration lourde.

---

<sup>1</sup> En moyenne, la « subvention » est de 19 839 euros par logement, soit 75 millions d'euros de décote permettant la construction de 3 779 logements.

### III. LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT : UN ENJEU DE CRÉDIBILITÉ ET DE SOUTENABILITÉ

#### 1. Une contribution minorée par de nombreuses exceptions

En vertu de l'article 38 de la loi de finances pour 2015, qui vient confirmer la règle fixée par l'article 61 de la loi de finances pour 2011 (cf. *supra*), **le taux de contribution au désendettement est fixé à 30 % du produit attendu des cessions**, soit un montant théorique de 150 millions d'euros au titre de l'exercice 2016.

Toutefois, le taux effectif de contribution au désendettement est **minoré par les exonérations dont bénéficient certaines cessions**, prorogées et adaptées à la marge par la loi de finances initiale pour 2015. Ainsi, la contribution au désendettement ne s'applique pas aux biens suivants :

- **les immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense**, jusqu'au 31 décembre 2019 ;

- **les immeubles domaniaux situés à l'étranger et occupés par le ministère des affaires étrangères**, jusqu'au 31 décembre 2017, sous réserve d'une contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an<sup>1</sup>. Toutefois, **cette contribution sera de 100 millions d'euros en 2016**, en raison d'une « contribution exceptionnelle » de 75 millions d'euros venant s'ajouter à la contribution forfaitaire prévue par la loi ;

- les biens des établissements d'enseignement supérieur ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine ;

- les biens situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay ;

- les immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), lesquels sont affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le champ de cette exonération a été réduit par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2015. Auparavant, l'exonération bénéficiait aux cessions de tous les immeubles situés à l'étranger, qu'il s'agisse ou non de biens affectés au ministère des affaires étrangères, et il n'existait pas de contribution forfaitaire minimale.

<sup>2</sup> Par dérogation aux autres contributions, qui prennent la forme de virements au budget général.

## 2. Une contribution largement assumée par le ministère des affaires étrangères

Compte tenu de ces exonérations et de la contribution forfaitaire minimale du ministère des affaires étrangères, **le taux de contribution effectif ne devrait être que de 16 % en 2016, soit 80 millions d'euros**. Il faut y ajouter la contribution exceptionnelle de 75 millions d'euros du ministère des affaires étrangères, de sorte que **la contribution totale du CAS au désendettement de l'État est de 155 millions d'euros en 2016**. Pour mémoire, le taux de contribution est également évalué à 16 % pour 2015 ; il s'est élevé à 14,4 % en 2014, 17,8 % en 2013, et 12,4 % en 2012<sup>1</sup>.

La contribution exceptionnelle du ministère des affaires étrangères se justifie par les recettes élevées dont il a bénéficié en 2015, soit 232 millions d'euros et 45,8 % du total des produits de cession (cf. *supra*). Si cette contribution n'est pas en elle-même discutable, elle révèle néanmoins **deux problèmes dans le fonctionnement du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**.

- **d'une part, un problème de lisibilité** : l'empilement de règles dérogatoires aboutit à une situation paradoxale, où le ministère des affaires étrangères est à la fois le bénéficiaire d'une exonération de contribution au désendettement de l'État et le contributeur *de facto* le plus important à ce désendettement ;

- **d'autre part, et c'est plus grave, un problème de soutenabilité** : alors que la contribution au désendettement de l'État est théoriquement un objectif pérenne du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », elle est cette année **portée à bout de bras par une contribution « exceptionnelle » en provenance d'un unique ministère**. Combien de temps encore pourra-t-on vivre de tels expédients, alors que les cessions importantes seront de moins en moins nombreuses ?

Dès lors, vos rapporteurs spéciaux appellent à **supprimer, à terme, à l'ensemble des exonérations et régimes spécifiques, afin de tendre vers un taux effectif de contribution au désendettement de 30 %**, comme le prévoit la loi. À cet égard, les restrictions introduites en loi de finances initiale pour 2015 doivent être saluées. Toutefois, à court terme, vos rapporteurs spéciaux **comprennent la nécessité des dérogations prévues, notamment au profit du ministère de la défense**, qui fait face à une situation budgétaire particulièrement délicate.

---

<sup>1</sup> Source : lois de règlement des comptes des années 2012, 2013 et 2014.

## IV. LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER : UNE AMBITION CONTRAINTÉ PAR LA FAIBLESSE DU PILOTAGE

### 1. La modernisation du parc immobilier de l'État : un effort qui doit rester soutenu sur la durée

Le programme 723 retrace les dépenses à caractère immobilier réalisées par l'État, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'État sur des immeubles appartenant à celui-ci. Ces dépenses doivent être financées par les recettes du CAS et **contribuer à la modernisation et à la rationalisation de la politique immobilière de l'État**, conformément aux objectifs fixés par le Premier ministre dans les circulaires du 16 janvier 2009.

Les dépenses immobilières relevant du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont les **opérations structurantes** qui augmentent la valeur vénale de l'immeuble concerné. Depuis 2010, elles portent aussi sur les immeubles dont l'État a le contrôle mais dont il n'est pas propriétaire, et elles s'étendent progressivement depuis 2012 au-delà du seul immobilier de bureau. Les dépenses d'entretien lourd relèvent quant à elles du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » (cf. *supra*).

Les **schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR)**, placés sous la responsabilité du préfet et actuellement expérimentés dans cinq régions<sup>1</sup>, doivent permettre aux administrations de se doter d'objectifs de moyen terme (à cinq ans) pour piloter leur politique immobilière, de mutualiser les moyens et les ressources, et de gagner en professionnalisation. Ils viennent se substituer aux **schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI)**, qui avaient marqué une première étape mais s'étaient révélés trop restreints<sup>2</sup>. Les projets sont examinés au niveau central par les comités de politique immobilière (CPI) organisés par France Domaine, et au niveau déconcentré par l'INESDIR, l'instance nationale chargée du suivi des SDIR. Ces deux instances sont chargées de sélectionner les projets prioritaires, avec une sélectivité accrue en 2016. Enfin, les opérateurs doivent eux aussi élaborer un SPSI (cf. *infra*).

**Le rendement d'occupation des surfaces**, mesuré par l'indicateur 1.1 du programme 723, rend compte de la progression vers la cible ultime fixée par France Domaine de **12 m<sup>2</sup> de surface utile nette (SUN)** par poste de travail. **Une cible de 14,15 m<sup>2</sup> de SUN par poste de travail a été fixée pour 2016**, après une cible de 14,25 m<sup>2</sup> en 2015 qui devrait pouvoir être atteinte. Vos rapporteurs spéciaux regrettent néanmoins que la

---

<sup>1</sup> Haute Normandie, Basse Normandie, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Réunion. Les SDIR sont prévus par la circulaire du Premier ministre du 16 décembre 2014.

<sup>2</sup> Les SPSI étaient limités au département, et aux administrations concernées par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), et l'analyse des besoins était rarement complétée par une analyse économique étayée.

rationalisation des espaces de travail **suive un rythme trop lent, et surtout trop inégal en fonction des administrations**. À titre d'exemple, le ratio des services économiques à l'étranger, rattachés à la direction générale du Trésor, est encore en 2016 de 26,13 m<sup>2</sup> par agent<sup>1</sup> : le caractère atypique de certains biens et la modestie des loyers de certaines capitales ne doivent pas occulter l'insuffisance des efforts, compte tenu notamment des opportunités fournies par le regroupement progressif des services économiques et la dévolution des missions commerciales au nouvel opérateur Business France.

Au titre de l'année 2016, les crédits demandés sur le programme « Contribution aux dépenses immobilières » affichent **une baisse légère de 3,6 % (15 millions d'euros) en AE et 1,7 % (7 millions d'euros) en CP**. Cette baisse est bien moindre que celle prévue en la loi de finances initiale pour 2015, soit 13,6 % (66 millions d'euros) en AE et 12,1 % (57 millions d'euros) en CP, qui s'expliquait alors par l'achèvement de certaines opérations de grande ampleur. **Le niveau atteint semble donc être proche des dépenses de restructuration en régime « de croisière »**, et vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à ce que l'investissement ne baisse pas au-dessous d'un certain niveau qui aboutirait à terme à une dégradation de la valeur du patrimoine immobilier de l'État.

Au jour de l'écriture du présent rapport, **vos rapporteurs spéciaux n'avaient pas pu obtenir la liste détaillée ni le chiffrage des principaux projets immobiliers prévus en 2016**, ministère par ministère, conformément à leur demande.

## **2. La faiblesse de France Domaine, principal problème de la gouvernance de la politique immobilière de l'État**

### *a) Le positionnement institutionnel incertain de France Domaine*

**La gestion de la politique immobilière de l'État a vocation à s'inscrire dans une logique interministérielle et régionalisée, pilotée et coordonnée par le service France Domaine**. C'est précisément au service de cet objectif qu'ont été conçus les outils budgétaires que sont le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ». Ainsi, le projet annuel de performance précise qu'« *une équipe dédiée à France Domaine est en contact régulier avec les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) dans une logique interministérielle et régionalisée de dialogue de gestion* ».

**Toutefois, dans les faits, le pilotage interministériel de la politique immobilière de l'État demeure encore largement une fiction**, et l'utilisation des crédits échappe pour une grande part à France Domaine au

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le rapport de Jacques Chiron et Bernard Lalande, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Économie », annexé au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2016.

profit des gestionnaires ministériels. De fait, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, ce sont **seulement 8 % à 10 % du total des dépenses immobilières qui sont gérées par France Domaine**, via le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État ». **Et au sein même de ces deux instruments, la part effectivement mutualisée est faible**, compte tenu des « taux de retours » prévus par la loi d'une part, et des rigidités et traditions de l'organisation administrative d'autre part. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent ce cloisonnement persistant**, qui empêche France Domaine d'avoir une véritable vision et maîtrise de la politique immobilière de l'État.

C'est d'ailleurs ce constat qui a conduit la Cour des comptes à proposer, dans son référé du 30 décembre 2014 sur la politique immobilière de l'État, **le rattachement direct de France Domaine au ministre chargé du budget**, et non plus à la direction générale des finances publiques (DGFIP). L'Inspection générale des finances est également saisie du sujet.

À cet égard, **l'audition conjointe du 13 mai 2015 sur la politique immobilière de l'État par la commission des finances du Sénat** a permis d'apporter des éclairages utiles, notamment par la voix du directeur général des finances publiques, Bruno Parent : *« cette politique reste une politique jeune : à l'échelle de l'État et du domaine, 2009, c'est hier. Il n'est donc pas anormal de constater qu'il reste des progrès à faire. Le service France Domaine (...) est le bras armé de cette politique. Par moments, on peut avoir l'impression que le bras se trouve entre le marteau et l'enclume, ce qui peut être douloureux. En effet, les services rendus par France Domaine sont parfois critiqués – c'est normal, rien n'est parfait, même si nous essayons de tendre au meilleur service possible. Mais c'est parce que la loi est elle-même contestée : les compétences que le législateur donne à France domaine sont parfois mal comprises, sinon contournées. La première difficulté consiste donc à faire respecter les textes. A-t-on pour autant à rougir de ce qui a été accompli ? Je ne le crois pas. Tout d'abord, il s'agit d'un travail collectif – « bras armé » n'est pas synonyme de solitude ni de monopole. Tous les services de l'État sont partie prenante de cette politique. Les ministères, dont relèvent l'essentiel des crédits de la politique immobilière de l'État, demeurent bien les occupants du domaine public. Au-delà des lignes directrices – la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail, l'optimisation et la minimisation des coûts – il peut donc subsister l'impression d'une gestion immobilière au coup par coup, du fait de la multiplicité des acteurs et des intervenants ».*

**La gouvernance de la politique immobilière de l'État est également affaiblie au niveau déconcentré.** En théorie, celle-ci relève dans chaque région du responsable régional de la politique immobilière de l'État (RRPIE), lui-même placé auprès du directeur régional des finances publiques (DRFiP). Toutefois, **les RRPIE n'ont qu'une mission de coordination, et ne disposent pas d'autorité hiérarchique, celle-ci appartenant au préfet.** À cet égard, vos rapporteurs spéciaux appellent à profiter de l'occasion que constitue la réorganisation à venir de

l'administration déconcentrée<sup>1</sup> pour accroître la dimension interministérielle de la politique immobilière de l'État.

**Enfin, la région Ile-de-France constitue un cas particulier**, dans la mesure où s'y trouvent l'essentiel des services d'administration centrale, au côté des services déconcentrés. **Les possibilités de mutualisation sont très importantes, mais se heurtent à un manque de vision d'ensemble et de coordination.** D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, un travail est engagé sur le sujet, mais celui-ci n'en est encore qu'à la phase du « diagnostic » – il semble ainsi que la connaissance du parc immobilier disponible soit paradoxalement moins précise à Paris qu'en région. **À terme, il importe que le préfet de la région Ile-de-France dispose d'une vision consolidée** – ce qui, d'après les responsables de France Domaine, ne semble toutefois pas envisageable avant la fin de l'année prochaine.

*b) Un exemple de gouvernance inaboutie : le choix du régime d'occupation des immeubles de l'État*

En l'absence de doctrine claire et surtout de poids institutionnel suffisant de France Domaine, **l'arbitrage entre la propriété, la location et les montages intermédiaires (crédit-bail, bail emphytéotique administratif, partenariat public-privé etc.) est trop souvent fait au cas par cas.**

Cette situation est d'autant plus problématique que certaines opérations ont donné lieu à des dérives. **À titre d'exemple, le projet « Balard » du ministère de la défense**, inauguré le 5 novembre 2015, a été réalisé en partenariat public-privé : la redevance annuelle théorique doit s'élever à 154 millions d'euros de 2014 à 2041, et comprend la redevance immobilière (construction et entretien de 145 000 m<sup>2</sup> pour 9 300 agents), ainsi que celles des systèmes d'information et des services (restauration, nettoyage, gardiennage etc.). **Toutefois, cette redevance annuelle ne comprend pas d'éventuels « suppléments », dont les prix pourraient s'avérer élevés.** Au-delà des questions relatives à la bonne négociation de tel ou tel contrat, c'est bien la question du choix du régime d'occupation des immeubles de l'État qui est posée.

L'État occupe 22 millions de mètres carrés en tant que propriétaire, et 12 millions de mètres carrés en tant que locataire. Bien entendu, les objectifs de rationalisation du parc immobilier de l'État « *ne permettent pas l'application systématique d'un choix unique de type d'occupation (exemple : le tout-domainial), mais nécessite de s'interroger au cas par cas sur le mode le mieux adapté à l'opération souhaitée*<sup>2</sup> », au regard de critères fonctionnels – besoins « spécifiques ou « standards », pérennité de l'implantation etc. – et bien sûr de critères financiers.

---

<sup>1</sup> Suite à l'adoption de la suite à l'adoption de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi Notre).

<sup>2</sup> Source : questionnaire budgétaire.

D'après les précisions apportées par les responsables de France Domaine lors de leur audition par vos rapporteurs spéciaux, l'arbitrage financier se fonde sur une **étude économique et budgétaire de l'opération**, qui inclut notamment une simulation de la valeur actuelle nette (VAN) de l'immeuble à 15, 20 ou encore 25 ans : celle-ci doit être supérieure au coût total de la location pour qu'un achat soit préféré. À cet élément s'ajoute la **contrainte financière immédiate** : il est désormais rare que l'État puisse acheter comptant un nouvel immeuble, ce qui le conduit à préférer l'emprunt voire la location. Deux exceptions doivent toutefois être signalées : le financement, sur les crédits du CAS, de l'« avance preneur » exigée pour les immeubles *Millénaire 3* et *Le Garance*, destinés à abriter respectivement les bureaux du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur.

Toutefois, ces études n'empêchent pas qu'une logique de court terme puisse être *in fine* préférée, y compris contre l'avis de France Domaine. En d'autres termes, **compte tenu de la priorité politique accordée à la réduction du déficit budgétaire annuel, il peut arriver que France Domaine ait économiquement raison mais budgétairement tort** sur certaines opérations, et que son avis n'emporte pas la décision finale. Une fois de plus, vos rapporteurs spéciaux déplorent l'horizon de court terme qu'a trop souvent la politique budgétaire de l'État.

### 3. Les opérateurs : une application encore trop légère des principes de la politique immobilière de l'État

Aux termes de la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, « **le patrimoine détenu ou remis en dotation aux opérateurs devra continuer à être recensé et faire l'objet de la même politique d'activation dynamique pour responsabiliser les opérateurs sur sa valeur (...). Au cas où les opérateurs n'apporteraient pas leur concours à cette opération d'inventaire et de dynamisation, les subventions qui leur sont versées seront réduites et la part variable de la rémunération de leur dirigeant sera ajustée** ». De fait, à l'initiative notamment de vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de leurs précédents travaux à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, le choix avait été fait d'**inscrire pleinement les opérateurs de l'État dans la démarche de performance et de rationalisation prévue par la LOLF**, notamment dans ses conséquences immobilières. Le ministre délégué chargé du budget, Bernard Cazeneuve, a d'ailleurs rappelé dans son discours du 15 mai 2013 devant le Conseil immobilier de l'État (CIE) qu'il convenait de « **s'assurer que l'autonomie dont ils peuvent disposer ne les exonère pas de la participation à l'effort commun de rationalisation au service du redressement des comptes publics** ».

---

<sup>1</sup> Cf. Assemblée nationale, rapport n° 1058 de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), fait par Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, 16 juillet 2008.

**Pourtant, force est de constater que les résultats obtenus à ce jour demeurent insuffisants, et que les améliorations sont modestes.**

Ainsi, le bilan patrimonial des opérateurs n'est toujours pas connu aujourd'hui, par contraste avec l'État dont la valeur des biens immobiliers est aujourd'hui fiabilisée (cf. *supra*). L'estimation tirée en 2012 des premiers SPSI des opérateurs, soit **environ 54 milliards d'euros**, est fondée sur un recensement incomplet. L'annexe au projet de loi de finances relative aux opérateurs de l'État s'est quant à elle étoffée en 2016 d'une nouvelle rubrique qui retrace, de manière succincte, la répartition du parc immobilier occupé par les opérateurs : sur les **33,4 millions de mètres carrés de surface utile brute (SUB)** concernés, l'État est propriétaire de 22,5 millions de mètres carrés, les opérateurs eux-mêmes de 4,7 millions de mètres carrés, et les collectivités territoriales de 2,5 millions de mètres carrés. Toutefois, ces données, issues de Chorus, doivent là encore être prises avec prudence. Dans le cadre de leurs précédents travaux<sup>1</sup>, vos rapporteurs spéciaux notaient que « *la connaissance du patrimoine immobilier des opérateurs, bien qu'améliorée, est encore à l'origine d'une réserve substantielle de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État [de l'année 2011]* ». La réserve a disparu pour les exercices postérieurs, mais par la question de l'immobilier des opérateurs reste entière.

De fait, les responsables de France Domaine et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère du logement ont confirmé qu'**un travail de fiabilisation considérable reste à faire** avant de pouvoir disposer d'une vision d'ensemble du patrimoine des opérateurs. Quelques avancées notables peuvent toutefois être saluées, à l'instar des travaux de recensement accomplis par SNCF Immo, la filiale immobilière de la SNCF. Globalement, toutefois, beaucoup reste à faire, notamment en ce qui concerne **l'immobilier des universités** – soit à lui seul 18 millions et mètres carrés et 62 % du patrimoine immobilier des opérateurs. Cette situation est d'autant plus regrettable que **les possibilités de valorisation du patrimoine des opérateurs sont très importantes** : les terrains de la SNCF sont souvent situés au cœur des villes, les canaux de Voies navigables de France (VNF) offrent de multiples possibilités d'aménagement, certaines petites parcelles forestières inaptées à l'exploitation pourraient être cédées par l'office national des forêts (ONF) à des collectivités etc.

**De même, les dépenses immobilières des opérateurs ne sont également connues que de manière très parcellaire.** Ainsi, le document de politique transversale consacré à la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2016 évalue à **près de 3,7 milliards d'euros pour 2015 les dépenses immobilières** de fonctionnement et

---

<sup>1</sup> Cf. Assemblée nationale, rapport n° 3644 de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), fait par Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, 12 juillet 2011.

d'investissement des opérateurs, contre environ 3 milliards d'euros en exécution 2014. **Toutefois, ces chiffres n'ont que peu de signification**, dans la mesure où les montants sont purement déclaratifs et très souvent non renseignés par les opérateurs. Par exemple, les dépenses immobilières des opérateurs rattachés au ministère de l'économie et des finances prises en compte pour ce calcul passent de 43,8 millions d'euros en 2014 à 7,2 millions d'euros en 2015, tout simplement parce la plupart d'entre eux n'ont rien déclaré à ce titre.

Les **nouveaux schémas pluriannuels des opérateurs**, en cours d'élaboration, doivent être l'occasion de renforcer les exigences qui leur sont applicables en matière immobilière. À cet égard, vos rapporteurs saluent la mise en place d'un **dispositif de suivi renforcé de 31 opérateurs** par France Domaine (cf. encadré). Celui-ci procède d'une démarche pragmatique : dès lors qu'il est impossible d'accompagner de manière approfondie l'ensemble des opérateurs de l'État, il importe de concentrer l'effort sur les enjeux les plus importants et sur les projets les plus aboutis. En tout état de cause, le droit ne suffit pas : **aucun progrès significatif ne pourra être accompli sans une mobilisation politique forte sur le sujet.**

**Liste des opérateurs devant faire l'objet d'un suivi approfondi,  
validée par le comité interministériel  
pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013**

**Opérateurs :**

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
- Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE)
- Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)
- Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)
- Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
- Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)
- Centre national d'enseignement à distance (CNED)

- Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC)
- Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
- Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)
- Chancellerie de l'Université de l'Académie de Paris
- École des hautes études en sciences sociales (EHESS)
- École nationale de la magistrature (ENM)
- École pratique des hautes études (EPHE)
- Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (FSTTAR)
- Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)
- Institut géographique national (IGN)
- Institut national de la recherche agronomique (INRA)
- Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)
- Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)
- Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)
- Mines Paris Tech
- Musée du Louvre
- Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)
- Office national d'études et de recherche aérospatiales (ONERA)
- Office national des forêts (ONF)
- Pôle emploi
- Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne
- Voies navigables de France (VNF)

**Opérateurs présents sur un site :**

- Opérateurs présents dans le parc de la Villette

*Source : questionnaire budgétaire 2015*

**Les principaux projets immobiliers** prévus par les opérateurs pour la période 2015-2017 sont largement concentrés sur le périmètre de **l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay**, avec notamment la construction de trois grandes écoles (Institut Mines Télécom, AgroParisTech et École centrale). D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) étudie actuellement la possibilité d'une relocalisation sur le plateau de Saclay, financée par la cession de ses locaux actuels. Parmi les autres opérations de

recherche de siège, on peut citer celles de l'institut de recherche et de développement (IRD), de l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ou encore de l'office national des forêts (ONF). Deux opérations de regroupement importantes sont également prévues, pour le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et pour le nouvel opérateur Santé Publique France (SPF).

**À certains égards, la problématique des autorités administratives indépendantes (AAI) rejoint celle des opérateurs.** Le récent rapport de notre collègue Jacques Mézard, fait au nom de la commission d'enquête sur les AAI<sup>1</sup>, a ainsi montré que **12 des 42 autorités ne respectaient pas la cible de 400 euros par mètre carré (hors taxes et hors charges) fixée par France Domaine pour les prises à bail à Paris** – où se trouvent la majorité d'entre elles. Par ailleurs, la cible de 12 mètres carrés par agent n'est respectée que par trois AAI. Interrogée le 10 juin 2015 par la commission d'enquête, Nathalie Morin, cheffe du service France Domaine indiquait : « *Dans la pratique, les relations entre France Domaine et les AAI sont compliquées car mal assises juridiquement. (...) La relation entre France Domaine et les AAI dépend donc essentiellement de la bonne volonté des présidents de ces AAI* ». Il faut toutefois signaler que **des efforts significatifs ont été accomplis récemment**, notamment à la suite de la publication en 2009 du rapport de notre collègue Nicole Bricq<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 126 (2015-2016) de Jacques Mézard, au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler », 28 octobre 2015.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 510 (2008-2009) de Nicole Bricq, au nom de la commission des finances, « L'État locataire, une gestion à bâtir », 1<sup>er</sup> juillet 2009.



---

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS (RAPPORTEUR SPÉCIAL : MICHEL BOUVARD)

### ARTICLE 57

(Art. 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 et 120 de la loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014)

### **Indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante**

**Commentaire : le présent article vise à étendre le bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité et de l'allocation afférente à l'ensemble des fonctionnaires victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### **A. L'INDEMNISATION DES SALARIÉS DU SECTEUR PRIVÉ VICTIMES DE L'AMIANTE**

L'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999<sup>1</sup> met en place un mécanisme d'indemnisation des salariés du secteur privé victimes de l'amiante à travers le versement d'une **allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA)**. Cette allocation est versée par le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) *via* les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT). Le droit à cessation d'activité et l'allocation afférente est ouvert à deux catégories de bénéficiaires, selon une logique collective pour les premiers et individuelle pour les seconds :

- **l'ensemble des travailleurs dits « de l'amiante », âgés de 50 à 60 ans**, qui exercent ou ont exercé un métier **dans un établissement particulièrement exposé** de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flochage et calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales<sup>2</sup> ;

- **les personnes, âgées d'au moins 50 ans, reconnues atteintes**, au titre du régime général ou du régime d'assurance contre les accidents du

---

<sup>1</sup> Loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.

<sup>2</sup> Les établissements figurent sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et du budget.

travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, **d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante**<sup>1</sup>.

D'après le rapport public annuel de la Cour des comptes publié en février 2014, « *les victimes de maladie professionnelle en lien avec l'amiante [représentent seulement 13 % des bénéficiaires de l'ACAATA]. 87 % des allocations sont ainsi versées à des salariés qui n'ont pas développé de pathologie professionnelle au moment de leur entrée dans le dispositif* », même si aucune étude épidémiologique n'a encore été réalisée pour connaître l'évolution de leur état de santé.

## **B. L'EXTENSION PROGRESSIVE D'UN DISPOSITIF COMPARABLE À CERTAINS AGENTS PUBLICS**

### **1. La mise en œuvre d'un dispositif similaire pour certains agents publics « travailleurs de l'amiante »**

Un régime similaire a progressivement été appliqué à **certains agents publics qui, soit exercent ou ont exercé des fonctions dans certains établissements relevant du domaine de la construction et de la réparation navales, soit sont reconnus atteints de certaines maladies professionnelles provoquées par l'amiante** figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés du travail et de la sécurité sociale.

Ce dispositif comprend, par analogie avec celui destiné aux salariés du secteur privé, **le droit de cesser son activité de manière anticipée et la perception d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA)**.

Actuellement, les seuls agents qui peuvent prétendre bénéficier de ce régime sont :

- les ouvriers de l'État<sup>2</sup> ;
- les fonctionnaires et agents non titulaires du ministère de la défense<sup>3</sup> ;
- les fonctionnaires et agents non titulaires du ministère chargé de la mer<sup>1</sup>, actuellement de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

---

<sup>1</sup> La liste de ces maladies est établie par arrêté des ministres chargés du travail, de la sécurité sociale et de l'agriculture.

<sup>2</sup> Décret n° 2001-1269 du 21 décembre 2001 relatif à l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains ouvriers de l'État relevant du régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

<sup>3</sup> Article 96 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003 et décret n° 2006-418 du 7 avril 2006 relatif à l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains fonctionnaires et agents non titulaires relevant du ministère de la défense.

## **2. Situation des autres agents publics confrontés à des problèmes de santé liés à l'amiante**

Les agents publics qui n'exercent pas leurs fonctions dans des établissements relevant du domaine de la construction et de la réparation navales, ou qui ne sont pas ouvriers de l'État mais qui connaissent des problèmes de santé liés à l'amiante, ne bénéficient pas d'un dispositif spécifique comparable à celui dont bénéficient les salariés du secteur privé.

Ces agents peuvent en revanche accéder aux dispositifs de droit commun prévus par les régimes spéciaux de fonctionnaires au titre de l'invalidité résultant de maladies professionnelles. Deux situations sont alors possibles :

- **si leur état de santé leur permet de continuer à exercer leur fonction**, ils peuvent cumuler leur traitement avec le bénéfice d'une **allocation temporaire d'invalidité** ;

- **si leur état de santé est trop dégradé pour leur permettre de poursuivre leur activité**, ils **perçoivent une pension d'invalidité en plus d'une rente viagère d'invalidité**.

### **C. UNE INDEMNISATION SPÉCIFIQUE ET INTÉGRALE EN COMPLÉMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

**En sus de l'indemnisation des victimes par le régime des maladies professionnelles de la sécurité sociale**, l'ensemble des victimes de l'amiante ont également droit à un dédommagement en provenance du **fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)**.

Institué par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001<sup>2</sup>, le FIVA, établissement public à caractère administratif (EPA), a pour mission d'**assurer une indemnisation rapide et intégrale des dommages causés par l'amiante aux victimes, quel que soit leur régime de protection sociale**. Le FIVA indemnise donc l'ensemble des personnes malades à la suite d'une exposition professionnelle à l'amiante « *ainsi que celles atteintes de maladies liées à l'amiante hors de toute activité professionnelle du fait d'une exposition environnementale* »<sup>3</sup>. Si la maladie a une origine professionnelle mais qu'elle n'est pas déjà prise en charge comme telle par

---

<sup>1</sup> Article 157 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, puis article 120 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, puis le décret n°2015-603 du 3 juin 2015 modifiant le décret n° 2013-435 du 27 mai 2013 relatif à l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains fonctionnaires et agents non titulaires relevant du ministère chargé de la mer.

<sup>2</sup> Loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001.

<sup>3</sup> Extrait du rapport annuel 2014 de la Cour des comptes, publié en février 2014.

la sécurité sociale, le FIVA accomplit, à la place de la victime, les démarches nécessaires à cette prise en charge<sup>1</sup>.

À la fin de l'année 2012, les dépenses cumulées du FIVA s'élevaient à 3,54 milliards d'euros. À titre de comparaison, celles du FCAATA, servant au financement de la préretraite, s'élevaient à la même date à 8,78 milliards d'euros<sup>2</sup>.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **étendre le bénéfice de la cessation anticipée d'activité et de l'allocation correspondante (ASCAA) à l'ensemble des fonctionnaires et agents contractuels de droit public** des trois versants de la fonction publique, dès lors qu'ils sont reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante. Il constitue la traduction en loi de finances d'un engagement pris par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique le 26 novembre 2014<sup>3</sup>.

**Le premier alinéa du I** ouvre par conséquent la possibilité, à l'ensemble des agents publics reconnus atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante, de bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et, à ce titre, d'une allocation spécifique.

**Le deuxième alinéa du I** prévoit que l'allocation ainsi versée peut *« se cumuler avec une pension militaire de retraite, une allocation temporaire d'invalidité ou une rente d'accident du travail et maladie professionnelle »*.

**Le troisième alinéa du I** prévoit également que *« la durée de la cessation anticipée d'activité est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension des fonctionnaires qui sont exonérés du versement des cotisations pour pension »*.

Aux termes du **quatrième alinéa du I**, *« un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'application du présent article, notamment les conditions d'âge et de cessation d'activité ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale »*.

Par souci de cohérence, le **II** du présent article prévoit la suppression des dispositions spécifiques relatives aux agents du ministère de la défense et du ministère chargé de la mer, respectivement contenues dans les lois de finances rectificative pour 2003 et de finances pour 2014.

---

<sup>1</sup> Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires sociales et de la santé du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances chargé du budget au rapport de la Cour des comptes précité.

<sup>2</sup> Chiffres extraits du rapport de la Cour des comptes précité.

<sup>3</sup> Communiqué de presse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, intitulé *« Prévention et prise en charge des expositions à l'amiante dans la fonction publique : les mêmes droits pour les agents publics et les salariés du secteur privé »*, 26 novembre 2014.

D'après l'évaluation préalable du présent article, cette mesure aurait un coût net annuel de **18,4 millions d'euros** en 2016 et 2017. En se fondant sur l'hypothèse d'un pourcentage de bénéficiaires équivalent à celui des salariés du secteur privé égal à 0,02 %, 815 agents publics seraient concernés.

### Répartition des coûts du nouveau dispositif par administration publique

(coûts nets exprimés en millions d'euros)

	2016	2017
État	7,5	7,5
Collectivités territoriales	6,8	6,8
Fonction publique hospitalière	4,1	4,1
Total	18,4	18,4

Source : évaluation préalable de l'article 57 annexée au projet de loi de finances pour 2016

Compte tenu des dispositions prises pour éliminer l'amiante et d'après les données observées dans le secteur privé, le nombre de nouvelles détections de maladie dues à l'amiante devrait progressivement décroître et le coût devrait ainsi diminuer à partir de 2018.

\*

L'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le présent article sans modification.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé vise à **traiter à égalité, d'une part les agents du secteur public entre eux, et d'autre part, les agents du secteur public et les salariés du secteur privé.**

En effet, alors que l'ensemble des salariés du secteur privé – qu'ils soient ou aient été des « travailleurs de l'amiante » ou qu'ils aient été reconnus comme étant atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante – peuvent bénéficier d'une cessation anticipée d'activité et du versement d'une allocation spécifique à ce titre, seuls les agents publics travaillant ou ayant travaillé dans le secteur de la construction et de la réparation navales ont droit à un dispositif analogue.

Les agents publics atteints d'une maladie due à l'amiante mais qui ne travaillent pas ou n'ont jamais travaillé dans ce secteur ne bénéficient ainsi d'aucun dispositif spécifique en la matière.

Le présent article prévoit ainsi de **remédier à cette inégalité de traitement en proposant un dispositif analogue à celui dont bénéficient les salariés du secteur privé à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques.**

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 57

**Instauration de trois jours de carence  
dans la fonction publique**

**Commentaire : le présent article vise à instaurer trois « jours de carence » pendant lesquels les agents publics en congé maladie ne perçoivent pas leur traitement, comme cela est le cas pour les salariés du secteur privé.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. LE JOUR DE CARENCE DES AGENTS PUBLICS INSTAURÉ EN 2012**

Aux termes de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, **les fonctionnaires d'État ont droit à des congés maladie**, « dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. [Le fonctionnaire] conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence ». Des dispositions identiques sont prévues pour les agents de la **fonction publique territoriale<sup>1</sup> et de la fonction publique hospitalière<sup>2</sup>**.

Instauré par l'article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le « **jour de carence** » prévoyait cependant que les **agents publics en congé maladie ne percevaient pas leur rémunération au titre du premier jour de ce congé**. Ce dispositif est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Tous les agents publics étaient concernés : civils, militaires et agents non titulaires de droit public. Toutefois, le dispositif **ne s'appliquait pas** :

- en cas de congé de longue maladie ;
- en cas de congé de longue durée ;

---

<sup>1</sup> Article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

- en cas d'incapacité professionnelle résultant, notamment, de blessures ou de maladie contractées ou aggravées du fait des activités de service<sup>1</sup> ;

- en cas d'accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ce dispositif avait une triple finalité. Premièrement, il s'agissait de faire contribuer les agents publics à **l'effort de redressement des comptes publics**. Deuxièmement, il s'agissait de **lutter contre l'absentéisme injustifié**, que favorisent l'absence de sanctions et l'insuffisance des contrôles. Troisièmement, il s'agissait d'une mesure d'équité avec les salariés du secteur privé.

Par comparaison, **les salariés du secteur privé sont en effet soumis à trois jours de carence** avant de percevoir leur salaire. Au-delà, leur rémunération est prise en charge par l'assurance-maladie<sup>2</sup>. Toutefois, selon une étude de l'IRDES<sup>3</sup>, **64 % des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge totale de leur délai de carence par leur couverture complémentaire**, dans le cadre d'accords ou de conventions collectives<sup>4</sup>. Cette prise en charge bénéficie à 77 % des salariés dans les entreprises de plus de 250 salariés.

L'instauration du jour de carence dans la fonction publique a **rapporté 60,8 millions d'euros à l'État**, ainsi que 40 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 63,5 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière, **soit une économie totale de 164,3 millions d'euros pour les trois fonctions publiques** en 2012<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des cas où la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires, à savoir lorsque « le fonctionnaire civil [...] se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladie contractées ou aggravées soit en service, soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes et [...] n'a pu être reclassé dans un autre corps ».

<sup>2</sup> En ce qui concerne les agents publics non-titulaires, la rémunération est à la charge de l'employeur public le deuxième et le troisième jour (comme pour les fonctionnaires titulaires), puis à la charge de l'assurance-maladie au-delà.

<sup>3</sup> Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), juillet 2012, *Enquête protection sociale complémentaire d'entreprise 2009*, p.100.

<sup>4</sup> L'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale prévoit en effet les dispositions suivantes : « à moins qu'elles ne soient instituées par des dispositions législatives ou réglementaires, les garanties collectives dont bénéficient les salariés [...] en complément de celles qui résultent de l'organisation de la sécurité sociale sont déterminées soit par voie de conventions ou d'accords collectifs, soit à la suite de la ratification à la majorité des intéressés d'un projet d'accord proposé par le chef d'entreprise, soit par une décision unilatérale du chef d'entreprise constatée dans un écrit remis par celui-ci à chaque intéressé ».

<sup>5</sup> Source : *évaluation préalable de l'article 67 du projet de loi de finances pour 2014*.

## B. L'ABROGATION DU JOUR DE CARENCE EN 2014

L'article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a **abrogé le délai de carence d'une journée pour les agents publics** à compter de l'année 2014.

En contrepartie, le même article a prévu **deux mesures visant à renforcer le contrôle du bien-fondé des arrêts maladie** :

- **d'une part, une sanction pécuniaire en cas de non-transmission de l'arrêt-maladie par l'agent concerné**<sup>1</sup>. Cette sanction est égale à 50 % de la rémunération versée au titre du congé de maladie, dès lors que le fonctionnaire n'aurait pas satisfait, deux fois sur une période de 24 mois, à l'obligation de transmission de son avis d'arrêt de travail dans un délai de 48 heures, qui était jusqu'alors dépourvue de sanction. Les agents publics sont désormais soumis aux mêmes règles que les salariés du secteur privé et les agents contractuels ;

- **d'autre part, une prolongation jusqu'au 31 décembre 2015 de l'expérimentation qui confie aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) le contrôle du bien-fondé des arrêts maladie**<sup>2</sup>

Au total, le coût de l'abrogation du jour de carence, partiellement compensée par ces mesures de contrôle, était estimé à **156,3 millions d'euros pour les trois fonctions publiques**, et à 57,6 millions d'euros pour l'État.

### Estimation du coût net de l'article 67 du projet de loi de finances pour 2014

(en millions d'euros)

	Suppression du délai de carence	Renforcement du contrôle	Coût net
Fonction publique d'Etat	60,8	- 3,2	<b>57,6</b>
Fonction publique territoriale	40	- 2,9	<b>37,1</b>
Fonction publique hospitalière	63,5	- 1,9	<b>61,6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>164,3</b>	<b>- 8</b>	<b>156,3</b>

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable de l'article 67 du PLF pour 2014

<sup>1</sup> À cette fin, les articles suivants ont été modifiés : l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Le décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires est venu en préciser l'application.

<sup>2</sup> À cette fin, l'article 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 a été modifié. L'expérimentation devait initialement s'achever au 25 mars 2014.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté par la commission des finances à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général, vise à **instaurer un délai de carence de trois jours pour les agents des trois fonctions publiques**, aligné sur celui qui existe pour les salariés du secteur privé. **Cet article avait été adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.**

À cette fin, l'article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 serait réintroduit dans une version modifiée.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### A. TROIS JOURS DE CARENCE : UNE MESURE D'EFFICACITÉ

#### 1. La suppression du jour de carence : une erreur coûteuse pour les finances publiques

##### a) Le jour de carence a permis des économies et des gains d'efficacité

D'après les éléments transmis par le Gouvernement, l'instauration du jour de carence a permis **une économie de 164,3 millions d'euros en 2012** (hors charges sociales) pour les trois fonctions publiques, **du fait de la diminution de l'absentéisme.**

De fait, selon une étude de l'Insee<sup>1</sup>, entre 2011 et 2012, la proportion d'agents en arrêt maladie de courte durée (moins de 15 jours) est passée de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique de l'État, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière. L'absentéisme est en revanche resté stable dans la fonction publique territoriale, à 1,1 %.

Une note du groupe d'assurances Sofaxis<sup>2</sup> portant spécifiquement sur les arrêts maladie d'une journée fait état d'**une baisse de 40 % dans les hôpitaux<sup>3</sup> et de 43 % dans les collectivités territoriales entre 2011 et 2012.** Cette baisse est la première depuis six ans. La même étude relève toutefois que les arrêts de longue durée ont augmenté sur la même période.

La baisse de l'absentéisme au titre des arrêts maladie de courte durée a été **en partie « compensée » par une hausse des congés pris au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (ATMP)**, qui ne sont pas soumis au jour de carence.

---

<sup>1</sup> Source : Insee, enquête emploi 2011-2012.

<sup>2</sup> Groupe Sofaxis, « Absences pour raisons de santé dans les collectivités territoriales et hospitalières », 10 décembre 2013.

<sup>3</sup> Hors les 32 plus grands centres hospitaliers universitaires (CHU).

Toutefois, les estimations des économies produites par le jour de carence sont fondée sur des données incomplètes, l'intégralité des administrations concernées n'ayant pas transmis tous les éléments requis. Ces insuffisances avaient conduit nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à s'intéresser aux **conséquences du jour de carence dans la fonction publique hospitalière**, et à la comparaison avec le secteur privé.

**Le jour de carence a eu des effets incontestablement positifs pour les hôpitaux publics, qui demandent son maintien.** Dans une lettre du 19 février 2013 à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, le président de la Fédération hospitalière de France (FHF) affirme ainsi que le jour de carence « a amélioré la prise en charge des patients grâce à un "présentéisme" renforcé ». La FHP, qui se dit « attachée au maintien du dispositif », poursuit ainsi : « certes, des économies substantielles ont été obtenues. [...] Mais le plus important pour les professionnels, ce sont **les effets induits par cette mesure en termes de gestion d'équipes souvent handicapées par des arrêts maladie de courte durée et parfois récurrents**. Les conditions de travail se sont améliorées, et, in fine, la prise en charge des patients est mieux assurée. [...] En outre, le dispositif a été mis en place dans de bonnes conditions sur le terrain ».

Une étude de la FHF portant sur 190 000 agents des CHU (centres hospitaliers universitaires) a fait état, sur les huit premiers mois de l'année 2012, de 119 349 jours de carence pour 9,9 millions d'euros d'économies, soit par extrapolation **22,4 millions d'euros d'économies en année pleine sur 17 CHU**. Une enquête réalisée en février 2013 sur 18 établissements a montré **une baisse de 7 % de l'absentéisme**.

**Par comparaison, les salariés des cliniques et hôpitaux privés sont soumis à trois jours de carence pleins**, qui ne sont pas pris en charge dans le cadre de leur convention collective. D'après la Fédération de l'hospitalisation privée (FHP), dont vos rapporteurs spéciaux ont rencontré les représentants, cette mesure permet de minimiser considérablement l'absentéisme et d'éviter l'écueil de l'« activité perlée » qui désorganise les services et nuit à la qualité des soins<sup>1</sup>.

*Source : rapport spécial d'Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », annexé au rapport général de François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2014*

<sup>1</sup> D'ailleurs, selon une étude de Dexia Ingénierie Sociale réalisée en 2009, soit avant la mise en place du jour de carence dans la fonction publique, l'absentéisme global était de 3,9 % dans le secteur hospitalier privé et de 8,3 % dans le secteur hospitalier public.

*b) Le renforcement des contrôles ne suffit pas à compenser les effets de la suppression du jour de carence*

Cet abandon du jour de carence dans la fonction publique est d'autant plus regrettable que **les bénéfices des mesures de renforcement des contrôles apparaissent extrêmement ténus.**

**D'une part, le gain budgétaire attendu - 8 millions d'euros - est très limité** par rapport aux 164,4 millions d'euros que coûte la suppression du jour de carence. Par ailleurs, compte tenu du peu d'informations disponibles au moment de l'évaluation préalable et surtout de l'absence d'évaluation *a posteriori*, ces estimations sont très incertaines.

D'autre part, les mesures de contrôle, dont aucun bilan ne peut être tiré à ce jour, souffrent d'importantes faiblesses.

**En ce qui concerne la sanction pécuniaire pour non-transmission des arrêts maladie**, il a fallu attendre presque un an avant la publication du décret n° 2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires, **ce qui rend tout bilan impossible** à ce stade - fort opportunément peut-être.

**En ce qui concerne le contrôle des arrêts maladie par les CPAM**, votre rapporteur spécial regrette que celui-ci demeure toujours limité à quelques services et départements<sup>1</sup>. Il est vrai, toutefois, que les CPAM ne disposent pas, à ce jour, de médecins contrôleurs en nombre suffisant pour assurer ces nouvelles missions, comme l'avaient déjà remarqué nos collègues Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, anciens rapporteurs spéciaux. D'après les éléments recueillis par notre collègue député Alain Tourret<sup>2</sup>, rapporteur pour avis de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », au 30 juin 2014, 13 058 contrôles ont été effectués par les CPAM sur les 210 902 arrêts maladie concernés, soit un taux de contrôle de 6,2 %. Parmi les contrôles effectués, 5,4 % des arrêts maladie se sont avérés injustifiés.

**Surtout, si ces mesures - aussi modestes soient-elles - vont incontestablement dans le bon sens, votre rapporteur spécial regrette que le Gouvernement ait choisi de les présenter comme une « compensation » à la suppression du jour de carence, alors qu'il s'agit de deux types de mesures parfaitement complémentaires.**

---

<sup>1</sup> Pour la fonction publique d'État, l'expérimentation est menée dans l'ensemble des services déconcentrés et des établissements publics d'enseignement des départements des Alpes-Maritimes, du Bas-Rhin, d'Ille-et-Vilaine, du Puy-de-Dôme et du Rhône, ainsi que dans l'administration centrale de Bercy, hors direction générale des finances publiques (DGFIP).

<sup>2</sup> Avis n° 2267, Tome III, fait par Alain Tourret au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2015, 9 octobre 2014.

## **2. L'instauration de trois jours de carence : un gain de 500 millions d'euros pour les trois fonctions publiques**

D'après les éléments communiqués par le rapporteur général, l'économie budgétaire résultant de l'instauration de trois jours de carence peut être estimée à **environ 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État**, et à environ 500 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques.

### ***B. TROIS JOURS DE CARENCE : UNE MESURE D'ÉQUITÉ***

Au-delà de l'argument budgétaire et de l'argument de lutte contre la fraude, votre rapporteur spécial considère que **l'instauration de trois jours de carence dans la fonction publique répond à un impératif d'équité avec les salariés du secteur privé**, qui sont soumis à ce même délai. À l'heure où chacun doit contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, le maintien d'un dispositif dérogatoire pour les seuls fonctionnaires n'est plus justifié.

Certes, 64 % des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge par leur couverture complémentaire - mais **cela laisse tout de même 36 % des salariés du secteur privé sans prise en charge**, par exemple les salariés des cliniques privées, qui se trouvent dans une situation d'inégalité avec les fonctionnaires de l'hôpital public.

De plus, il faut rappeler que les 64 % des salariés qui bénéficient d'une prise en charge **paient une cotisation pour celle-ci**. Il n'est d'ailleurs pas impossible de réfléchir à la mise en place d'un dispositif équivalent dans chacune des trois fonctions publiques.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*ARTICLE 57 bis (nouveau)*

*(Art. 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010)*

**Prolongation de l'expérimentation relative au contrôle des arrêts de travail des fonctionnaires de l'État par les caisses primaires d'assurance maladie jusqu'au 31 décembre 2018**

**Commentaire :** le présent article vise à prolonger de trois années, jusqu'au 31 décembre 2018, l'expérimentation relative au contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires par six caisses primaires d'assurance maladie.

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 91 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010<sup>1</sup> a confié à certaines caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et aux services du contrôle médical placés auprès d'elles le **contrôle des arrêts de travail dus à une maladie des fonctionnaires de l'État, à titre expérimental pour une durée initiale de deux ans**. L'objectif de cette mesure est d'harmoniser, à terme, la politique de contrôle des arrêts de travail entre les assurés du régime général et les fonctionnaires.

Selon le droit en vigueur dans la fonction publique, le contrôle médical est effectué par des **médecins agréés**, habituellement attachés à chaque administration. Les contre-visites au domicile ont lieu à la demande de l'administration, pendant la durée du congé et après notification d'un préavis au fonctionnaire concerné, contrairement au caractère inopiné des contrôles pour les salariés du régime général.

En vertu de la convention de partenariat du 2 mai 2010, l'expérimentation concerne les **services déconcentrés de l'État** situés dans le ressort géographique des CPAM de **Strasbourg, Paris, Rennes, Nice, Lyon et Clermont-Ferrand**. Certains établissements publics hospitaliers et collectivités territoriales participent également à l'expérimentation sur la base du volontariat.

L'expérimentation a été prolongée une première fois, pour une durée de deux ans, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et une deuxième fois, jusqu'au 31 décembre 2015, par la loi de finances initiale pour 2014<sup>2</sup>. Le motif invoqué pour justifier la prolongation de cette

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010.

<sup>2</sup> Article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

expérimentation était alors le retard avec lequel celle-ci avait effectivement débuté, en raison de difficultés techniques et juridiques de mise en œuvre.

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, propose de **prolonger, pour une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2018**, l'expérimentation du contrôle médical des arrêts maladie des fonctionnaires de l'État mise en œuvre à Strasbourg, Lyon, Nice, Clermont-Ferrand, Rennes et Paris depuis 2010. Le IV de l'article 91 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 est par conséquent modifié.

Par un courrier en date du 4 août 2015, les ministres chargés des finances, de la santé, de l'intérieur et de la fonction publique ont demandé à une mission d'inspection de procéder à l'évaluation du dispositif, conformément à la seconde phrase du IV de l'article précité selon laquelle « *le Gouvernement transmet au Parlement un rapport d'évaluation, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation* ».

D'après l'exposé sommaire de l'amendement présenté par le Gouvernement, il serait toutefois nécessaire de prolonger de trois années l'expérimentation en cours afin « *de permettre, d'une part, à la mission d'établir le bilan de l'expérimentation et, d'autre part, de pouvoir tester les conclusions de la mission avant le début de la généralisation* ».

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le transfert du contrôle des arrêts maladies aux CPAM constitue une **bonne idée en vue d'harmoniser les règles applicables aux salariés du secteur privé et aux fonctionnaires**. Un contrôle effectif des arrêts maladie de courte durée des fonctionnaires apparaît d'autant plus nécessaire depuis l'abrogation de la journée de carence par la loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup>.

Il est donc particulièrement **regrettable que l'évaluation de cette expérimentation**, autorisée il y a près de cinq ans, **ait pris un tel retard**. Il était pourtant prévu par la convention du 2 mai 2010 que « *la CNAMTS communique chaque trimestre les éléments nécessaires au suivi et à l'évaluation de l'expérimentation à la direction de la sécurité sociale et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, chargées d'établir à partir de ces éléments le rapport d'évaluation au Parlement* ».

---

<sup>1</sup> Article 126 de la loi de finances pour 2014 précitée.

La communication des résultats de cette expérimentation au Parlement est indispensable afin de pouvoir juger de l'opportunité et des conditions de la généralisation du dispositif à l'ensemble de la fonction publique.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 57 ter (nouveau)

(Art. 57 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, 78 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et 67 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière)

**Mise en œuvre des mesures de revalorisation des régimes indemnitaires prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique**

**Commentaire : le présent article vise, d'une part, à prévoir un abattement accompagnant la transformation d'indemnités en points d'indice et, d'autre part, à harmoniser les règles relatives à l'avancement d'échelon au sein des trois versants de la fonction publique.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. UNE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE À BOUT DE SOUFFLE**

Dans son enquête sur la masse salariale de l'État<sup>1</sup> réalisée à la demande de votre commission des finances en application du paragraphe 2 de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances<sup>2</sup> (Lolf), la Cour des comptes note que **la gestion actuelle de la fonction publique se caractérise par trois éléments** : « des grilles salariales et des parcours professionnels souvent inadaptés », « des primes et indemnités hétérogènes et peu individualisés » et « une mobilité inégale et rarement dans l'intérêt du service ».

S'agissant plus spécifiquement des grilles de rémunération, la Cour des comptes constate qu'il existe un **phénomène de tassement des écarts entre catégories d'agents en début de carrière du fait des relèvements du minimum de traitement brut de la fonction publique**. Elle rappelle qu'« entre 2002 et 2012, l'écart entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie A est ainsi passé de 87 à 47 points d'indice majoré ». Elle souligne en outre que **les primes et les indemnités représentent une part croissante de la rémunération des agents** (30 % de la rémunération principale en 2013, contre 25,3 % en 2006), dénonçant un véritable « *maquis* » manquant de cohérence et se traduisant par un système inégalitaire selon les fonctions publiques et les corps d'appartenance.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 675 (2014-2015) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la masse salariale de l'État, déposé le 9 septembre 2015.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### La rémunération dans la fonction publique

La rémunération des fonctionnaires se compose de **trois éléments** :

- le **traitement indiciaire de base**, dont le montant est défini par référence à des grilles indiciaires qui fixent pour chaque grade et chaque échelon un indice brut (IB) auquel correspond un indice majoré (IM) servant au calcul du traitement (l'IM est multiplié par la valeur du point d'indice actuellement fixée à 55,5635 euros par an). Un adjoint administratif de 2<sup>ème</sup> classe (catégorie C) placé au 2<sup>ème</sup> échelon (IB 341 et IM 322) percevra ainsi un traitement indiciaire de 17 891,45 euros par an, soit 1 490,95 euros par mois ;

- les **indemnités** et les **primes** qui peuvent être communes à l'ensemble de la fonction publique (indemnité de résidence, supplément familial de traitement) ou spécifiques selon les corps d'appartenance. Selon la Cour des comptes, **près de 1 500 éléments distincts de paie existeraient dans la fonction publique**. La mise en place d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expérience et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 devrait cependant permettre de simplifier et de rationaliser ce « maquis ».

Ces éléments de rémunération sont soumis à **cinq retenues** (contributions de sécurité sociale et cotisation au régime de retraite additionnel de la fonction publique (RAFP) institué par l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites) **dont les taux diffèrent selon les éléments de paie sur lesquels elles s'appliquent**. Ainsi, la cotisation pension, dont le taux est fixé à 9,54 % en 2015, n'est assise que sur le traitement indiciaire et la nouvelle bonification indiciaire (majoration de la situation indiciaire en raison de l'exercice de certains emplois impliquant une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulières). Les autres éléments de rémunération sont soumis à la cotisation au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), dont le taux n'est que de 5 %.

Par ailleurs, **si le déroulement des carrières est censé être fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle** (cf. encadré *infra*), **dans les faits, ce second critère est rarement prépondérant**.

La Cour des comptes rappelle ainsi que « *les statuts spécifiques de chaque corps comportent des durées moyennes et minimales de passage d'un échelon à l'échelon supérieur et donnent la possibilité d'attribuer aux agents des réductions ou des majorations de délais, par rapport aux durées moyennes, dans des limites qui prennent la forme de quotas exprimés en nombre de mois de réduction et de majoration de temps nécessaire par échelon et par agent* ». Elle note en outre que « *certaines décrets statutaires, de plus en plus nombreux, prévoient une durée fixe pour tous les agents et, lorsque cette durée peut varier, les réductions d'ancienneté sont attribuées en pratique de manière identique à tous les agents* ».

### **La prise en compte de la valeur professionnelle dans l'avancement d'échelon au sein des trois versants de la fonction publique**

La carrière des fonctionnaires repose sur des avancements de grades et, au sein de chaque grade, des avancements d'échelon.

Ces avancements doivent tenir compte de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. Celle-ci ne fait cependant pas l'objet d'une définition précise, son appréciation étant, selon l'article 17 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (dite loi Le Pors), fonction des « *notes et appréciations générales attribuées aux fonctionnaires* ».

S'agissant de la fonction publique de l'État, l'article 57 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État prévoit que « *l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre 1<sup>er</sup> du statut général. Il se traduit par une augmentation de traitement* ».

L'article 78 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit quant à lui que « *l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre 1<sup>er</sup> du statut général, du fonctionnaire. Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale* ». Il précise cependant que « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordée de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ».

S'agissant de la fonction publique hospitalière, l'article 67 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière dispose que « *l'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement et a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre 1<sup>er</sup> du statut général. Toutefois, l'accès à certains échelons peut être subordonné à des conditions spécifiques précisées dans les statuts particuliers* ». Comme pour la fonction publique territoriale, il est toutefois précisé que « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté réduite peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ».

## **B. LE PROTOCOLE D'ACCORD RELATIF À L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE ET À LA MODERNISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS, DES CARRIÈRES ET DES RÉMUNÉRATIONS**

### **1. Le contenu du protocole d'accord**

a) *Renforcer l'unité de la fonction publique pour l'adapter aux évolutions de l'action publique*

S'agissant de la politique de recrutement, le protocole d'accord prévoit **un renforcement de la lutte contre les discriminations** *via*, notamment, la présence d'une personnalité extérieure dans les jurys de concours et la formation des membres des jurys à la prévention des

discriminations. Les épreuves devront en outre être mieux adaptées aux niveaux de qualification et de compétence attendus.

Afin de **renforcer l'unité de la fonction publique**, le protocole d'accord prévoit de **multiplier les passerelles entre les trois versants de la fonction publique**. L'architecture statutaire devrait en outre être renouvelée avec la poursuite des fusions de corps dans la fonction publique d'État et la réalisation d'un état des lieux des filières professionnelles pour la fonction publique territoriale.

Le protocole d'accord prévoit enfin **une meilleure affectation territoriale** des fonctionnaires avec la création d'un dispositif statutaire « *corrélé à l'avancement de grade* » permettant « *d'inciter les personnels plus chevronnés à servir sur les territoires les moins attractifs* » ainsi qu'une refonte de l'indemnité de résidence.

*b) Améliorer la politique de rémunération de la fonction publique*

La principale évolution proposée par le protocole d'accord consiste en **une rénovation des grilles indiciaires** visant :

- **une modification des bornes indiciaires des échelles de rémunération** permettant, d'une part, **un étirement des carrières** afin de mieux prendre en compte l'augmentation de la durée d'activité des fonctionnaires en lien avec le report de l'âge de départ en retraite et, d'autre part, **d'accroître les écarts de rémunération entre catégories d'agents ;**

- **le rééquilibrage en faveur du traitement indiciaire avec la transformation de certaines primes en points d'indice**. Cette mesure doit permettre d'assurer **une plus grande égalité entre agents de catégorie identique mais dont le niveau de primes diffère** et de **mieux prendre en compte, dans le calcul des pensions, le montant réel des rémunérations**.

Le protocole d'accord prévoit en outre **la clarification « du paysage indemnitaire »** selon les principes suivants : « *simplification des régimes indemnitaires et transparence des montants servis dans les différents versants, notamment au regard de l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

Cette réforme doit être mise en œuvre entre 2016 et 2020.

### Modifications des bornes indiciaires pour les agents de catégorie C d'ici 2020

Bornes indiciaires des échelles de rémunération actuelles		Bornes indiciaires des Nouvelles échelles de rémunération	
Échelle 6	IB 364 - IB 543 IM 338 - IM 462	C3	IB 380 - IB 558 IM 350 - IM 473
Échelle 5	IB 348 - IB 465 IM 326 - IM 407	C2	IB 356 - IB 486 IM 332 - IM 420
Échelle 4	IB 342 - IB 432 IM 323 - IM 382		
Échelle 3	IB 340 - IB 400 IM 321 - IM 363	C1	IB 354 - IB 432 IM 330 - IM 382

Source : protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations

S'agissant des agents de catégorie C, la revalorisation indiciaire interviendra en plusieurs étapes entre 2017 et 2020. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les fonctionnaires de catégorie C se verront attribuer **quatre points majorés supplémentaires**.

Le nombre de grades sera en outre réduit de quatre à trois avec la fusion des échelles 4 et 5.

### Modifications des bornes indiciaires pour les agents de catégorie B d'ici 2020

	Bornes indiciaires en vigueur	Nouvelles bornes indiciaires
B3	IB 404 - IB 675 IM 365 - IM 562	IB 446 - IB 707 IM 392 - IM 587
B2	IB 350 - IB 614 IM 327 - IM 515	IB 389 - IB 638 IM 356 - IM 534
B1	IB 348 - IB 576 IM 326 - IM 486	IB 372 - IB 597 IM 343 - IM 503

Source : protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations

La revalorisation des grilles des agents de catégorie B débutera au 1<sup>er</sup> janvier 2016 avec **l'attribution de six points d'indices majorés**.

### Modifications des bornes indiciaires pour les agents de catégorie A d'ici 2020

	Bornes indiciaires actuellement en vigueur	Nouvelles bornes indiciaires
2 <sup>ème</sup> grade	IB 504 - IB 966 IM 434 - IM 783	IB 593 - IB 1015 IM 500 - IM 821
1 <sup>er</sup> grade	IB 404 - IB 801 IM 365 - IM 658	IB 444 - IB 821 IM 390 - IM 673

*Source : protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations*

Enfin, pour les agents de catégorie A, la revalorisation aura lieu en deux temps. **Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ces agents se verront attribuer quatre points d'indice supplémentaires. Cette réforme sera poursuivie en 2018 avec l'attribution de cinq points d'indice supplémentaires.**

S'agissant du déroulement des carrières et de la prise en compte de la valeur professionnelle dans les avancements de grade et d'échelon, le protocole d'accord prévoit que *« les modalités d'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires, qui constitue un principe fondamental de la fonction publique de carrière, seront réformées, pour être simplifiées et harmonisées entre les trois versants de la fonction publique »* ainsi que la mise en place, avant la fin de l'année 2015, d'*« un dispositif permettant de reconnaître de manière plus juste, plus simple et harmonisée entre les trois versants de la fonction publique la valeur professionnelle des fonctionnaires qui s'appliquera de façon différenciée entre les catégories, concernera chacune de ces catégories et permettra une accélération des carrières de fonctionnaires »*.

Le protocole d'accord fixe en outre le principe selon lequel **chaque fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades**, dans toutes les catégories.

Il prévoit enfin **une harmonisation des durées de carrière** avec la mise en place d'une *« cadence unique d'avancement d'échelon dans les corps et cadres d'emplois actuellement soumis aux règles de droit commun du statut général »*.

## **2. Un protocole d'accord rejeté mais dont l'application a été décidée par le Gouvernement**

À la suite de négociations lancées en avril 2014, un projet d'accord a été présenté par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique aux organisations syndicales de fonctionnaires le 9 juillet 2015.

Dans un premier temps, le Gouvernement avait indiqué que, conformément aux dispositions de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique<sup>1</sup>, le projet proposé ne serait appliqué que s'il était signé par plusieurs organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des voix lors des dernières élections professionnelles, les organisations ayant jusqu'au 30 septembre 2015 pour se prononcer.

Or, si le **protocole d'accord a été approuvé par six organisations syndicales sur neuf** (CFDT, UNSA, FSU, CFE-CGC, CFTC, FA-FP), totalisant 49 % des voix, **trois n'ont pas souhaité le signer** (CGT, FO, Solidaires), représentant 48,55 % des suffrages.

Ces organisations ont notamment critiqué le caractère trop étendu du calendrier proposé, les mesures étant censées être appliquées entre 2016 et 2020, l'insuffisance de certaines revalorisations, ou encore l'allongement des temps de passage dans chaque grade.

Malgré ses déclarations initiales, le Gouvernement a tout de même souhaité le mettre en œuvre, le Premier ministre ayant annoncé le 30 septembre 2015 que le protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations s'appliquerait à l'ensemble de la fonction publique selon le calendrier ci-après.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

### Calendrier d'application du protocole d'accord

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Cat. A</b>		<p>- Reclassement dans la nouvelle grille</p> <p>- Transformation de primes en points : attribution de 4 points en abattant 167 euros de primes correspondant à 3 points</p> <p>- Revalorisation (incluant la transformation de primes) :                      1<sup>er</sup> grade : IM 383 à 664                      2<sup>e</sup> grade : IM 489 à 793                      3<sup>e</sup> grade : IM 645 à 826</p>	<p>- Transformation de primes en points : attribution de 5 points en abattant 222 euros de primes correspondant à 4 points</p>	<p>- Revalorisation :                      1<sup>er</sup> grade : IM 390 à 673                      2<sup>e</sup> grade : IM 500 à 806                      3<sup>e</sup> grade : IM 655 à 830</p>	<p>- Revalorisation :                      Le 2<sup>e</sup> grade culmine à l'IB 1015 soit l'IM 821</p>
<b>Cat. B</b>	<p>- Transformation de primes en points : attribution de 6 points en abattant 278 euros de primes correspondant à 5 points</p>	<p>- Reclassement dans la nouvelle grille</p> <p>-Revalorisation :                      1<sup>er</sup> grade : IM 339 à 498                      2<sup>e</sup> grade : IM 347 à 529                      3<sup>e</sup> grade : IM 389 à 582</p>	<p>- Revalorisation :                      1<sup>er</sup> grade : IM 343 à 503                      2<sup>e</sup> grade : IM 356 à 534                      3<sup>e</sup> grade : IM 392 à 587</p>		
<b>Cat. C</b>		<p>- Reclassement dans la nouvelle grille à 3 grades</p> <p>-Transformation de primes en points : attribution de 4 points en abattant 167 euros de primes, correspondant à 3 points</p>	<p>- Revalorisation :                      1<sup>er</sup> grade : IM 326 à 367                      2<sup>e</sup> grade : IM 328 à 416                      3<sup>e</sup> grade : IM 350 à 466</p>	<p>- Revalorisation :                      1<sup>er</sup> grade : IM 327 à 368                      2<sup>e</sup> grade : IM 329 à 418                      3<sup>e</sup> grade : IM 350 à 466</p>	<p>- Revalorisation :                      1<sup>er</sup> grade : IM 330 à 382                      2<sup>e</sup> grade : IM 332 à 420                      3<sup>e</sup> grade : IM 350 à 473</p>

Les infirmiers et autres paramédicaux de catégorie A suivent le calendrier des agents de catégorie B. Les infirmiers et autres paramédicaux de catégorie B suivent également le calendrier des agents de catégorie B.

Les personnels sociaux de catégorie B suivent le calendrier des agents de catégorie B en 2016 et 2017. En 2018, ils passent en catégorie A et leur grille en catégorie A, qui démarre le 1<sup>er</sup> janvier 2018, est revalorisée le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les personnels enseignants relèvent du calendrier des catégories A.

Source : ministère de la décentralisation et de la fonction publique

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de la commission des finances.

**Il vise à tirer les conséquences législatives de la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.**

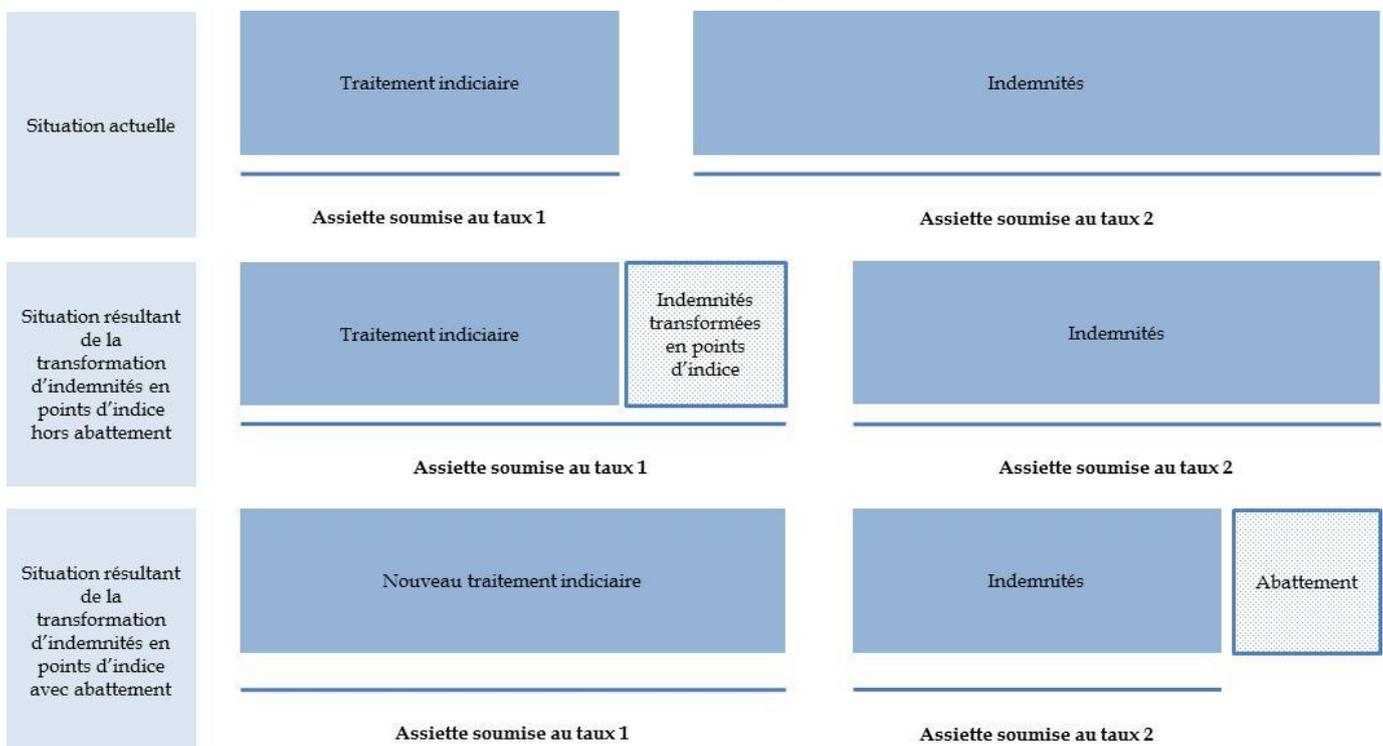
### A. LA MISE EN PLACE D'UN ABATTEMENT ACCOMPAGNANT LA RÉNOVATION DES GRILLES DE RÉMUNÉRATION

Le présent article tire tout d'abord les conséquences de la rénovation des grilles salariales et, en particulier, de la transformation d'indemnités et de primes en points d'indice.

Ainsi, le 1° du I du présent article crée un **abattement annuel** « *sur tout ou partie des indemnités effectivement perçues par les fonctionnaires civils, en position d'activité ou de détachement dans un corps, cadre d'emplois ou emploi conduisant à pension civile ayant fait l'objet d'une revalorisation indiciaire visant à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et à l'avenir de la fonction publique* ».

Cet abattement vient en déduction du montant des « *indemnités prises en compte dans les assiettes des contributions de sécurité social et de la cotisation au régime public de retraite additionnel et obligatoire institué par l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites* » (3° du I). **Il s'accompagne d'une augmentation du nombre de points d'indice.** En effet, le protocole d'accord prévoit que les pertes de pouvoir d'achat résultant des « *écarts de cotisations sociales entre le traitement et le régime indemnitaire seront compensées et le montant de la rémunération nette des fonctionnaires garanti* ».

#### Mécanisme d'abattement prévu par le présent article



Le 4° du I du présent article prévoit que les indemnités non prises en compte pour le calcul de cet abattement ainsi que « *les montants, les modalités et le calendrier de mise en œuvre de l'abattement* » sont déterminés par décret. Les indemnités visant à compenser la réalisation effective d'heures supplémentaires ou prenant en compte les conditions particulières d'exercice devraient ainsi être exclues.

Le 2° du I fixe le montant maximum de l'abattement selon les catégories de fonctionnaires. Il s'élèvera à **389 euros pour les agents de catégorie A** (correspondant à sept points d'indice), **278 euros pour les agents de catégorie B** (correspondant à cinq points d'indice) et **167 euros pour les agents de catégorie C** (correspondant à trois points d'indice). Ce montant peut être réduit en cas de diminution du traitement perçu par l'agent. **En parallèle, il sera procédé à une revalorisation indiciaire correspondant à respectivement neuf, six et quatre points supplémentaires.**

Le coût du rééquilibrage en faveur du traitement indiciaire est estimé, pour 2016, à 188 millions d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » dont 34 millions d'euros pour l'État, 106 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière et 48 millions d'euros pour la fonction publique territoriale<sup>1</sup>.

## **B. UNE HARMONISATION DES RÈGLES D'AVANCEMENT D'ÉCHELON**

Les II, III et IV du présent article modifient respectivement les articles 57 de la loi du 11 janvier 1984, 78 de la loi du 26 janvier 1984 et 67 de la loi du 9 janvier 1986 précités afin d'harmoniser les modalités d'avancements d'échelons et, en particulier, de prise en compte de la valeur professionnelle au sein des trois versants de la fonction publique.

Il est ainsi prévu que l'avancement d'échelon soit désormais accordé de plein droit, ait lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur et se traduise par une augmentation de traitement. Pour la fonction publique territoriale, l'avancement est prononcé par l'autorité territoriale (III du présent article).

S'agissant de la fonction publique d'État, le II du présent article dispose que « *lorsque les statuts particuliers le prévoient, et selon des modalités de contingentements définies par décret en Conseil d'État, il peut être également fonction de la valeur professionnelle* ». Des dispositions identiques sont inscrites à l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 précité pour la fonction publique territoriale (III du présent article) et à l'article 67

---

<sup>1</sup> Le coût en 2016 de cette réforme pour la fonction publique hospitalière est significativement plus élevé que pour les autres versants de la fonction publique dans la mesure où elle concernera aussi les fonctionnaires de catégories A (infirmiers, paramédicaux, etc.) et B contre les seuls fonctionnaires de catégorie B pour les autres fonctions publiques.

de la loi du 9 janvier 1986 précité pour la fonction publique hospitalière (IV du présent article).

Dans la fonction publique d'État (III du présent article) et dans la fonction publique hospitalière (IV du présent article), il est en outre prévu que les statuts particuliers peuvent « *prévoir des échelons spéciaux dont l'accès peut être contingenté selon des conditions et des modalités spécifiques* ».

### **C. UNE DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR DIFFÉRENTE SELON LES CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES**

**Les règles actuelles en matière d'avancement d'échelon demeurent applicables jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les fonctionnaires de catégorie B et certains fonctionnaires de catégorie A** (infirmiers, personnels paramédicaux, cadres de santé et fonctionnaires de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801) et **jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les autres fonctionnaires** (V du présent article), c'est-à-dire jusqu'à la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

Par ailleurs, le VII du présent article prévoit que **les dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires prises en application de ce protocole peuvent rétroagir avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les fonctionnaires de catégorie B et certains fonctionnaires de catégorie A** (infirmiers, personnels paramédicaux, cadres de santé et fonctionnaires de la filière sociale dont l'indice brut terminal est au plus égal à 801) et **au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les autres fonctionnaires**. Cette mesure vise à permettre la fixation d'une même date de mise en œuvre de ces mesures pour l'ensemble d'une catégorie d'agents.

\*

Le VI du présent article prévoit que les I, III, V et VII sont applicables aux fonctionnaires relevant de la commune et du département de Paris ainsi que de leurs établissements publics.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### **A. UNE RÉNOVATION DES GRILLES DE RÉMUNÉRATION INSUFFISANTE ET COÛTEUSE**

Votre rapporteur spécial estime que **la rénovation des grilles salariales est nécessaire compte tenu, d'une part, de l'allongement de la durée des carrières, qui peut se traduire par un plafonnement salarial rapide et, d'autre part, de la réduction les écarts de rémunération entre catégories hiérarchiques différentes ne sont plus significatifs en début de carrière.**

Une telle situation pourrait en effet poser, à terme, un problème d'attractivité de la fonction publique, en particulier auprès des agents de catégorie A.

Dans son enquête précitée, la Cour des comptes rappelle ainsi que *« les salaires sont en moyenne plus attractifs dans la fonction publique pour les emplois les moins qualifiés (en particulier pour la catégorie C de la FPE), alors qu'au contraire les cadres (y compris hors enseignants) ont des salaires nets moyens inférieurs à ceux du secteur privé »*.

Si les objectifs affichés par le protocole d'accord semblent, de ce point de vue, aller dans le bon sens, les mesures qu'il contient apparaissent extrêmement limitées compte tenu des enjeux. Ainsi, **l'écart de traitement indiciaire en début de carrière entre un fonctionnaire de catégorie A et un fonctionnaire de catégorie C ne passera que de 203,7 euros bruts par mois à 277,8 euros bruts par mois.**

**Votre rapporteur spécial regrette que cette mesure n'ait pas fait l'objet d'une véritable évaluation préalable.** En particulier, votre rapporteur spécial n'a pas été en mesure de s'assurer que l'abattement prévu par le présent article associé à l'octroi de points supplémentaires permettrait effectivement une compensation de la perte de pouvoir d'achat induite par la réforme des grilles de rémunération, ni même de mesurer l'ampleur de celle-ci.

Enfin, votre rapporteur spécial s'inquiète du coût de cet accord qui n'est que partiellement compensé par les mesures déjà annoncées par le Gouvernement. Selon les estimations de la Cour des comptes réalisées en juillet 2015, *« le reclassement des agents dans les grilles dont les indices sont relevés aura un coût immédiat [...]. À l'horizon 2020, ce coût, prenant en compte les économies liées à l'intégration de certaines primes dans les bases indiciaires, pourrait atteindre 2,5 à 3,0 Md€ pour la FPE et 4,5 à 5,0 Md€ par an pour l'ensemble de la fonction publique »*.

#### **B. UNE HARMONISATION PAR LE BAS DE LA PRISE EN COMPTE DE LA VALEUR PROFESSIONNELLE DANS DES DÉCISIONS D'AVANCEMENT D'ÉCHELON**

Faute d'évaluation préalable, il n'a pas été possible à votre rapporteur spécial de mesurer l'impact de la réforme des modalités d'avancements d'échelon prévue par le présent article.

Sa rédaction actuelle semble cependant reléguer au second plan la prise en compte de la valeur professionnelle au profit de l'ancienneté en renvoyant aux décrets statutaires le soin de définir des règles d'avancement d'échelon et de contingentement pouvant prendre en compte les mérites individuels.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

---

ARTICLE 57 quater (nouveau)

**Rapport sur les suppressions de postes à la DGDDI**

**Commentaire : le présent article vise à prévoir la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de suppressions de postes à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).**

**I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Bernadette Laclais, Sébastien Denaja et Joëlle Huillier, prévoit que « *avant le 1<sup>er</sup> juillet 2016, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conséquences des suppressions de postes dans les services des douanes en prenant en compte, d'une part, l'économie réalisée en frais de fonctionnement et, d'autre part, l'impact sur les récupérations de taxes et le contrôle des marchandises, l'impact sur la fraude, les contrefaçons et la compétitivité des entreprises travaillant sur le territoire national* ».

Cet amendement a été adopté avec l'avis « *plutôt favorable* », à titre personnel, du rapporteur spécial Michel Pajon, mais avec l'avis défavorable du Gouvernement.

**II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Pour l'année 2016, une suppression de 215 ETP est prévue** sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », qui porte les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), le plafond d'emplois passant de 16 396 ETPT en 2015 à 16 206 ETPT. Toutefois, la masse salariale affiche une hausse de 0,8 %, compte tenu notamment des mesures catégorielles et du glissement vieillesse-technicité (GVT) (cf. *supra*).

**Vos rapporteurs spéciaux ont eux-mêmes souligné les possibles conséquences de ces baisses d'effectifs**, en lien avec les économies de fonctionnement, la dématérialisation des procédures, la réorganisation du réseau territorial de la DGDDI, et sa capacité à lutter efficacement contre la fraude et les trafics.

Toutefois, **votre rapporteur spécial Michel Bouvard que le rapport demandé par le présent article n'est pas nécessaire**. En effet, les éléments fournis dans le cadre du projet annuel de performances, le cas échéant complétés par les réponses du Gouvernement aux questionnaires

budgétaires du Parlement, permettent d'ores et déjà d'avoir une vision des conséquences des suppressions de postes. La lutte contre la fraude fait par ailleurs l'objet d'un rapport annuel distinct. Le débat ne porte donc pas tant sur le manque d'informations que sur la pertinence des orientations qui sont prises pour moderniser la DGDDI et faire évoluer ses métiers.

Par ailleurs, **l'annonce de la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires par le Président de la République le 16 novembre 2015**, devant le Parlement réuni en Congrès, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, aboutira à une création nette de postes en 2016, et non pas à une suppression nette.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.**

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté à l'initiative du Gouvernement **un amendement minorant de 9 millions d'euros les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »** (en AE et en CP), correspondant à :

- **une majoration de 20,44 millions d'euros des crédits de titre 2**, afin de financer la mise en œuvre du protocole relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels des carrières et des rémunérations (PPCR), prévu par l'article 57 *ter* rattaché à la mission (cf. *supra*). Cette majoration est ainsi répartie : 17,1 millions d'euros pour le programme 156 ; 630 000 euros pour le programme 218 ; 2,71 millions d'euros pour le programme 302 ;

- **une minoration de 29,45 millions d'euros des crédits hors titre 2**, afin de garantir le respect de la norme de dépense en valeur de l'État. Cette diminution, répartie sur tous les programmes de la mission, devrait être permise par un pilotage plus resserré de la dépense, notamment en matière d'achats publics et d'investissements immobiliers et informatiques, ainsi que par une rationalisation du financement du régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabac.

\*

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a également **adopté un amendement de crédits diminuant de 5 millions d'euros les crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** de la mission « Crédits non répartis », en AE et en CP.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (et articles 57 à 57 *quater*) et « Crédits non répartis » et le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Principale mission du pôle économique et financier de l'État, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte principalement les crédits des deux administrations de réseaux que sont la direction générale de finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), ainsi que les moyens de plusieurs structures et politiques transversales qui relèvent de Bercy.

Comme depuis plusieurs années, cette mission qui représente 3 % du budget de l'État contribue fortement à l'effort de réduction des dépenses publiques. Ses crédits baisseront de 317 millions d'euros en 2016, soit 15,2 % des réductions totales du budget général, pour s'établir à environ 11 milliards d'euros. Cette baisse correspond, tout d'abord, à la suppression de 2 453 ETP, dont 2 130 ETP pour la seule DGFIP, soit près de 7 400 ETP en trois ans. Les dépenses de personnel diminuent ainsi de 127 millions d'euros cette année. Celles-ci représentent 79 % des crédits de la mission ; elles sont donc le principal levier d'économies. Toutefois, l'annonce par le Président de la République, hier, de la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires dans le cadre de la lutte contre le terrorisme remet en cause cette prévision – nous venons d'apprendre que deux douaniers avaient été victimes des tragiques événements de vendredi dernier. Notre première estimation aboutit à un coût supplémentaire de 70 millions d'euros pour 2016. Deux priorités coexistent donc : une réduction des effectifs correspondant aux gains d'efficacité, et une hausse des effectifs consacrés à la sécurité, qui sont plus que jamais nécessaires.

L'autre volet des économies de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est une réduction nette de 190 millions d'euros des dépenses hors personnel (- 8 %). Celle-ci est toutefois loin de correspondre seulement à des économies sur le fonctionnement courant. Certes, les administrations s'attachent à maîtriser leurs coûts, à l'instar de la DGFIP qui peut encore réduire ses coûts d'affranchissement, grâce aux progrès de la dématérialisation. Néanmoins, à missions constantes, les gisements d'économies de fonctionnement se font de plus en plus rares. En fait, une partie de la baisse tient à la réduction des aides aux buralistes à hauteur de 63 millions d'euros, du fait de la fin du

programme triennal 2014-2016 qui concernait 26 000 d'entre eux. En outre, les investissements baissent de 33 millions d'euros – les investissements informatiques de la DGFIP et de la DGDDI étant heureusement préservés.

L'un des principaux chantiers de modernisation tient à la rationalisation du réseau territorial de la DGFIP, avec ses 4 000 points de contact. Ce chantier de long terme doit être mené avec constance : le maintien de petites trésoreries de trois ou quatre agents n'est pas raisonnable. Il ne s'agit pas seulement de faire des économies, mais aussi de fournir un service public de qualité aux usagers et des conditions de travail satisfaisantes aux agents.

Du côté de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la réorganisation du réseau se poursuit également. L'an dernier, nous avons évoqué la situation du centre de Metz, avec les 130 agents prévus pour *Ecomouv'* : désormais, il centralisera les services chargés de la fiscalité des transports.

Dans ces réorganisations, le contrôle fiscal ne doit pas être oublié. Le Gouvernement a fait à juste titre de la lutte contre la fraude et l'optimisation fiscales une priorité – qui d'ailleurs porte ses fruits, puisque le service de traitement des déclarations fiscales rectificatives (STDR) devrait rapporter 2,1 milliards d'euros en 2016, après 2,5 milliards d'euros cette année. Les progrès sont également notables en matière de fiscalité internationale, grâce notamment à l'action de l'OCDE. Mais il importe aussi de ne pas baisser la garde sur le terrain. À cet égard, il conviendrait de créer un « indice de couverture du tissu fiscal », pour vérifier qu'aucun territoire n'est oublié. Dans certaines zones, les brigades sont nombreuses et, dans d'autres, très disséminées. La création de cet indice aiderait à rationaliser le réseau.

Le projet de loi de finances contient aussi des mesures intéressantes, telles que l'obligation de posséder un logiciel de caisse certifié pour éviter les fraudes.

Enfin, le numérique est une véritable chance pour les administrations de Bercy. Il ne s'agit pas seulement de la dématérialisation d'un nombre croissant de procédures existantes, déclarations, paiements etc., mais aussi de nouveaux outils, qui s'appuient sur des techniques de *data mining* – à ce jour, toutefois, seuls dix agents y sont affectés. Nous estimons qu'il conviendrait de repenser le recouvrement de l'impôt lui-même.

Nous avons exploré deux pistes avec le groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique. En ce qui concerne le commerce en ligne, pourquoi ne pas prélever la TVA à la source, au moment du paiement, plutôt que d'attendre une hypothétique déclaration d'un vendeur introuvable ? En ce qui concerne les revenus des particuliers qui utilisent des plateformes

comme *Airbnb* ou *Uber*, pourquoi ne pas demander à ces plateformes de déclarer automatiquement ces revenus ? Nos interventions auprès de Bruxelles devront se poursuivre car si l'Union européenne reconnaît des pertes de recettes de TVA – près de 140 milliards d'euros par an, dont 14 milliards d'euros pour la France –, elle n'est pas encore prête à de telles évolutions.

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » rassemble diverses structures d'état-major, d'expertise et de support de Bercy, et affiche une baisse de 5,5 % de ses crédits, soit 58 millions d'euros. Au-delà de l'effort sur les crédits de personnel, les économies sont en partie réalisées sur l'action sociale ministérielle (restauration, tourisme etc.). Surtout, la baisse des dépenses d'investissement tient à l'arrêt de l'opérateur national de paye (ONP) : les économies de 2016 sont une maigre consolation par rapport au milliard d'euros perdu pendant une décennie. Les investissements restants sont consacrés à la mise à jour de l'application existante PAY.

Les crédits du programme 148 « Fonction publique » sont stables, hormis les 30 millions d'euros supplémentaires ouverts pour aider les ministères à recruter 6 000 apprentis, conformément aux engagements du Président de la République.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – La politique immobilière de l'État repose sur deux outils principaux, au-delà des budgets ministériels. Le premier est le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui finance les travaux d'entretien lourd de l'État propriétaire. Il est doté de 145 millions d'euros, soit une légère baisse. Les crédits alloués à la « maintenance corrective » baissent au profit de la « maintenance préventive », ce qui semble être de bonne politique.

Le second outil est le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui finance les travaux structurants de reconversion. Ce compte est financé par les produits de cessions des immeubles de l'État, évalués à 500 millions d'euros pour 2016. L'objectif paraît réaliste, mais à moyen terme les perspectives sont plus inquiétantes : la raréfaction progressive des biens cessibles de qualité pourrait finir par remettre en cause l'équilibre économique du compte d'affectation spéciale. De plus, la liste des cessions peut parfois laisser songeur : on y trouve ainsi un terrain à Palmyre, en Syrie. Vivons-nous dans le même monde que ceux qui dressent ces listes ?

Les produits de cessions sont également réduits du fait des décotes « DufLOT » en faveur du logement social, qui permettent de céder un immeuble en-dessous de sa valeur vénale, jusqu'à la gratuité. Le projet de loi de finances prévoit d'ailleurs d'élargir ces décotes. Nous avons obtenu le bilan de ces cessions : depuis 2013, les décotes représentent 75 millions

d'euros, soit 61 % de la valeur des vingt-six biens cédés, ce qui a permis la construction de 3 779 logements, dont 2 889 logements sociaux. Sans préjuger du bien-fondé de cette politique, on ne peut que constater que celle-ci ne correspond pas à la vocation du CAS, qui est de contribuer au désendettement et à la modernisation du parc immobilier de l'État. Je vous proposerai donc un amendement tendant à minorer d'un montant égal à la décote consentie le budget du ministère à l'origine de la cession : ainsi, c'est bien le budget général qui assumera le coût de la politique en faveur du logement social, comme c'est sa vocation.

En outre, nous vous proposerons un amendement tendant à faire figurer la liste des décotes « Duflot » en annexe au projet de loi de finances : après tout, celles-ci sont des moindres recettes, comme le sont les dépenses fiscales.

Les recettes de cessions sont pour une part affectées au désendettement de l'État (programme 721), au taux théorique de 30 %. En pratique, celui-ci ne sera que de 16 % en 2016, soit 80 millions d'euros, en raison de multiples régimes d'exonération. Bien entendu, l'existence de ces régimes se comprend, notamment pour le ministère de la défense. Reste que, pour assurer la soutenabilité et la lisibilité du CAS, il faudra à terme envisager la suppression de ces dérogations. Les règles sont aujourd'hui illisibles, avec une série d'exceptions aux exceptions.

En outre, l'équilibre du compte d'affectation spéciale est assuré par une contribution exceptionnelle de 75 millions d'euros du ministère des affaires étrangères... alors même qu'il bénéficie théoriquement d'une exonération pour les biens cédés à l'étranger. Ainsi en est-il de la cession de l'ambassade de France à Hong-Kong, mais le ministère va désormais la louer – et à quel prix ?

Le reste des recettes finance la modernisation du parc immobilier de l'État (programme 723). Ce chantier de long terme implique des choix mais aussi des obligations, par exemple en termes de mise en accessibilité. L'objectif de 14,15 mètres carrés par poste de travail fixé pour 2016 paraît réaliste, sachant que la cible ultime est de 12 mètres carrés pour tous les ministères.

La bonne diffusion des principes de la politique immobilière de l'État est toutefois freinée par la faiblesse de France Domaine. En pratique, les ministères gardent la main sur l'essentiel des dépenses et des décisions, comme pour le choix du régime d'occupation des immeubles (achat, location etc.). En région, l'autorité hiérarchique appartient au préfet, et non aux responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE). En Île-de-France, la coordination entre administrations centrales et déconcentrées demeure insuffisante et entrave des projets de mutualisation pourtant prometteurs.

Enfin, les opérateurs constituent l'angle mort de la politique immobilière de l'État. Sept ans après les circulaires du Premier ministre, qui nous avons inspirées avec Thierry Carcenac dans le cadre nos travaux à l'Assemblée nationale, leur patrimoine n'est toujours pas connu. Quant à leurs dépenses, elles restent mal estimées et mal pilotées. Pourtant, les possibilités de cession ou de valorisation sont très importantes. Certes, France Domaine a annoncé le « suivi renforcé » de 31 opérateurs dans l'élaboration de leur stratégie immobilière – mais peut-être faudrait-il parler de suivi tout court ? En outre, seule l'université Paris I figure dans la liste alors que les universités représentent 60 % du patrimoine des opérateurs. Un travail considérable reste donc à faire, notamment dans la perspective de la sortie du moratoire sur la dévolution du patrimoine aux universités. Aujourd'hui, ce moratoire enlève toute incitation pour les universités à réaliser des cessions.

La mission « Crédits non répartis », anciennement « Provisions », comprend deux dotations visant à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Cette mission, dénuée de stratégie de performance, est la moins dotée du budget général. Toutefois, ce montant ne comprend pas, à ce stade, les crédits de subvention versés sur proposition du Parlement, qui seront intégrés par voie d'amendement en cours de navette.

Les crédits sont en nette augmentation : la dotation du programme « Provision relative aux rémunérations publiques » s'établit à 11,4 millions d'euros en crédits de paiement, une première depuis 2009. Elle correspond aux mesures d'accompagnement des réorganisations de services liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État. La dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » disposera quant à elle de 324 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 24 millions d'euros de crédits de paiement. Une nouvelle fois, nous rappelons que la doctrine d'emploi des crédits de ce programme devrait être clarifiée. Dans le passé, la Cour des comptes a critiqué le fait que ce programme a été utilisé pour répondre à des besoins de crédits de personnel en fin de gestion. Cette année, le montant des crédits a été revu à la baisse dès l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale pour contribuer au financement des dépenses supplémentaires votées par les députés. Dans les deux cas, on est assez loin de l'objet de ce programme prévu par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Enfin, quatre articles sont rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'article 57 étend le bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité et de l'allocation afférente à l'ensemble des agents publics victimes d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante, sur le modèle du dispositif existant pour les salariés du secteur privé. Il s'agit d'une mesure d'équité, que nous vous proposons d'adopter.

L'article 57 *bis* prolonge, jusqu'au 31 décembre 2018, l'expérimentation relative au contrôle des arrêts maladie des fonctionnaires par les caisses primaires d'assurance maladie. Cette prolongation permettra d'achever l'évaluation de l'expérimentation et de tester de nouveaux outils juridiques et techniques avant la généralisation. Nous y sommes favorables.

L'article 57 *ter* tire les conséquences de la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations en prévoyant un abattement sur certaines indemnités perçues par les fonctionnaires accompagnant la rénovation des grilles indiciaires. Il harmonise en outre les règles en matière d'avancements d'échelons au sein des trois fonctions publiques. Je suis favorable à l'amendement déposé par notre rapporteur général supprimant cet article. En effet, celui-ci n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact - il est issu d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée. Lorsque nous avons entendu la Cour des comptes sur son rapport relatif à la masse salariale dans la fonction publique, elle nous avait dit que le coût consolidé dans la durée pouvait être particulièrement élevé.

Enfin, l'article 57 *quater* prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement sur les conséquences des suppressions de postes à la DGDDI. Compte tenu des annonces faites hier par le Président de la République, ce rapport n'a plus lieu d'être. Nous vous proposons donc de supprimer cet article.

Nous sommes favorables à l'adoption de ces missions, sous réserve de l'adoption des amendements que le rapporteur général et nous-mêmes vous présentons.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - Par le passé, j'étais avec Philippe Dallier rapporteur spécial de cette mission : si la DGFIP donne l'exemple en matière de réduction d'effectifs, du fait des évolutions technologiques, il faut néanmoins prendre garde à ne pas supprimer les emplois utiles pour repérer les fraudes fiscales complexes, la TVA carousel ou encore le non-versement de la TVA pour le commerce électronique. Bercy doit veiller à supprimer les postes strictement non indispensables. Par exemple, les représentants des hôteliers s'inquiètent de la concurrence déloyale des locations meublées qui ne sont pas soumises à la fiscalité. Ce constat vaut aussi pour les douanes, les mille postes annoncés hier étant destinées aux missions de sécurité et non aux missions fiscales.

**M. Maurice Vincent.** - Les réductions d'effectifs peuvent-elles se prolonger encore longtemps ?

Le Gouvernement souhaitait mobiliser des terrains publics pour relancer le logement social. La décote « Dufлот » ne s'appliquerait pas beaucoup du fait de multiples difficultés. Quelles sont-elles ?

**M. Marc Laménie.** – Merci pour cette présentation très pédagogique. Dans nos départements, les petites trésoreries ferment : c'est bien dommage, d'autant que les communes doivent s'acquitter de tâches auparavant dévolues aux agents de l'État. La dématérialisation s'est faite au détriment des collectivités locales, surtout des petites.

Je regrette aussi que les effectifs des douanes ne soient pas plus importants pour lutter efficacement contre toutes les formes de fraudes : trafics, contrefaçons etc. Avec si peu de douaniers, comment contrôler les camions, si nombreux sur nos routes ?

**M. Éric Doligé.** – Dans leur rapport, les rapporteurs spéciaux souhaitent que les exonérations de contribution au désendettement dont bénéficient certains ministères soient supprimées, mais pas à court terme. Il faudra bien trouver des compensations pour les ministères concernés : ainsi, les ventes du ministère des affaires étrangères vont à l'entretien et à la sécurisation des ambassades et des consulats. Il faudrait des règles précises pour que les ministères sachent en début d'année quels sont les travaux qu'ils peuvent réaliser.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Pour lutter contre la fraude et l'optimisation fiscales, il faut du personnel. Les services ne disposent plus des moyens nécessaires pour contrôler les déclarations. Nombre de collectivités territoriales estiment que les montants acquittés au titre de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne correspondent pas à la réalité du terrain. Lors de mes investigations à Paris, j'ai constaté que la mobilisation pour le CICE s'est effectuée au détriment d'autres missions. En outre, la dématérialisation a un énorme impact sur les collectivités : c'est un véritable transfert de charge, les plus petites n'ayant pas les moyens pour y faire face.

**M. Claude Raynal.** – Il est prévu que le CAS abonde durant de nombreuses années le budget de l'État.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Et entretienne le patrimoine.

**M. Claude Raynal.** – Les plus beaux immeubles ayant été vendus, nous arrivons à l'asymptote et les ventes se réduiront ensuite. Le CAS, à terme, ne sera plus soutenable. En tant qu'élu local, toutefois, je suis favorable à la décote « Duflo » qui a aidé à mener à bien des opérations immobilières – celles-ci sont complexes et prennent parfois une mandature. En revanche, j'estime comme vous qu'il faut que cette procédure apparaisse dans le budget de l'État.

**M. Antoine Lefèvre.** – Le marché national d'évaluation passé par France Domaine avec *BNP Real Estate* s'est révélé décevant. Ainsi, dans mon département, des ventes de bâtiments militaires sont impossibles du fait d'évaluations beaucoup trop élevées.

**M. Richard Yung.** – Le ministère des affaires étrangères avait naguère passé un accord avec une filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour mener à bien ces évaluations à l'étranger. Elles n'ont rien donné, car il est presque impossible de connaître les marchés immobiliers dans une centaine de pays.

Un tableau du rapport montre que sur 500 millions d'euros de cessions, 142 millions d'euros sont le fait du ministère de la défense et 232 millions d'euros du ministère des affaires étrangères, soit 75 % du total. Cette politique repose sur une tête d'épingle. La vente du campus de Kuala Lumpur a été une excellente opération. En revanche, l'État prélève sa part, ce que je considère être une sorte de racket. Toute cette politique mériterait d'être repensée à moyen terme.

**M. Michel Canevet.** – Certaines autorités administratives indépendantes louent des locaux bien plus chers que 400 euros par mètre carré, comme l'ont signalé les rapporteurs spéciaux dans leur rapport ou notre collègue Jacques Mézard dans le cadre de la commission d'enquête sur le sujet. J'espère que la situation va s'améliorer.

Le regroupement des services du ministère de la défense à Balard, et du Premier ministre à Ségur-Fontenoy, contribuera-t-il à réduire les coûts et à rationaliser le fonctionnement de l'État ?

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Les évolutions démographiques, économiques et technologiques appellent une redistribution géographique des services fiscaux. On ne peut plus accepter que des entreprises soient vérifiées tous les six ans parce qu'elles sont implantées sur d'anciens bassins industriels tandis que, dans d'autres zones, elles ne le soient que tous les soixante-dix ans. Nous devons restaurer l'égalité entre territoires.

En raison des évolutions technologiques, le besoin en personnel est moindre, mais il faudra continuer à répondre aux demandes d'information des contribuables. Il faudra surtout revoir les méthodes de perception de la TVA et les contrôles du CICE qui durent en moyenne trois heures – soit, pour l'ensemble des demandes de restitution, l'équivalent de 285 agents à temps plein. Nous devons imaginer une autre façon de travailler, mais je doute que la réflexion soit engagée. La loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va entraîner une nouvelle organisation régionale, des fusions de communes, de nouvelles intercommunalités, et elle aura par conséquent un impact sur les trésoreries. La dématérialisation, qui va encore s'accélérer, va avoir des conséquences indéniables sur les petites communes. Enfin, n'oublions pas que la retenue à la source doit intervenir en 2018. Ces différents chantiers appellent à un véritable dialogue social.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Avec les occupations illégales, les conditions suspensives, les recours des riverains, les montages

financiers, il s'écoule beaucoup de temps entre le moment où un bien est inscrit sur la liste et celui où il est vendu. Heureusement, notre ancien collègue Thierry Repentin est là pour faire avancer les dossiers.

Néanmoins, certaines opérations laissent songeur : l'immeuble de l'institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), rue de Lille à Paris, a subi une décote de 77 %, soit 4,8 millions sur un bâtiment estimé à 6,2 millions, pour construire... seulement 18 logements, soit une subvention d'État de 267 000 euros par logement. La ville de Paris se trouve *de facto* détentrice d'un droit de préemption sur le budget de l'État pour ses logements sociaux, contrairement à d'autres collectivités moins bien loties. Or le prix d'acquisition du foncier est souvent la variable d'ajustement qui permet de réaliser ou non de tels projets.

Le CAS a rarement pu fournir les 30 % des produits de cessions destinés au désendettement de l'État, et il le pourra de moins en moins car il faudra assurer la maintenance et l'accessibilité du patrimoine. En outre, l'État n'a pas de réelle stratégie sur les cessions : la question de l'avantage comparatif de la vente sur la valorisation locative, y compris par un tiers, n'est jamais posée. En outre, l'État ne réalise jamais de travaux avant une cession pour optimiser le prix de vente. En revanche, avec les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), France Domaine s'est dotée de bons outils.

L'avenir du CAS est posé car les biens cessibles de qualité sont de moins en moins nombreux. Le ministère des affaires étrangères n'a pas d'autres moyens que la vente de ses biens immobiliers pour assurer la réfection et la sécurisation de ses ambassades et consulats. Nous aurons le même problème avec le parc universitaire qui est dans un état déplorable, mis à part les bâtiments neufs. Comment mettre à niveau le parc existant ? De nouvelles dérogations seront demandées. Le retour aux universités est d'ailleurs prévu dans le cas de l'opération d'intérêt national (OIN) de Saclay – je suis à l'origine de l'amendement qui le permet.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci pour toutes ces précisions fort utiles.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vais vous présenter des amendements transversaux qui concernent l'ensemble des fonctions publiques, et qui sont par convention rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'amendement n° 1, qui porte article additionnel après l'article 57, déjà présenté l'an passé, rétablit les trois jours de carence dans la fonction publique afin de lutter contre l'absentéisme et de se rapprocher de la situation du privé. Nous en débattons en séance.

**La commission a adopté l'amendement n° 1.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement n° 2, qui réduit les crédits de la mission à hauteur de 200 millions d'euros, tire les conséquences de l'amendement que nous venons d'adopter.

**La commission a adopté l'amendement n° 2.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement de crédits n° 3 pose la question du temps de travail dans la fonction publique. Cette piste a été évoquée par la Cour des comptes dans le rapport que nous lui avons commandé au titre de l'article 58-2 de la LOLF. Une augmentation de 1 % du temps de travail dans la fonction publique équivaldrait à 700 millions d'euros d'économies. Je propose d'aligner le temps de travail du public sur le privé, à savoir 37,5 heures par semaine. Nous économiserions ainsi 2,2 milliards d'euros, tout simplement.

**La commission a adopté l'amendement n° 3.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement de crédits n° 4, adopté l'an passé par le Sénat, ralentit le glissement vieillesse-technicité (GVT) automatique, soit 1,18 milliard d'euros d'économies.

**M. Richard Yung.** – Vous retardez ainsi le vieillissement !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Non, son automaticité !

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – C'est un amendement de jouvence !

**La commission a adopté l'amendement n° 4.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement de crédits n° 5 reprend une préconisation de la Cour des comptes sur la masse salariale des opérateurs l'État : entre 2009 et 2013, elle a augmenté de 50 %. Comme le demande également la commission d'enquête sur les autorités administratives indépendantes, nous proposons de la contenir, à hauteur de 184 millions d'euros.

**La commission a adopté l'amendement n° 5.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement n° 6, qui supprime l'article 57 *ter*, ne marque pas une opposition de principe aux mesures de revalorisation des régimes indemnitaires dans la fonction publique. Simplement, nous n'avons aucune étude d'impact sur son coût. Nous demanderons au Gouvernement des précisions, notamment en raison des conséquences de cette mesure sur les collectivités territoriales.

**M. Claude Raynal.** – Contre !

**La commission a adopté l'amendement n° 6.**

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 7 supprime l'article 57 *quater* qui demande un rapport sur la baisse des

effectifs de la direction générale des douanes et droits indirects, compte tenu des annonces d'hier.

**La commission a adopté l'amendement n° 7.**

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 8, que je dépose seul et qui porte article additionnel après l'article 63, reprend celui de l'an dernier sur l'imputation au budget de chaque ministère la décote « Duflot ».

**La commission a adopté l'amendement n° 8.**

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 9, que nous présentons conjointement avec Thierry Carcenac et qui porte article additionnel après l'article 63, propose une annexe au projet de loi de finances pour recenser le coût des opérations « Duflot », par analogie à une dépense fiscale.

**La commission a adopté l'amendement n° 9.**

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ainsi modifiés.

Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Crédits non répartis » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 57, ainsi que l'article 57 *bis*.

Elle a décidé de proposer au Sénat de supprimer l'article 57 *ter* et l'article 57 *quater*.

\*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen définitif des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (et articles 57 à 57 *quater*) et « Crédits non répartis » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Elle a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels que modifiés par ses amendements ; l'adoption sans modification des crédits de la mission « Crédits non répartis » et des crédits du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ; l'adoption sans modification des articles 57 et 57 *bis*, la suppression des articles 57 *ter* et 57 *quater*, et l'adoption de trois amendements portant articles additionnels.



**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE  
COMMISSION DES FINANCES**



**Projet de loi**

**Projet de loi de finances pour 2016**

(1ère lecture)

**N° II-135**

**Direction de la  
séance**

SECONDE PARTIE

23 novembre  
2015

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

**AMENDEMENT**

C	
G	

*présenté par*  
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

**Article 24 (crédits de la mission)**

(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b> dont titre 2		1 180 413 217		1 180 413 217
		<i>1 180 413 217</i>		<i>1 180 413 217</i>
<b>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b> dont titre 2				

<b>Facilitation et sécurisation des échanges</b> dont titre 2				
<b>Entretien des bâtiments de l'État</b>				
<b>Fonction publique</b> dont titre 2				
<b>TOTAL</b>		<b>1 180 413 217</b>		<b>1 180 413 217</b>
<b>SOLDE</b>		- 1 180 413 217		- 1 180 413 217

### Objet

Cet amendement vise à ralentir le « glissement vieillesse technicité » positif dans la fonction publique d'État en 2016.

La maîtrise de la masse salariale de l'État constitue un enjeu fondamental pour l'assainissement de nos finances publiques.

S'ils limitent la progression tendancielle de la masse salariale, la stabilité des effectifs, le gel du point de la fonction publique et la diminution des mesures catégorielles s'avèrent insuffisants pour en contenir le coût.

Ainsi que le soulignait la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, « *les promotions individuelles, qui sont à l'origine du GVT (glissement vieillesse technicité) positif, constituent le vecteur le plus dynamique de l'augmentation de la masse salariale à hauteur d'environ 1 200 millions d'euros par an* ».

En 2016, le GVT positif devrait s'élever à plus de 1,18 milliard d'euros.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, le Sénat avait adopté deux amendements visant à « geler » pendant neuf mois la progression du GVT positif pour une économie s'élevant à 775 millions d'euros.

Dans le prolongement de ces deux initiatives sénatoriales, le présent amendement vise à diminuer de 1,180 milliard d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ».

Cette économie résulterait d'une diminution du GVT positif pour l'ensemble des fonctionnaires de l'État. Celle-ci pourrait être obtenue grâce à un allongement de la durée à accomplir dans un échelon pour accéder à l'échelon supérieur ou une suspension, par exemple pendant un an, de toutes les mesures individuelles de changement d'échelon et de grade.

D'autres mesures pourraient également être envisagées. Dans son enquête sur la masse salariale de l'État réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF à la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes propose ainsi la diminution des taux de promus-promouvables, des examens professionnels plus fréquents pour certaines promotions, ainsi que des règles s'agissant des réductions d'ancienneté et de l'avancement à l'ancienneté minimale, ou encore la suppression du « coup de chapeau » (avancement à quelques mois de la retraite) lorsqu'il n'est pas justifié par des résultats suffisants.

Cette réduction est imputée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



Direction de la  
séance

## Projet de loi

### Projet de loi de finances pour 2016

(1ère lecture)

SECONDE PARTIE

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

N° II-137

23 novembre  
2015

## AMENDEMENT

*présenté par*  
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

C	
G	

### Article 24 (crédits de la mission)

(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b> dont titre 2		184 000 000		184 000 000
<b>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b> dont titre 2				

<b>Facilitation et sécurisation des échanges</b> dont titre 2				
<b>Entretien des bâtiments de l'État</b>				
<b>Fonction publique</b> dont titre 2				
<b>TOTAL</b>		<b>184 000 000</b>		<b>184 000</b>
<b>SOLDE</b>		- 184 000 000		- 184 000 000

### Objet

Le présent amendement vise à maîtriser la masse salariale des opérateurs en prévoyant une diminution de leurs effectifs.

Dans son enquête sur la masse salariale de l'État réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF à la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes relève qu'entre 2009 et 2013, la masse salariale des opérateurs a crû de près de 50 %.

Elle rappelle que l'application d'une norme de baisse des effectifs des opérateurs identique à celle fixée dans la loi de programmation 2011-2014 (-,5 % par an) dégagerait une économie annuelle d'environ 200 millions d'euros résultant de la suppression de 6 300 ETP par an.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit une stabilisation du niveau d'emplois des opérateurs : *« conformément à l'engagement du Président de la République, les effectifs de l'État et de l'ensemble de ses opérateurs seront stabilisés sur le quinquennat. Cette stabilisation sera atteinte en fin de période, pour l'ensemble constitué de l'État et de ses opérateurs, dont le plafond d'emplois est fixé dans les lois de finances de l'année ».*

En 2016, le schéma d'emplois des opérateurs prévoit une diminution de leurs effectifs à hauteur de 70 ETP à périmètre constant.

Le présent amendement vise à appliquer la norme prévue par la précédente loi de programmation 2011-2014, correspondant à une baisse de 5 805 ETP pour une économie de 184 millions d'euros.

Cette réduction est imputée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble des opérateurs de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



Direction de la  
séance

## Projet de loi

### Projet de loi de finances pour 2016

(1ère lecture)

SECONDE PARTIE

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

N° II-150

23 novembre  
2015

## AMENDEMENT

*présenté par*  
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

C	
G	

### Article 24 (crédits de la mission)

(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b> dont titre 2		200 000 000		200 000 000
		200 000 000		200 000 000
<b>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b> dont titre 2				

<b>Facilitation et sécurisation des échanges</b> dont titre 2				
<b>Entretien des bâtiments de l'État</b>				
<b>Fonction publique</b> dont titre 2				
<b>TOTAL</b>		<b>200 000 000</b>		<b>200 000 000</b>
<b>SOLDE</b>		- 200 000 000		- 200 000 000

### Objet

Cet amendement vise à tirer les conséquences de l'instauration de trois jours de carence pour la fonction publique, proposée par ailleurs.

L'économie budgétaire résultant de l'instauration de trois jours de carence est estimée à 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État, et serait de l'ordre de 500 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques.

Cette réduction est imputée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » dans un souci de clarté des débats parlementaires et de lisibilité.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



Direction de la  
séance

## Projet de loi

### Projet de loi de finances pour 2016

(1ère lecture)

SECONDE PARTIE

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

N° II-151

23 novembre  
2015

## AMENDEMENT

*présenté par*  
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

C	
G	

### Article 24 (crédits de la mission)

(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b> dont titre 2		2 200 000 000  2 200 000 000		2 200 000 000  2 200 000 000
<b>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b> dont titre 2				

<b>Facilitation et sécurisation des échanges</b> dont titre 2				
<b>Entretien des bâtiments de l'État</b>				
<b>Fonction publique</b> dont titre 2				
<b>TOTAL</b>		<b>2 200 000 000</b>		<b>2 200 000 000</b>
<b>SOLDE</b>		- 2 200 000 000		- 2 200 000 000

### Objet

Selon l'Enquête emploi de l'Insee, la durée « habituelle » de travail des salariés du secteur privé serait proche de 37,5 heures par semaine.

L'alignement du temps de travail dans la fonction publique sur la durée « habituelle » de travail dans le secteur privé (37,5 heures) se traduirait par une augmentation moyenne de la durée hebdomadaire de travail dans le secteur public de 7 %.

Dans son enquête sur la masse salariale de l'État réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF à la demande de votre commission des finances, la Cour des comptes estimait qu'une augmentation de 1 % du temps de travail dans la fonction publique se traduirait par une économie de 700 millions d'euros pour l'ensemble de la fonction publique (5,4 millions d'agents).

L'alignement de la durée du travail dans le secteur public sur le temps de travail « habituel » dans le secteur privé permettrait par conséquent un gain de 5 milliards d'euros.

Rapportée à la seule fonction publique de l'État (2,4 millions d'agents), cette économie s'élèverait à 2,2 milliards d'euros. Le présent amendement vise donc à diminuer de 2,2 milliards d'euros les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » afin de tirer les conséquences de cette hausse du temps de travail dans la fonction publique en 2016 – sachant que cette mesure continuerait à produire des effets au cours des exercices à venir.

Il s'agit toutefois d'une mesure concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État. Elle n'a donc pas vocation à s'appliquer aux seules dépenses de personnel du programme 156 et les économies correspondantes devront être réparties entre l'ensemble des missions.



**Projet de loi**

**Projet de loi de finances pour 2016**

(1ère lecture)

**N° II-148**

**Direction de la  
séance**

SECONDE PARTIE

23 novembre  
2015

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

---

**AMENDEMENT**

C	
G	

*présenté par*  
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 57**

Après l'article 57

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Hormis les cas de congé de longue maladie, de congé de longue durée ou si la maladie provient de l'une des causes exceptionnelles prévues à l'article L. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'un accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, les agents publics civils et militaires en congé de maladie, ainsi que les salariés dont l'indemnisation du congé de maladie n'est pas assurée par un régime obligatoire de sécurité sociale, ne perçoivent pas leur rémunération au titre des trois premiers jours de ce congé.

**Objet**

Le présent amendement, qui avait été adopté par le Sénat à l'initiative de votre rapporteur général lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, vise à instaurer trois jours de carence dans la fonction publique d'État, dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière, comme cela existe pour les salariés du secteur privé. Ainsi, les

---

agents publics ne percevraient pas leur rémunération pendant les trois premiers jours de leur congé maladie ordinaire.

La loi de finances pour 2012 avait instauré un jour de carence pour les fonctionnaires, mais celui-ci a été supprimé par la loi de finances pour 2014, conformément à une promesse du président de la République.

Pourtant, le jour de carence est une mesure qui a fait la preuve de son efficacité.

Il a permis de réduire l'absentéisme. D'après l'Insee, la proportion d'agents en arrêt maladie de moins de 15 jours est passée, entre 2011 et 2012, de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique d'État, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière. Une étude du groupe SOFAXIS de décembre 2013 fait état d'une baisse de 40 % des arrêts maladie d'une journée dans les hôpitaux, et de 43 % dans les collectivités territoriales.

Il a ainsi rapporté plus de 164 millions d'euros (hors charges) sur une année, soit 60,8 millions d'euros pour la fonction publique d'État, 40 millions d'euros pour la fonction publique territoriale et 63,5 millions d'euros pour la fonction publique hospitalière, selon les données fournies par le Gouvernement.

Il s'agit enfin - et surtout - d'une mesure d'équité entre les salariés du secteur public et du secteur privé, qui sont soumis à trois jours de carence.

Certes, près des deux tiers des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge des jours de carence par leur complémentaire santé au titre des conventions collectives. Mais un tiers des salariés ne bénéficie d'aucune prise en charge. Les employés des cliniques privées sont par exemple dans ce cas. De plus, ceux qui bénéficient d'une couverture paient une cotisation pour celle-ci.

Au regard de l'impératif d'équité entre les fonctionnaires et les salariés, de la nécessité d'améliorer le fonctionnement des services publics et de la situation budgétaire dégradée, il est proposé de généraliser la règle de trois jours de carence pour tous.

L'économie budgétaire résultant de l'instauration de trois jours de carence peut être estimée à environ 200 millions d'euros pour la fonction publique d'État, et à environ 500 millions d'euros pour l'ensemble des trois fonctions publiques.



**Projet de loi**

**Projet de loi de finances pour 2016**

(1ère lecture)

**N° II-138**

**Direction de la  
séance**

SECONDE PARTIE

23 novembre  
2015

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

---

**AMENDEMENT**

C	
G	

*présenté par*  
M. de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE 57 TER**

Supprimer cet article.

**Objet**

Le présent amendement vise à supprimer l'article 57 *ter* qui met en œuvre les mesures de revalorisation des régimes indemnitaires prévues par le protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

En effet, cet article, qui a été introduit à l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement, n'a fait l'objet d'aucune évaluation préalable. Aussi, il n'est pas possible d'en mesurer l'impact tant au niveau des rémunérations versées aux agents qu'en termes de coût budgétaire.

Or, selon la Cour des comptes (communication à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, juillet 2015 : *la masse salariale de l'État, enjeux et leviers*), le coût total de la mise en œuvre des mesures contenues dans le protocole d'accord relatif à l'avenir de la fonction publique et à la modernisation des parcours professionnels, des

carrières et des rémunérations « *pourrait atteindre 2,5 à 3,0 Md€ pour la fonction publique d'État et 4,5 à 5,0 Md€ par an pour l'ensemble de la fonction publique* » à l'horizon 2020. Ce coût ne sera en outre que partiellement compensé par les mesures annoncées par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'harmonisation des règles en matière d'avancements d'échelons prévue par le présent article semble privilégier l'ancienneté au détriment de la valeur professionnelle. En effet, le présent article renvoie aux décrets statutaires la possibilité de prendre en compte la manière de servir dans la progression de carrière. Cette harmonisation par le bas semble entrer en contradiction avec l'objectif d'une meilleure prise en compte des mérites individuels dans les décisions d'avancement.

En l'absence d'une évaluation précise de ces différentes mesures, il n'apparaît donc pas opportun de maintenir le présent article.



Direction de la  
séance

## Projet de loi

### Projet de loi de finances pour 2016

(1ère lecture)

N° II-136

SECONDE PARTIE

23 novembre  
2015

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES  
HUMAINES

(n° 163 , 164 , 170)

---

## AMENDEMENT

C	
G	

*présenté par*  
MM. BOUVARD et CARCENAC

au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 57 QUATER

Supprimer cet article.

#### Objet

L'article 57 *quater* prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement sur les conséquences des suppressions de postes à la DGDDI.

Toutefois, les annonces du Président de la République devant le Congrès le 16 novembre 2015 aboutiront en fait à des créations nettes de postes en 2016. Par ailleurs, les conséquences des suppressions d'effectifs sont déjà bien documentés dans les annexes budgétaires.

---

**Projet de loi**



**Projet de loi de finances pour 2016**

(1ère lecture)

**N° II-149**

SECONDE PARTIE

23 novembre  
2015

**Direction de la  
séance**

**COMPTE SPÉCIAL - GESTION DU  
PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

(n° 163 , 164 )

---

**AMENDEMENT**

C	
G	

*présenté par*

**MM. BOUVARD et CARCENAC**

au nom de la commission des finances

---

**ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63**

Après l'article 63

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le Gouvernement élabore chaque année un rapport relatif aux décotes consenties par l'État en application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, sur les cinq dernières années. Ce rapport constitue une annexe générale au projet de loi de finances au sens du 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Ce rapport présente, pour chaque opération, le site concerné, le ministère occupant, le nombre de logements et de logements sociaux programmés, la date de cession effective, la valeur vénale, le prix de cession, le montant et le taux de la décote, ainsi que le zonage de la politique du logement.

**Objet**

La loi « Duflo » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains

sont en partie destinés à la construction de logements. La décote peut atteindre 100 % pour la construction de logements sociaux.

Ces décotes n'apparaissent pas dans les crédits du budget général, dans la mesure où elles ne constituent pas des dépenses budgétaires, mais des « moindres recettes » pour l'État.

Le présent amendement propose donc que ces décotes figurent en annexe au projet de loi de finances de chaque année, par analogie avec les dépenses fiscales, qui sont retracées dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens ».

Une telle mesure est d'autant plus nécessaire que l'article 21 *bis* du présent projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose d'étendre le champ de la décote à l'ensemble des programmes de logements, et non plus seulement aux programmes de construction et de restructuration lourde.



**Projet de loi**

**Projet de loi de finances pour 2016**

(1ère lecture)

**N° II-173**

**Direction de la  
séance**

SECONDE PARTIE

23 novembre  
2015

COMPTE SPÉCIAL - GESTION DU  
PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

(n° 163 , 164 )

**AMENDEMENT**

C	
G	

*présenté par*  
M. BOUVARD

au nom de la commission des finances

**ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 63**

Après l'article 63

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'État procède à l'aliénation d'un terrain de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale en application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, les dépenses d'investissement et de fonctionnement prévues aux a et b du 2° du présent article affectées au ministère occupant de ce terrain sont réduites d'un montant égal à la différence entre le prix de cession effectif et la valeur vénale de ce terrain. »

**Objet**

La loi « Duflot » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains

sont en partie destinés à la construction de logements. La décote peut atteindre 100 % pour la construction de logements sociaux.

Bien que poursuivant des objectifs légitimes, la politique de cessions décotées en faveur du logement social ne correspond pas à la vocation du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui est de moderniser le parc immobilier de l'État et de contribuer à son désendettement.

En conséquence, le présent amendement vise à minorer, d'un montant égal à la décote consentie, les dépenses immobilières affectées au ministère qui aura cédé les biens décotés.

Ainsi, ce sont bien les différents ministères – et donc le budget général de l'État – qui assumeront, d'un point de vue budgétaire, les crédits consacrés à la politique en faveur du logement social.

Près de 250 biens ont été inscrits par les préfets de région sur les listes de biens à céder. Au 8 octobre 2015, seulement 26 biens avaient été cédés, pour une valeur vénale totale de 122 millions d'euros et un prix de cession de 47 millions d'euros, soit une décote de 61 % (75 millions d'euros). Ces opérations représentent au total 3 779 logements dont 2 889 logements sociaux.

Le présent amendement avait été adopté par la commission des finances du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

## ANNEXE I : LISTE DES CESSIONS DÉCOTÉES EN FAVEUR DU LOGEMENT SOCIAL (CESSIONS « DUFLOT »)

*Source : France Domaine*

Ventilation des décotes consenties par ministères	
Intérieur	7 557 242
Agriculture	2 746 600
Finances	100 000
Écologie	10 151 847
Enseignement supérieur	5 583 579
Justice	1 992 494
Défense	13 613 550
Premier ministre	221 015
Non-affecté	55 005
Total	42 021 332

REGION	Département	Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Date de cession	Valeur vénale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote	Zonage
<b>Exercice 2013</b>												
BASSE-NORMANDIE	Calvados (14)	Caen	Caserne Martin	Intérieur	157	65	11/07/13	4 365 000	1 123 076	3 241 924	26%	B1
<b>Sous-total 2013</b>					<b>157</b>	<b>65</b>		<b>4 365 000</b>	<b>1 123 076</b>	<b>3 241 924</b>	<b>26%</b>	
<b>Exercice 2014</b>												
BRETAGNE	Ille-et- Vilaine (35)	Saint-Malo	Hôtel de police 3, place des frères Laménais	Intérieur	15	15	21/03/14	747 014	627 930	119 084	84 %	B1
RHONE-ALPES	Isère (38)	Grenoble	42, avenue Marcelin Berthelot	Agriculture	151	84	24/03/14	3 750 940	2 746 600	1 004 340	73%	B1
MIDI-PYRENEES	Lot (46)	Gourdon	340, quai des Cordeliers	Finances	9	9	07/05/14	200 000	100 000	100 000	50 %	C
HAUTE-NORMANDIE	Eure (27)	Val de Reuil	Zac des Noés	Écologie	91	91	18/07/14	155 550	51 550	104 000	35%	B2
AQUITAINE	Gironde (33)	Bordeaux- Merignac	11, rue Galilée	Écologie	55	55	09/10/14	1 938 627	963 627	975 000	50%	B1
AQUITAINE	Gironde (33)	Bordeaux	Hôtel de police Castéja 87, rue de l'Abbé de l'Épée	Intérieur	224	169	31/10/14	17 932 896	5 806 236	12 126 660	33%	B1
AQUITAINE	Gironde (33)	Bordeaux	59, Rue Joseph Brunet	Défense	23	23	27/11/14	376 200	226 200	150 000	60%	B1
GUYANE	-	Kourou	3, av. Victor Hugo	Ecologie	52	52	02/12/14	280 000	140 000	140 000	50%	-
ILE-DE-FRANCE	Val d'Oise (95)	Pontoise *	70-72 avenue du Général Schmitz	Ecologie	268	268	08/12/14	2 534 600	2 382 300	152 300	50 %	A
ILE-DE-FRANCE	Seine- Saint-Denis (93)	Romainville	Talus de l'A3	Ecologie	177	39	15/12/14	1 486 346	898 480	587 866	60%	A
PAYS DE LOIRE	Loire- Atlantique (44)	Nantes	Caserne Mellinet	Défense	1 700	1 190	19/12/14	19 426 954	13 126 954	6 300 000	67%	B1
<b>Sous-total 2014</b>					<b>2 765</b>	<b>1 995</b>		<b>48 829 127</b>	<b>27 069 877</b>	<b>21 759 250</b>	<b>54%</b>	

REGION	Département	Commune	Site Adresse	Utilisateur	Nombre de logements programmés	Dont sociaux	Date de cession	Valeur vé nale	Décote et déductions	Prix de cession	Taux global de décote	Zonage
Exercice 2015												
ILE-DE-FRANCE	Essonne (91)	<b>Savigny-sur-Orge</b>	La ferme champagne 6-18, avenue de Longjumeau	Justice	65	65	12/01/15	2 499 550	1 125 157	1 374 393	45%	A
ILE-DE-FRANCE	Yvelines (78)	<b>Viroflay **</b>	6, rue de Versailles	Ecologie	172	145	12/01/15	8 961 790	5 664 116	3 297 674	49%	A
AQUITAINE	Gironde (33)	<b>Mérignac</b>	Cité Adrienne Bolland	Ecologie	14	14	20/02/15	1 651 774	51 774	1 600 000	30%	B1
LANGUEDOC- ROUSSILLON	Gard (30)	<b>Alès</b>	Rue du Dr Mercier	Non-affecté	22	22	27/02/15	95 000	55 005	39 995	58%	B2
POITOU- CHARENTES	Vienne (86)	<b>Poitiers</b>	14, rue Scheurer Kestner	Premier ministre	17	17	26/03/15	472 515	221 015	251 500	47%	B2
MIDI-PYRENEES	Aveyron (12)	<b>Rodez</b>	Rue de la Fauvette	Défense	12	12	27/03/15	106 786	40 396	66 390	38%	B2
PROVENCE- ALPES- COTE- D'AZUR	Bouches- du- Rhône (13)	<b>Marseille</b>	4, rue Docteur Acquaviva	Défense	24	24	21/04/15	920 000	220 000	700 000	24 %	A
LORRAINE	Meurthe- et- Moselle (54)	<b>Vandoeuvre- lès- Nancy</b>	Allée des myosotis	Enseigne ment supérieur	39	39	29/04/15	930 282	752 929	177 353	81%	B1
ILE-DE-FRANCE	Paris (75)	<b>Paris</b>	4, rue de Lille	Enseigne ment supérieur	18	18	26/06/15	6 238 080	4 830 650	1 407 430	77 %	A
BOURGOGNE	Côte d'Or (21)	<b>Dijon</b>	Ecole Nationale des Greffes 1, Bd de la Marne	Justice	50	50	01/07/15	1 515 000	867 337	647 663	57%	B1
<b>Sous-toal 2015</b>					<b>433</b>	<b>406</b>		<b>23 390 777</b>	<b>13 828 379</b>	<b>9 562 398</b>	<b>51%</b>	
<b>Total général</b>					<b>3 355</b>	<b>2 466</b>		<b>76 584 904</b>	<b>42 021 332</b>	<b>34 563 572</b>	<b>55%</b>	

\* : Une décote de 50% a été appliquée. Des frais de démolition (700 000 €) et une indemnité versée par l'Etat (415 000 €) sont en plus déduits du prix de cession.

\*\* : la valeur vénale initiale de 11 390 170 € a été diminuée des surcoûts techniques liés aux contraintes (géotechniques, de vibration et de pollution) du terrain estimées à 2 428 380 € et portée à 8 961 790 €.



## ANNEXE II : LISTE DES MESURES DE SIMPLIFICATION ET DES RÉFORMES DE LA DGFIP

*Source : questionnaire budgétaire*

### **1. Liste des mesures de simplification adoptées entre le 1<sup>er</sup> août 2014 et le 31 juillet 2015 se traduisant par une suppression des tâches des agents**

- Instauration de la mixité des filières pour les téléprocédures des professionnels, permettant aux entreprises d'utiliser indifféremment, pour déclarer et payer un impôt, les deux modes de transmission actuels (EDI ou EFI). Cette mesure supprime certaines tâches d'habilitation aux services en ligne effectuées par les agents.

- Remplacement du paiement de 2 acomptes annuels par le paiement d'un acompte unique au titre des prélèvements sur certains revenus de capitaux mobiliers. Cette simplification permet de supprimer d'une part, la saisie manuelle de deux déclarations (n°2777) et d'autre part les opérations liées au traitement des acomptes.

- Automatisation de l'ajustement entre les données de l'application PAY et de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U). Cette évolution allège la charge de travail des services liaison-rémunérations (SLR) qui n'ont plus à effectuer les saisies de données dans les différents onglets du tableau d'ajustement.

- Simplification de la procédure de création de régies dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Jusqu'à présent, l'acte constitutif des régies dans les EPL était soumis au visa du directeur départemental des finances publiques compétent. Cette formalité est supprimée.

- Suppression de l'avis conforme du DR/DDFiP sur les arrêtés de cautionnement des agents comptables d'établissement public local d'enseignement (EPL).

- Modernisation du processus lié à l'hébergement des stagiaires accueillis par l'École Nationale des Finances publiques (ENFiP) : cette évolution génère, par l'intégration automatique de données, la suppression de tâches matérielles répétitives réalisées par l'ENFiP.

- Suppression de la participation de la DGFIP aux comités départementaux, régionaux et national d'agrément des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC).

- Création d'une interface « retour » entre l'application utilisée par les huissiers des finances publiques (Thémis) et l'application du recouvrement des

amendes (AMD). La mesure supprime, pour les agents des trésoreries « amendes », la saisie dans AMD du résultat des saisies.

- Intégration automatique des procédures collectives dans l'application Gestion des professionnels (GESPRO), entraînant la suppression de la saisie manuelle de ces données dans l'application BDRP.

- Évolution des modalités de transfert, aux Caisses d'Allocations Familiales, des dotations destinées au paiement du revenu de solidarité active (RSA). Cette mesure permet la suppression des opérations comptables passées par les services « Caisse des Dépôts et Consignations » des DDFiP.

- Suppression de la fiche récapitulative des services publics accomplis, renseignée manuellement par les services des ressources humaines (ou formation professionnelle) des directions locales, utilisée lors du contrôle des dossiers d'admission des lauréats aux concours internes.

- Simplification des transferts entre comptables dans l'application CHORUS : la mesure supprime la saisie de certaines écritures comptables, en évitant notamment de mouvementer un compte d'imputation provisoire.

- Intégration en masse des immobilisations, des comptes d'immobilisations en cours vers les comptes d'immobilisations corporelles, dans l'application Hélios dédiée au secteur public local. La simplification automatise la saisie d'écritures auparavant manuelles.

- Suppression de l'envoi du courrier notifiant aux candidats leur pré-admissibilité ou leur admissibilité aux concours de la DGFIP.

- Suppression des régies d'avances dans les directions des finances publiques, suite au déploiement de l'application FDD permettant d'assurer le règlement rapide des frais de mission.

- Dématérialisation des états statistiques 1386 bis TH et 1386 TF, produits à l'issue de la taxation des rôles de taxe d'habitation, de taxe foncière et de taxe d'habitation sur les logements vacants. Cette mesure entraîne la suppression des tâches liées au tri et à l'envoi des états « papier » aux différents interlocuteurs (postes comptables, collectivités locales).

- Envoi mensuel automatisé du fichier des dates d'achèvement des travaux extrait de l'application LASCOT au Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE). Auparavant, l'envoi du fichier devait être réalisé manuellement par les services locaux fonciers concernés, pour chacune des bases locales (environ 300 bases).

- Envoi automatique aux comptables, à partir de l'application FDL (Fiscalité Directe Locale), de certains états transmis aux collectivités (bases prévisionnelles de TH, ensemble des produits de la fiscalité directe locale...). L'envoi était jusqu'à présent réalisé manuellement par les services « fiscalité directe locale ».

- Simplification des conditions de réalisation de certains travaux comptables mensuels par les postes comptables non centralisateurs. La mesure supprime l'envoi papier de certains états de développement de solde au DDFiP.

- Suppression du canal de courriels adressés depuis l'espace public d'impots.gouv.fr (dispositif SCoup). Cette mesure rationalise les outils de contact de la DGFIP.

- Suppression des prélèvements fixes et du « prélèvement à employer » (PAE), dans le cadre de la réforme de la fiscalité des jeux des casinos. La suppression du PAE conduit à alléger les tâches du comptable, qui n'aura plus à établir annuellement un rapport de vérification sur les modalités d'emploi de ce prélèvement.

- Suppression de la présentation croisée nature/fonction dans les comptes de gestion des collectivités territoriales. Cette mesure de simplification, sans affecter la sécurité comptable, allège les tâches de contrôle des états du compte de gestion des trésoreries en charge de la gestion des collectivités locales.

- Suppression de la transmission de la copie du titre de pension aux employeurs, ces derniers disposant déjà des informations correspondantes par le biais de l'outil de consultation « SAGA ».

- Suppression de la reproduction des articles du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF) au dos des imprimés du contrôle fiscal. La suppression de cette reproduction permet de mettre fin, pour les agents des bureaux métiers en administration centrale, à un travail chronophage de mise à jour des imprimés à chaque évolution législative.

- Dématérialisation des saisies effectuées par les services de recouvrement forcé auprès des établissements bancaires. Cette mesure se traduit par un allègement des charges de gestion pour les agents, qui sont dispensés des tâches d'édition et de mise sous pli des actes, puis de réception et d'enregistrement manuel des réponses dans les applications métier.

- Suppression de la déclaration récapitulative (formulaire n° 3351) déposée par les entreprises « têtes de réseau » dans le cadre de la TASCOM. La mesure supprime :

- des tâches matérielles des SIE et de la Direction des Grandes Entreprises (réception, annotation de la date de dépôt de la déclaration dans l'application BDRP, constitutions de lots et transmission des déclarations n°3351 papier subsistantes) ;

- des tâches réalisées par l'établissement de services informatiques (ESI) de Reims (tri des déclarations déposées, lecture optique, confection du fichier).

- Suppression de la déclaration n°1330 CVAE pour les entreprises monoétablissement. La simplification entraîne la suppression des travaux de gestion et des travaux liés à la relance de la défaillance déclarative pour les entreprises concernées.

- Suppression de la certification ISO 9001 du réseau des Missions d'Expertise Économique et Financière (MEEF). La mesure permet d'alléger les tâches de service, dans la mesure où la procédure de certification nécessitait la réalisation d'audits internes et externes.

- Automatisation de certaines restitutions MEDOC à destination des correspondants du Trésor et suppression de l'apurement manuel du compte d'imputation provisoire (CIP) par le service comptabilité.

- Suppression de la tenue du carnet à souche n° 3691 (carnet de consignation) et de l'autorisation préalable du responsable du pôle de gestion fiscale lors de la sortie des sommes mises en consignation en garantie d'impôts contestés.

- Simplification des obligations déclaratives des particuliers associés dans des sociétés en participation (SEP) : la mesure supprime les charges liées à la réception et au suivi de ces personnes, qui devaient notamment transmettre une déclaration de résultats.

- Suppression de la transmission au juge des comptes du second volet des quittances "P1RZ" (carnets à souches pour les encaissements en numéraire), pour les régisseurs concernés. La conservation par le comptable du second volet des quittances des carnets à souches « PR1RZ » permet de ne plus avoir à numériser ces documents.

- Dématérialisation des accusés de réception pour les oppositions à tiers détenteur (OTD) transmises entre comptables publics du réseau de la DGFIP. La mesure supprime certaines tâches manuelles liées à la gestion de l'accusé de réception par le comptable (matérialisation puis dématérialisation ou mise sous pli).

- Suppression de 20 états MEDOC anciens et devenus obsolètes. Cette mesure de simplification allège les travaux de consultation des états MEDOC par les SIE, ainsi que les travaux d'édition et de transmission entre services. Elle dispense les comptables de signer un nombre important d'états.

- Suppression de l'IFU pour les distributions de bénéfices entre sociétés membres d'un même groupe fiscal et de l'état de suivi du mali technique de fusion. Cette mesure permet de supprimer les tâches des services afférentes à la gestion de ces obligations déclaratives.

- Arrêt de l'application Oeil (outil d'aide à l'estimation des biens immobiliers) compte tenu du développement de l'application Patrim agents. L'arrêt de l'application Oeil supprime, pour les directions qui l'utilisent encore, des saisies manuelles devenues inutiles.

- Suppression, pour les agents comptables des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), de la demande d'autorisation à la DGFIP de recourir à une société spécialisée pour le recouvrement de créances à l'étranger. Cette mesure permet d'alléger le travail du bureau CE-2B de la DGFIP, en supprimant une tâche sans valeur ajoutée.

- Installation automatisée sur le poste de travail de tous les agents d'un logiciel (CLIC'ESI) permettant de transférer vers un établissement informatique de la DGFIP les tâches d'impression, de pliage, de mise sous pli, d'affranchissement et de remise à La Poste de courriers réalisés dans les services. En industrialisant les manipulations (impression, pliage, mise sous pli, affranchissement et remise à La Poste) liées à la production d'un courrier, la solution CLIC'ESI génère un allègement sensible des tâches matérielles.

**b) Liste des réformes d'ampleur conduites depuis 2012 et susceptibles d'avoir un impact notable en termes de réduction de la charge de travail.**

- Relance des défaillants déclaratifs IR par courriel (suppression des tâches d'édition et de la mise sous pli, simplification et rapidité de la procédure).

- L'intégration automatisée des mises à jour des adresses des contribuables dans les applications informatiques de la fiscalité des particuliers se traduit par la suppression des travaux de saisie. La fiabilisation des adresses induit un moindre traitement par les agents de plis non distribués, et une diminution des contacts avec l'utilisateur pour non distribution de courrier.

- Simplification de la procédure d'homologation des rôles et de la procédure d'ordonnancement des certificats de dégrèvements pour les taxes foncières et d'habitation (Réduction considérable du nombre de signatures avec un gain estimé de 8 jours).

- Intégration automatisée des données comptables dans les applications comptable et statistique (suppression des travaux de saisie et des contrôles mensuels et annuels, avec un gain estimé à 30 jours).

- Dématérialisation de l'envoi des avis à tiers détenteur (suppression des tâches d'édition et de mise sous pli, avec un gain attendu de 7 ETP).

- Industrialisation du traitement des chèques mis à l'encaissement par les détenteurs de comptes à la caisse des dépôts et consignations et par les déposants de fonds au Trésor. Ce traitement était auparavant opéré de façon largement manuelle dans chaque département : le processus concerne 50 millions de chèques par an.

- Recours obligatoire aux échanges dématérialisés entre les études de notaires et l'administration fiscale, via l'application Télé@ctes. Cette application entraîne de facto la suppression des tâches liées à la saisie et à la manipulation des actes.

- Développement du contrôle allégé en partenariat pour les dépenses de l'État et des collectivités locales. Le contrôle allégé en partenariat supprime l'examen a priori des dépenses réalisé par le comptable au profit d'un contrôle a posteriori et sur échantillon, sous certaines conditions bien définies :

- les dépenses concernées doivent être répétitives, soumises à un barème et/ou de faible montant (bourses, frais de déplacement, petit matériel notamment par carte d'achat...);

- les procédures de l'ordonnateur doivent être suffisamment fiables, après une séquence de renforcement du contrôle interne (séparation des tâches, points de contrôle, documentation des procédures, traçabilité des opérations...);

- une mission d'audit partenarial doit avoir évalué le contrôle interne, s'être assurée de la fiabilité des procédures, et avoir recommandé ce mode de contrôle allégé.

- Développement de la dématérialisation des échanges : la progression significative du nombre de déclarations en ligne effectuées par les particuliers et l'obligation faite aux professionnels de recourir aux téléprocédures permettent aux agents de ne plus avoir à saisir manuellement les données déclaratives dans les applications de gestion.

- Dématérialisation progressive des pièces justificatives et des documents comptables, tant au niveau de l'État qu'en matière de gestion des collectivités locales (fin du déploiement du protocole d'échange standard V2 d'Hélios, obligation faite aux métropoles de transmettre sous forme dématérialisée les pièces nécessaires à l'exécution de leurs dépenses et de leurs recettes...), permettant la suppression de nombreuses tâches de saisie et de manutention.

- Ouverture du site [timbres.impots.gouv.fr](http://timbres.impots.gouv.fr), permettant la vente de timbres électroniques pour le passeport. Le déploiement du timbre fiscal électronique entraîne la disparition progressive du timbre papier, ce qui supprime un nombre important de tâches sans valeur ajoutée liées à la gestion des approvisionnements, au stockage et à la manipulation des timbres. En 2013, ce sont plus de 30 millions de timbres papier qui ont été délivrés aux usagers par les guichets des centres des finances publiques et par le réseau des buralistes.

- Suppression de l'obligation de dépôt des statuts auprès des services fiscaux au moment de la création des sociétés commerciales. Cette obligation, qui faisait doublon avec le dépôt des statuts des sociétés commerciales auprès des greffes des tribunaux de commerce, a été supprimée en juillet 2015.

---

**ANNEXE III :**  
**AUDITION DE BRUNO PARENT,**  
**DIRECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES**  
**(25 MARS 2015)**

**Mme Michèle André, présidente.** – Nous accueillons Bruno Parent, nommé directeur général des finances publiques le 1<sup>er</sup> juillet 2014 en remplacement de Bruno Bézard, devenu directeur général du Trésor et que nous avons entendu il y a deux semaines. Les défis ne manquent pas pour l'administration fiscale. Celle-ci doit continuer à se réformer et à se moderniser, dans un contexte budgétaire difficile, puisque la direction générale des finances publiques (DGFIP) connaît, cette année encore, une baisse de ses crédits et 2 000 suppressions de postes.

Dans le même temps, le recouvrement de l'impôt et la lutte contre la fraude fiscale constituent une préoccupation plus importante que jamais. Avec la fin annoncée – ou espérée ? – du secret bancaire, les « repentis » se présentent de plus en plus nombreux à la cellule de régularisation mise en place à Pantin. Mais les fraudes à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les montages abusifs, les *tax rulings* mis en lumière par l'affaire *LuxLeaks* ou encore les failles de la fiscalité numérique constituent des défis encore plus grands.

Plusieurs projets législatifs seraient en préparation, avec pour maîtres mots la simplification et la dématérialisation. Mais d'autres chantiers ont un avenir plus incertain – je pense notamment au rapprochement de l'impôt sur le revenu (IR) et de la contribution sociale généralisée (CSG), ou encore à la révision des valeurs locatives.

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – La DGFIP est issue du rapprochement entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Cette maison est donc un ensemble assez vaste, dont les multiples tâches dépassent largement la sphère fiscale – les élus des collectivités territoriales le savent bien. La DGFIP participe activement à la politique voulue par le Gouvernement de réduction des dépenses publiques. En d'autres termes, nos moyens sont en attrition, nous devons l'assumer, et nous le faisons avec détermination en recherchant en toute situation les moyens de réaliser des gains de productivité, d'alléger nos charges, et si possible de simplifier les tâches qui sont les nôtres – et par là celles de nos partenaires et de nos usagers. C'est pour cela que vous entendez régulièrement parler d'évolutions, y compris dans l'organisation de notre réseau, afin que la DGFIP conserve sa qualité de service tout en s'adaptant aux moyens que vous connaissez.

La relation avec le contribuable est marquée par quelques axes forts. Nous nous présentons et nous revendiquons comme une

administration de services. Nous pensons que notre devoir est de faciliter l'impôt à l'ensemble des citoyens et des entreprises. Et nous pensons que ceci n'est nullement contradictoire, mais au contraire parfaitement cohérent, avec la mission de contrôle fiscal qui est la nôtre, et qui garantit finalement l'égalité de tous devant la loi.

Dans cette optique d'administration de services, la DGFIP a développé une série de démarches qui peuvent se faire à distance, comme en témoigne la numérisation croissante de nos prestations et des obligations déclaratives. La DGFIP fait également des efforts en matière de sécurité juridique : face à la complexité croissante de la norme, et pas seulement de la norme fiscale, nous pouvons aider de manière très importante les entreprises et les ménages. En ce qui concerne les *process*, qui sont par définition industriels – je rappelle qu'il y a en France 36 millions de foyers fiscaux et 100 millions de parcelles cadastrales –, nous avons évidemment un enjeu en matière d'informatique, outil puissant qui permet de simplifier la vie des contribuables. Le dernier exemple en date est celui de la modernisation des changements d'adresse.

En ce qui concerne le contrôle fiscal, il est donc parfaitement cohérent d'avoir une politique très volontariste et axée sur les fraudes les plus graves, et d'utiliser au mieux les nouveaux instruments dont le Parlement nous a dotés – il y a depuis quelques années un véritable progrès dans nos outils, charge à nous d'en faire le meilleur usage. Un exemple, repris par la presse, est celui des logiciels dits « permissifs », qui permettent à certains commerçants d'effacer très commodément une partie de leur chiffre d'affaires. Cette fraude fait partie de celles que nous considérons comme les plus graves, et que nous pourchassons désormais avec l'aide de la police et de la justice – une grande avancée de la période récente.

Sur le plan international, le grand changement sur longue période est celui de l'échange automatique d'informations fiscales. Le ministre des finances, Michel Sapin, a signé le 29 octobre 2014 à Berlin l'engagement de la France en cette matière, aux côtés de avec cinquante-deux autre pays. La justice fiscale et l'équité y trouvent déjà leur profit, puisque ceux de nos concitoyens qui se présentent pour régulariser leurs avoirs détenus à l'étranger le font certainement mus par un civisme fiscal qui tout à coup les étreint, mais il n'est pas impossible qu'il le fasse également en considération du fait qu'à l'avenir, certaines dispositions pourraient de toute façon les contraindre à se dévoiler, ou à être dévoilés.

Voilà donc très sommairement le paysage de la DGFIP : des moyens dont il faut tenir compte, une ambition toujours grande en matière de qualité de service, et donc une nécessité d'évoluer – comme toute entreprise, même si nous sommes une entreprise administrative – dans le traitement de l'information. Il ne faut jamais perdre de vue le fait que l'on gère à la fois des grands *process* industriels, et qu'en même temps nous devons faire un travail « cousu main » pour chaque individu et chaque

---

entreprise, en tenant compte de sa situation particulière. L'industrie lourde et la haute couture, voici le défi de notre maison.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vous avez évoqué l'échange automatique d'informations, progrès qui tient beaucoup à la loi « FATCA » (*Foreign Account Tax Compliance Act*). Le système d'informations de la DGFIP qui doit centraliser les données fournies par les banques est-il en place ? Nous savons en effet que nos grands projets se heurtent parfois à de petites difficultés...

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Aujourd'hui, la réponse est la suivante : non, mais c'est normal. Les premiers échanges d'informations sont prévus pour 2017. Nous avons donc lancé les travaux visant à collecter les informations auprès du système bancaire français, et à les échanger avec nos partenaires. Nous travaillons dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne pour faire sorte que ces échanges soient fluides – et le moins coûteux possible, d'où la nécessité d'un dispositif commun et non pas spécifique aux relations bilatérales avec tel ou tel pays.

Nous ne partons pas de rien : l'administration fiscale française a une vieille tradition de collecte d'informations auprès des banques, qui sont par la loi tenue de fournir un certain nombre de données – ce dont le contribuable profite également puisque ces données sont pré-imprimées sur les déclarations de revenu. Ce qui est nouveau, c'est donc moins la collecte auprès des banques que l'internationalisation, la réception des données envoyées par les autres pays, et le bon usage qui en sera fait. En bref : nous ne sommes pas prêts aujourd'hui, mais nous le serons demain dans les temps.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Ma première question porte sur les difficultés de recouvrement des impôts et les éventuelles baisses de recettes fiscales, sujet sur lequel nous interrogeons régulièrement le ministre du budget. Constate-t-on aujourd'hui de manière très concrète un allongement des délais de paiement du fait de la crise ? Le taux de paiement spontané connaît-il une dégradation significative ? La France est toutefois un pays où le taux de recouvrement spontané est plutôt élevé.

Ma deuxième question porte sur la fraude fiscale sur internet et le e-commerce. Dans les fonctions de rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » que nous occupions précédemment avec Philippe Dallier, et dans lesquelles Michel Bouvard et Thierry Carcenac nous ont remplacés, nous avons été surpris de la difficulté qu'avaient la douane et l'administration fiscale à appréhender ces questions. Les exemples sont nombreux : l'achat sur internet d'une chemise, d'un costume ou encore d'un service de

déménagement donne lieu à toute une activité qui se pratique sans facture, voire avec de fausses factures qui font apparaître une TVA qui n'est jamais payée. La mission « *data mining* » dont la presse s'est faite écho s'intéresse-t-elle à cette question du e-commerce, de la fraude à la TVA voire à l'impôt sur les sociétés (IS) ?

Ma troisième question porte sur la volonté du Gouvernement de dématérialiser totalement les déclarations fiscales dans toutes les matières. À voir les centaines de millions d'euros dépensés chaque année en frais d'affranchissement, on en comprend l'intérêt, et il s'agit par ailleurs d'un service supplémentaire. Quel serait le vecteur de cette évolution ? Le projet de loi sur la transparence de la vie économique, annoncé le 28 janvier 2015 par le ministre des finances, Michel Sapin ? Alors que l'incitation financière à la télédéclaration de 20 euros a disparu, comment faire pour régler le cas des populations rétives à l'informatique, ou de celles qui n'ont pas accès au très haut débit ?

Ma troisième question porte sur les *tax rulings* dont il a été beaucoup question dans la presse. La France pratique-t-elle ce système de rescrit prévoyant un traitement fiscal particulier ? Transmet-elle ses décisions individuelles sur les entreprises aux autres États membres de l'Union européenne, spontanément ou sur demande ? En bref : quelle est la pratique française des *tax rulings* ?

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».** – Premièrement, quelle est votre appréciation sur le consentement à l'impôt ? Quelle est votre appréciation du civisme fiscal, notamment au regard du recouvrement des impôts, des délais de paiement ou encore du niveau de mensualisation ?

Deuxièmement, quelle est l'appréciation de la DGFIP sur la question du quotient familial, qui renseigne sur les évolutions de la société ? Le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a récemment fait des recommandations visant à un système fiscal plus lisible et plus cohérent, en évoquant notamment la piste d'une « imposition contemporaine des revenus » : c'est bien la question du quotient familial qui se pose derrière cela, et des modalités de calcul de l'impôt en France par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Troisièmement, en ce qui concerne la réorganisation des services, une baisse évidente du nombre d'agents de catégorie C a été constatée. Dans le même temps, la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a nécessité un effort important au sein des services des impôts des entreprises (SIE) pour la gestion des restitutions. Nous passons d'un service collecteur à une administration qui rembourse – des crédits de TVA, le CICE etc. Il me semble que nous avons atteint un niveau de baisse d'effectifs qui commence à être difficile pour la bonne organisation des services.

Quatrièmement, comment abordez-vous le problème du e-commerce, non seulement avec les sites hébergés à l'étranger mais aussi en France ? Quelles sont vos relations avec la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ? Et avec les opérateurs télécom ? Le droit de communication est-il un outil important ? Quelles seraient vos propositions pour améliorer les contrôles et progresser sur ce sujet, quels sont les obstacles pratiques ou juridiques que l'on peut rencontrer ?

Cinquièmement, le ministre des finances a annoncé une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme, notamment le signalement des retraits supérieurs à 10 000 euros et l'interdiction des paiements en espèces supérieurs à 1 000 euros. Pouvez-vous nous fournir quelques éléments pour nous éclairer sur le sujet ?

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».** – Je vais me concentrer sur la problématique de France Domaine, sur laquelle il pourrait être opportun de revenir à un moment ultérieur. La Cour des comptes a transmis au Premier ministre le 30 décembre 2014 un référé sur la politique immobilière de l'État, dans lequel elle suggère de rattacher directement le service France Domaine au ministre chargé du budget, afin de marquer l'autonomie de la politique immobilière. Quelle est votre appréciation sur ce point ?

Ce même référé indique que la connaissance du parc immobilier de l'État est encore insuffisante. Or, dans une enquête commandée par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a montré que la mission d'évaluation du patrimoine immobilier de l'État était en quasi-totalité externalisée par France Domaine. Un marché a ainsi été passé avec BNP Paribas Real Estate en 2014. Si cette évaluation privée peut apporter un point de vue complémentaire, l'indépendance n'est toutefois jamais absolue, et la Cour des comptes estime qu'il est indispensable que l'État conserve une capacité propre. N'y a-t-il donc pas un danger à externaliser durablement ce qui relève du « cœur de métier » de France Domaine ? Tous ces sujets mériteraient peut-être une audition spécifique.

**Mme Michèle André, présidente.** – Ce sera vraisemblablement le cas.

**M. François Marc.** – J'avais dans mes fonctions antérieures de rapporteur général insisté pour que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) puisse nous remettre des éléments précis sur la faisabilité d'une fusion de l'IR et de la CSG. Le rapport a été remis après de longs mois de travaux, et aujourd'hui se pose la question des suites éventuelles à y donner. Il semble qu'une fusion soit difficilement envisageable à court terme, mais des solutions existent pour améliorer le dispositif actuel, et ceci dans le sens d'une plus grande progressivité. Tout

ceci nécessitera bien évidemment des moyens. L'imposition contemporaine des revenus, évoquée précédemment, est l'une des pistes envisagées. Quel est votre sentiment à cet égard ? S'agit-il d'une première étape réaliste et réalisable ?

Ma seconde question porte sur la révision des valeurs locatives, sur laquelle je m'étais aussi fortement engagé dans mes fonctions précédentes. Plusieurs étapes ont été franchies, et une mise en œuvre était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les locaux professionnels. Mais hier, nous avons appris que la mise en œuvre serait reportée d'au moins un an, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 2017, année de l'élection présidentielle, dont chacun sait ce que cela signifie. À chaque tentative de révision, soit à quatre reprises depuis 1971, il y a eu des difficultés à aller jusqu'au bout – pour des raisons que chacun peut comprendre et qui ont à voir avec des élections présentes ou à venir.

Il est tout à fait imaginable que des difficultés apparaissent. La commission des finances du Sénat avait été la première à débattre des résultats de l'expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, menée dans cinq départements pilotes ; nous avons adapté à la fois le lissage et le dispositif dans son ensemble pour tenir compte des enseignements de l'expérimentation. Tout me porte à penser que nous aurions pu faire de même dans les prochaines semaines et les prochains mois, avant l'été, afin d'adapter le dispositif en vue d'une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Quel est votre sentiment ? Les informations qui remontent du terrain sont-elles très différentes de celles des cinq départements de l'expérimentation ? Si elles sont différentes, cela nécessite-t-il vraiment une année supplémentaire d'ajustement ? Nous avions prévu un lissage sur cinq ans, peut-être faudrait-il dix ans, ou la mise en place de coefficients... il y a certes des ajustements à faire, mais cela ne peut-il pas se faire dans un délai rapproché ?

**M. Francis Delattre.** – Les impôts payés par les géants d'internet – Apple, Facebook, Amazon, etc. – ne correspondent le plus souvent à rien. Réalisez-vous des progrès en la matière ? Par ailleurs, en tant que président de la commission d'enquête sur le crédit d'impôt recherche (CIR), je souhaiterais savoir ce que vous avez à nous dire à propos de cette dépense fiscale. Enfin, en ce qui concerne la fusion entre l'IR et la CSG, poursuivez-vous le travail à ce sujet ou est-il abandonné ?

**M. Claude Raynal.** – J'ai une question technique qui porte sur les finances locales et la notification des bases fiscales aux collectivités territoriales. Les montants des avances sont, en règle générale, transmis en début d'année aux collectivités pour leur permettre de bâtir leurs budgets primitifs. Or, en 2015, il n'a pas été constaté d'augmentation de ces montants dans de nombreuses collectivités. Une situation similaire avait été rencontrée en 2013 : en début d'année, les montants restent identiques à ceux de l'année précédente, puis sont ajustés en cours d'année. Il s'agissait

---

alors d'une stratégie de l'État pour décaisser moins en cours d'année et plus en fin d'exercice. Pouvez-vous nous en dire plus sur le recours éventuel à une telle stratégie en 2015 ?

**M. Jean Germain.** – Je rejoins une des questions posées par François Marc : vous avez noté dans votre propos liminaire que la justice et la transparence en matière fiscale sont essentielles pour le citoyen. Le même raisonnement devrait s'appliquer aux collectivités territoriales. Quand on a des valeurs locatives qui ne veulent rien dire, comment peut-on comparer l'effort fiscal des collectivités territoriales ? Le travail est fictif. Par ailleurs, concernant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les collectivités territoriales reçoivent des informations incompréhensibles : les bases augmentent de 5,5 points puis les perdent l'année suivante sans explication. En outre, sur la question de la révision des valeurs locatives, j'observe que reporter une expérimentation revient souvent à l'enterrer. C'est très gênant, y compris en matière de dotation globale de fonctionnement (DGF). Là encore, tant qu'on ne connaît pas les bases réelles de chaque collectivité territoriale, on ne peut pas connaître l'effort fiscal de chacune.

**M. Michel Berson.** – Je souhaite évoquer trois sujets. Tout d'abord, je relève que le rescrit fiscal représente un dispositif intéressant, assez peu utilisé en France, notamment pour nos entreprises recourant au CIR. Les entreprises conduisent des programmes de recherche qui sont souvent évolutifs, ce que suppose qu'elles demeurent éligibles au dispositif : le rescrit fiscal devrait donc lui-même être évolutif, afin qu'il puisse évoluer avec les changements des programmes des entreprises. L'administration fiscale travaille-t-elle sur la construction d'un tel outil permettant de sécuriser le CIR qui profite aux entreprises ?

Deuxièmement, il existe un progiciel qui permet de détecter les fraudes à la TVA. Le bilan de son utilisation par différents États étrangers montre qu'il est efficace. La France l'utilise-t-elle ? Confirmez-vous son efficacité ? Ou, s'il a été choisi de ne pas investir dans un tel logiciel, quelles en sont les raisons ?

Ma dernière question aborde le problème de la réduction des effectifs de la DGFIP. Ceux-ci vont encore enregistrer des baisses sensibles en 2015 et en 2016. Pourtant, comme la présidente l'a rappelé, la lutte contre la fraude fiscale nécessite plus d'inspecteurs et plus de contrôleurs. Est-il prévu d'augmenter les effectifs de ces corps-là ou, au moins, de les stabiliser ?

**M. Pierre Jarlier.** – Je rejoins la question de François Marc sur la révision des valeurs locatives. En tant qu'anciens rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », nous avons largement eu l'occasion de travailler sur ce sujet. Des problèmes d'ordre technique sont visibles dans de nombreux départements, par exemple pour

les locaux commerciaux. On constate ainsi des déséquilibres entre la fiscalité applicable à la grande distribution et celle relative au petit commerce. J'estime que nous avons d'autres possibilités que de reporter l'expérimentation. Notre politique fiscale pourrait être modifiée en loi de finances pour corriger le tir le cas échéant. Pourrait-on encore réunir les commissions départementales consacrées à cette réforme au lieu de reporter la réflexion d'un an, voire de deux ou trois ans en raison des élections présidentielles ?

Par ailleurs, pouvez-vous confirmer que France Domaine n'interviendra plus sur l'évaluation des biens des communes de moins de 2 000 habitants ? Une telle mesure suscite de grandes inquiétudes dans le monde rural. Ce sont les petites communes qui ont le plus besoin de l'expertise de l'État en matière immobilière.

**M. Michel Canevet.** – La dématérialisation des déclarations peut-elle être mise en œuvre rapidement ? De fait, certaines personnes ont une maîtrise insuffisante de l'outil informatique, et la couverture numérique du territoire est insuffisante.

La réduction des effectifs de la DGFIP aura-t-elle des conséquences sur l'évolution du réseau territorial ? Un lien sera-t-il fait avec le redécoupage résultant des élections départementales ? Ces dernières ont en effet conduit à décider de nouveaux chefs-lieux de cantons.

**Mme Michèle André, présidente.** – Suite à une question préjudicielle du Conseil d'État, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu un arrêt le 26 février 2015 selon lequel les revenus du patrimoine des résidents Français travaillant dans un autre État membre ne peuvent pas être soumis aux contributions sociales, notamment la CSG. Pouvez-vous évaluer le coût de ce contentieux fiscal, puisque les contribuables vont demander à être remboursés ? Par ailleurs, la contribution de 3 % sur les dividendes distribués a conduit la Commission européenne à engager une procédure d'infraction contre la France. Cette contribution rapporte environ 1,9 milliard d'euros par an depuis 2012, mais elle contreviendrait à la directive « mère-filles ». Quelle est votre analyse de ce dossier, quel est son calendrier et quel est le risque financier pour la France ?

**M. Bruno Parent.** – En matière de recouvrement de l'impôt, les taux de recouvrement spontané restent de bonne qualité et se maintiennent. On assiste en revanche à une augmentation des délais de paiement et des demandes gracieuses, ce qui est habituel dans un contexte économique difficile. Il n'y a donc pas d'érosion du civisme fiscal. Le comportement général des entreprises et des ménages ne s'est pas dégradé de manière structurelle.

Les problèmes posés par le commerce électronique et internet sont éminemment compliqués, et les rapports sur le sujet s'accumulent. Je

formulerai trois observations simples et relativement consensuelles. Tout d'abord, la solution ne peut pas être nationale, sauf à être inefficace ou contre-productive, et doit nécessairement dépasser le cadre de nos frontières. Le bon niveau est *a minima* européen, et si possible international. L'OCDE est l'enceinte à privilégier. L'économie numérique présente des spécificités, mais rejoint aussi la question plus générale de l'assiette des bénéfices des sociétés : à cet égard, l'initiative « BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*) portée par le G20 et l'OCDE aura des effets sur l'assiette fiscale de ce secteur, avec des informations par entreprises et par pays. Une grande entreprise qui aurait d'importants profits dans une île perdue au fond du Pacifique et aucun profit ailleurs, alors que ses effectifs et son chiffre d'affaires sont répartis dans le monde, ne devrait plus exister. Bien que l'évaluation de bases par nature évanescences pose une difficulté technique réelle, les nombreux travaux consacrés à la question de la localisation de la valeur montrent que la création de richesse a toujours une origine géographique.

Ensuite, la question de la TVA est dans tous les esprits. Il existe déjà un régime particulier. Un prestataire domicilié dans un autre État membre qui vend des biens matériels en France a l'obligation, dès lors que son chiffre d'affaires dépasse 100 000 euros, de déclarer et de payer sa TVA en France, en vertu du principe du pays de consommation. Pour la prestation de services, c'est également le principe du pays de consommation qui s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, et non plus le principe du pays d'origine. C'est une avancée, même si elle est sans doute insuffisante.

Le droit de communication a également connu des progrès, même s'il est vrai qu'ils ne résoudront pas tout. Le Parlement a voté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 l'élargissement du droit de communication, qui s'appliquera notamment au commerce électronique et permettra de mieux appréhender les phénomènes de dissimulation des opérations d'achat et de vente réalisées par les entreprises. Cela nous permettra aussi d'interroger, en plus des entreprises, les logisticiens et les routeurs. Mais il s'agit, comme pour les autres avancées, de petits pas qui ne résoudront pas toutes les difficultés.

Les deux axes de progrès sont l'assiette des bénéfices et la coopération internationale. L'OCDE travaille activement sur ces enjeux, mais il n'existe pas de pistes miraculeuses. La France, très présente dans toutes ces instances de réflexion, à tous les niveaux, dans chacun des groupes de travail, est en pointe. J'ai l'espoir d'une amélioration, notamment sur le plan du droit de communication, mais il n'y aura pas de solution miracle. Je précise que, parallèlement à toutes ces activités de réflexion, qui ont souvent lieu au niveau international, nous continuons à conduire nos contrôles fiscaux de manière rigoureuse.

Concernant la dématérialisation et singulièrement la télédéclaration de l'impôt sur le revenu, je me permets d'apporter une nuance aux propos du rapporteur général. Le Gouvernement n'a pas annoncé sa volonté de mettre en place un système obligatoire. La presse en parle ; elle prête des intentions aux uns et aux autres. Mais, à ce jour, à ma connaissance, le Gouvernement n'a pas pris sa décision sur ce point.

J'ajouterai une observation en tant que technicien. Pour une administration comme la nôtre, tout ce qui contribue au développement de la dématérialisation est une chose positive. Cela allège nos charges et cela implique une qualité de service supérieure pour les citoyens et les entreprises, à charge pour nous de leur offrir les outils adaptés. Je prendrai un exemple dans la gestion publique, dont j'ai rappelé tout à l'heure qu'elle constitue une mission importante de la DGFIP. Le Sénat a d'ailleurs eu à connaître de cette question dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) : il s'agit de la dématérialisation, progressive et à terme obligatoire, des échanges de documents budgétaires et comptables entre les ordonnateurs des collectivités territoriales de plus de dix mille habitants et le comptable public. Cette dématérialisation représente un enjeu de 650 millions de feuilles par an, ce qui est absolument considérable. Pour ma part, en tant que gestionnaire d'administration, je me réjouis que les deux assemblées aient prévu une mesure volontariste de dématérialisation dans le projet de loi NOTRe.

En ce qui concerne les *tax rulings* évoqués par le rapporteur général, je crains que nous ne soyons en France victimes d'un effet malheureux de traduction ou de vocabulaire. La grande affaire des *tax rulings* luxembourgeois a fait couler beaucoup d'encre. Mais il s'agit d'une chose différente du rescrit utilisé en France. Selon ma compréhension de ce qui pourrait se faire dans d'autres pays, les *tax rulings* mettent en œuvre une fiscalité adaptée, plutôt dérogatoire, permettant de ménager les uns et les autres, dans un sens plutôt favorable à l'entreprise. Le rescrit « à la française » consiste, pour l'administration fiscale, sur la base de la situation qui lui est soumise, à indiquer les règles applicables, en fonction du droit en vigueur. Nous encourageons l'utilisation du rescrit car il contribue à renforcer la sécurité juridique. La complexité est grande en matière de législation fiscale. Il est tout à fait logique et salubre que l'administration réponde aux contribuables qui veulent bien faire et savoir le droit qui leur est applicable dans une situation donnée. Mais nous disons le droit, et rien que le droit ; nous outrepasserions nos devoirs si nous accordions des dérogations. À chaque fois qu'il a fallu accorder des dérogations fiscales à certaines entreprises, ceci a été soumis au Parlement. Par exemple lorsqu'il a été question qu'Eurodisney s'installe en France, le Parlement a eu à se prononcer.

---

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** - À l'occasion de grands événements sportifs également...

**M. Bruno Parent.** - Pour en terminer sur ce point, je confirme que l'Union européenne s'intéresse aux *tax rulings*. La Commission européenne a d'ailleurs adressé un questionnaire à tous les États membres, auquel nous sommes sur le point de répondre, afin de savoir quelle est leur pratique en la matière.

Concernant la remarque de Thierry Carcenac sur la diminution des effectifs au regard de l'évolution des charges, il est délicat de répondre de façon univoque. La « maison » DGFIP tient son rang. Elle assume ses missions. On ne constate pas d'affaissement généralisé, ni de ses performances, ni de la qualité de ses relations avec les contribuables. Globalement, nous continuons d'avoir une appréciation favorable auprès de nos concitoyens. Cela dit, est-ce que les arbres montent au ciel ? Chacun sait que non. C'est pourquoi dans mon propos liminaire, j'ai insisté sur notre recherche permanente d'allègements et de simplification. L'exemple cité précédemment concernant la dématérialisation des relations entre les ordonnateurs des collectivités territoriales et le comptable public, prévue par le projet de loi NOTRe, illustre le fait que, face à l'évolution de nos moyens, il y a des perspectives d'allègements importants de notre charge de travail.

Concernant plus précisément le CICE, si je me concentre sur ce qui était demandé à l'administration fiscale - c'est-à-dire d'être réactive, mobilisée et à la disposition des entreprises -, je constate que les choses se sont bien passées. À aucun moment, à ma connaissance, les entreprises n'ont critiqué notre administration sur les délais d'imputation ou de remboursement du CICE. En dépit de moyens en attrition, la DGFIP est toujours une administration performante. Mais pour qu'elle le demeure, il convient de faire un certain nombre de réformes.

Je souhaiterais ajouter quelques éléments sur l'économie numérique et la TVA, évoquées par plusieurs sénateurs. Nous avons mis en place une *task force* sur la TVA, qui rassemble toutes les parties prenantes - dont la DGDDI citée par Thierry Carcenac. Quand bien même la répartition des tâches entre les différentes administrations est relativement claire dans ce domaine - la TVA à l'importation étant à la charge des douanes et la TVA intra-communautaire étant gérée par la DGFIP -, tout système administratif où l'information circule vite est plus performant. Nous avons donc des relations étroites avec la DGDDI.

Par ailleurs, nous travaillons bien entendu à l'amélioration de nos outils de programmation du contrôle fiscal. L'un d'entre vous a mentionné un progiciel, utilisé à l'étranger, qui aurait produit des résultats spectaculaires. Permettez-moi cependant de relativiser quelque peu ce constat : lorsque j'interroge mes collègues européens, je constate qu'il n'y a

pas, d'un côté, la nuit en France et, de l'autre, le jour brillant à Bruxelles ou ailleurs. En outre, certains propos concernant l'efficacité de ce progiciel ne sont pas dénués d'intérêt commercial. Nous travaillons sur le *data mining*, avec une équipe dédiée d'environ six personnes. Ces travaux ont permis de faire apparaître une liste d'entreprises pouvant poser problème qui n'avaient pas été identifiées par les services locaux. Ce travail est suivi par des contrôles fiscaux afin de vérifier si les doutes sont fondés.

S'agissant de la lutte contre le terrorisme évoquée par Thierry Carcenac, la DGFIP est plus particulièrement concernée par deux dispositions, présentées en conférence de presse par le ministre des finances, Michel Sapin. La première concerne le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), qui répertorie non pas le contenu des comptes mais leur existence. Michel Sapin a annoncé que ce fichier serait étendu aux comptes Nickel, ouverts auprès des buralistes. La deuxième mesure dépasse aussi le seul sujet du terrorisme : elle consiste à abaisser à 1 000 euros le montant maximum des paiements en numéraire, qui sont aujourd'hui interdits au-delà de 3 000 euros pour un particulier. De façon générale, tout ce qui contribue à renforcer la traçabilité des opérations est positif.

Michel Bouvard a évoqué France Domaine et le référé de la Cour des comptes sur la politique immobilière de l'Etat. Il y a eu une réponse du Premier ministre. Il ne m'appartient pas de me prononcer sur la question de savoir si l'on doit ou non détacher France Domaine de la DGFIP, même si je comprends ce débat. Ce service a connu, en quelques années, une évolution tout à fait considérable. L'Etat s'intéresse de plus en plus à son domaine immobilier, tandis que ce sujet ne semblait pas véritablement au cœur des politiques publiques il y a encore une quinzaine d'années.

**M. Michel Bouvard.** - On peut le dire !

**M. Bruno Parent.** - Aujourd'hui, c'est tout le contraire. Le service France Domaine est encore en train d'évoluer : restructuration récente avec la création de nouvelles sous-directions, recrutements d'experts immobiliers etc. Ma préoccupation du moment est davantage l'efficacité du service actuel, la gestion des éventuelles contradictions et la mise en œuvre de politiques prioritaires - je pense, bien entendu, à la libération du foncier public au profit du logement social.

Il y a peut-être un quiproquo sur l'évaluation du patrimoine immobilier. Michel Bouvard a cité une banque française comme prestataire de service en matière d'évaluation immobilière. Il s'agit d'une aide mais rien n'est totalement externalisé. Les évaluations sont toujours faites par France Domaine mais, dans un certain nombre de cas, nous juxtaposons à l'évaluation réalisée par nos fonctionnaires une évaluation réalisée par le secteur privé, ce qui permet d'affiner ou de conforter notre évaluation initiale. Je trouve personnellement qu'il s'agit d'une évolution saine et,

compte tenu de la grande sensibilité de certains dossiers, je ne trouve pas choquant que l'État ne prétende pas tout savoir en toute chose. Il ne s'agit absolument pas d'une externalisation totale mais d'une expertise complémentaire.

Je serai encore plus bref au sujet du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, ne serait-ce que parce que le Gouvernement fait de la stabilité fiscale un axe fort de sa politique du moment. Aussi intéressantes soient les propositions du CPO, il me semble donc qu'elles ne sont pas tout à fait d'actualité. De mon point de vue de technicien, il est intéressant de noter que sur les sujets évoqués – la fusion entre la CSG et l'IR, l'imposition contemporaine des revenus etc. –, les rapports du Conseil débutent toujours par quatorze pages expliquant les difficultés techniques à résoudre, suivies de quatorze pages exposant les nombreuses questions de fond soulevées, avant de conclure brièvement, dans l'hypothèse où toutes les embûches identifiées auraient été surmontées, sur l'opportunité ou la pertinence de telle ou telle évolution. Je le dis sans prendre parti : les problèmes techniques sont importants. On peut notamment penser à la question de l'année de transition dans le cadre de l'éventuelle mise en place d'une retenue à source pour l'impôt sur le revenu...

**M. François Marc.** – Nous ne vous demandons pas, en effet, de porter des jugements de valeur, mais bien d'apporter des éléments techniques.

**M. Bruno Parent.** – Ces difficultés ne sont pas insurmontables, mais elles signifient que sur ces sujets, il faut se garder d'un manichéisme excessif et conserver à l'esprit les prolégomènes.

La présidente a évoqué tout à l'heure le contentieux européen sur l'imposition à la CSG des travailleurs transfrontaliers : c'est une bonne illustration qu'une fusion entre l'IR et la CSG n'irait pas de soi et risquerait de se heurter à cette question – sans même parler de l'assiette ni de la progressivité, les assujettis ne sont pas toujours les mêmes.

Au sujet de la révision des valeurs locatives, sur laquelle François Marc et certains de ses collègues ont insisté, vous imaginez bien qu'il ne me revient pas de commenter les récents propos du secrétaire d'État chargé du budget. Je peux en revanche exposer la façon dont je comprends les inflexions actuelles. Nous ne sommes pas face à un choix binaire entre abandon complet de la révision et une poursuite à l'identique du projet, dans le calendrier initial. Christian Eckert n'a pas dit que les travaux techniques seraient arrêtés – il a même affirmé le contraire. Sur certains sujets, comme les locaux commerciaux de centre-ville, les expérimentations et les travaux de ces derniers mois ont montré qu'il y avait un écart souvent très important entre les valeurs locatives fondant la détermination du montant de l'impôt à acquitter et la valeur de marché du bien. Le Gouvernement a estimé que cette question méritait plus de temps – rien

n'est « congelé », rien n'est arrêté, et surtout pas les travaux techniques destinés à éclairer le politique. À cet égard, des simulations plus précises et plus pertinentes devraient être produites à l'été : nous devons procéder à l'intégration, dans nos simulations, des travaux tout à fait substantiels menés par les commissions départementales, qui ont conduit à modifier certains paramètres. D'un point de vue strictement technique, je pense que nous serons collectivement plus éclairés sur les perspectives d'évolution de l'assiette à l'été, et c'est dans ce contexte que je comprends le souhait du Gouvernement de se donner un peu plus de temps.

Sur les bases de fiscalité directe locale, et les difficultés de prévision qui leur sont attachées, je tiens à rappeler qu'il n'y a pas de volonté politique en la matière : les prévisions sont le résultat de données factuelles, et la faiblesse actuelle des bases prévues s'explique avant tout par les conditions économiques difficiles que nous connaissons.

**M. Claude Raynal.** – Je souhaiterais en particulier avoir une vision plus claire des modalités selon lesquelles sont prises en compte les bases physiques de la fiscalité locale. En 2013, cette intégration s'est faite en cours d'année, tandis qu'elle est intervenue dès janvier en 2014. Qu'en sera-t-il pour cette année ?

**M. Bruno Parent.** – Cette intégration des bases physiques – le déménagement de l'un, l'arrivée de l'autre... – se fait en principe au fil de l'eau, par les services fonciers. Je propose que nous échangions sur ce sujet bilatéralement.

En ce qui concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), la situation est compliquée mais nous progressons. Christian Eckert a signé, en sa qualité de secrétaire d'État chargé du budget, une convention avec les élus locaux qui dépasse le cadre de la CVAE mais qui prévoit notamment des améliorations en matière de transmission d'informations par la DGFIP aux collectivités locales, tant du point de vue du calendrier que du contenu des informations. Dans la mesure où le niveau des bases dans un endroit donné dépend de la situation constatée ailleurs, il s'agirait notamment de faire connaître aux collectivités territoriales des données sur la CVAE dont l'assise géographique excède leur propre territoire. Ce progrès, certes modeste, est demandé par les élus.

La CVAE est une imposition jeune, qui comporte incontestablement une forme de complexité...

**Mme Michèle André, présidente.** – À laquelle notre commission s'est montrée, à de nombreuses reprises, particulièrement attentive !

**M. Bruno Parent.** – Je n'en doute pas et je me permets simplement de rappeler que la taxe professionnelle, à laquelle a succédé la CVAE, ne constituait pas non plus un impôt porté en triomphe.

---

Nous sommes particulièrement attentifs à fournir les meilleures données possibles aux collectivités territoriales, mais la prévision n'est pas une science exacte. Nous devrions donner bientôt aux élus une meilleure vision « extraterritoriale » de l'évolution de l'assiette de la CVAE.

Michel Berson m'interrogeait sur les possibles évolutions du rescrit dans le cadre du crédit d'impôt recherche (CIR). Je voudrais, en préambule, répondre à une question qui n'a pas été formulée ici mais qui m'est très fréquemment posée : non, le CIR ne déclenche pas automatiquement un contrôle fiscal.

**M. Michel Berson.** – C'est bien pour cela que je ne vous ai pas posé la question !

**M. Bruno Parent.** – Ce dont je vous remercie !

**M. Gérard Longuet.** – Serait-ce une anomalie statistique ?

**M. Bruno Parent.** – Quand bien même tous nos contrôles fiscaux externes, au nombre de 50 000 par an, seraient consacrés à ce dispositif – ce qui n'est pas le cas –, cela ne suffirait pas à couvrir tous ses bénéficiaires. Je ne dis pas que nous ne procédons à aucun contrôle – on nous le reprocherait, d'ailleurs –, mais ces contrôles ne sont pas systématiques.

Compte tenu de l'ampleur de cette dépense fiscale, le rescrit CIR apporte une sécurité juridique bienvenue. Toutefois, le rescrit ne connaît aujourd'hui pas un grand succès dans le cadre du CIR, et c'est dommage.

En réalité, le rescrit révisable dans le temps existe déjà, dans la mesure où il est possible de demander autant de rescrits que cela est nécessaire. Il n'y a pas de « compteur » de rescrit : rien n'interdit à une entreprise, qui aurait déjà obtenu un rescrit, d'informer l'administration fiscale d'une évolution de son projet de recherche, pour en vérifier l'éligibilité au titre du crédit d'impôt recherche.

Un problème plus difficile à résoudre, auquel nous réfléchissons, porte sur la nature même du rescrit tel qu'il existe aujourd'hui : il vise l'éligibilité des dépenses, c'est-à-dire la nature des travaux menés par l'entreprise. Les entreprises, elles, cherchent aussi à connaître le montant de CIR qui leur sera accordé, notamment dans le cadre de leurs discussions avec les banques. Une réflexion est donc en cours quant à la possibilité d'une expérimentation, probablement centrée sur les PME, d'un rescrit qui garderait son aspect éligibilité mais qui concernerait aussi les montants de dépenses éligibles, de façon à ce qu'il soit davantage utilisé. Un tel rescrit serait, en quelque sorte, évolutif au carré : si un projet de recherche connaît souvent des inflexions, les montants de CIR afférents peuvent *a fortiori* évoluer.

En ce qui concerne la façon dont France Domaine vient en aide aux petites collectivités territoriales pour l'évaluation de leur patrimoine immobilier, rien n'est encore décidé quant aux possibles évolutions. Cette

« aide » est d'ailleurs parfois une obligation, au-delà d'un certain seuil. Le référé de la Cour des comptes pousse à des évolutions. La réponse du Premier ministre au référé de la Cour des comptes, sans reprendre cette idée à son compte, laisse à penser qu'une réflexion à ce sujet est possible. L'Inspection générale des finances (IGF) a par ailleurs été chargée d'une réflexion globale sur les objectifs et les moyens de la politique immobilière de l'État : des éléments de réponse pourraient être apportés à cette occasion. Il ne s'agirait pas, dans ma compréhension, de supprimer le dispositif mais d'assouplir ce qui est aujourd'hui une obligation. La réflexion est ouverte, l'heure n'est pas encore aux décisions.

Le réseau territorial et les moyens de la DGFIP évoluent en permanence : la question de l'implantation optimale de nos services, qui est importante et qu'il ne s'agit pas d'éluider, n'est pas nouvelle, et est appelée à se poser encore dans le futur. Il nous faut à la fois être présents localement et assurer des prestations de qualité : parfois, dans certaines circonstances, dans de tous petits postes notamment, nous ne sommes pas en mesure d'offrir une qualité de service suffisante. Il est alors d'intérêt public de regrouper nos structures, notamment car cela permet de faire des économies, c'est vrai, mais aussi pour maintenir une qualité satisfaisante. Le réseau évolue donc et continuera d'évoluer.

Quelques mots sur l'évolution du réseau territorial de la DGFIP – une question importante mais pas nouvelle. Cette évolution est nécessaire à la qualité des prestations de la DGFIP, et les plus petits postes n'ont plus guère de sens. J'entends bien la demande de proximité, mais le compte d'une collectivité sera tenu de la même manière dans un poste situé à deux, cinq ou dix kilomètres. À chaque fois que nous envisageons une évolution, nous consultons les élus locaux, nous en discutons avec les préfets concernés, de façon extrêmement méticuleuse et minutieuse. La décision est finalement arrêtée à haut niveau, puisque c'est le ministre qui en décide. Notre réflexion doit d'ailleurs prendre en compte les évolutions touchant à l'organisation territoriale française : nous ne pouvons ignorer les changements apportés par la loi NOTRe, la nouvelle donne concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et l'évolution du rôle des régions. Nous poursuivrons donc nos réflexions sur notre réseau territorial, dans des conditions transparentes et favorables au dialogue entre toutes les parties prenantes.

Concernant la décision de la CJUE sur l'imposition à la CSG de contribuables étrangers, je ne suis pas encore en mesure de chiffrer son coût. Comme la présidente l'a souligné, c'est une décision très récente. Il s'agissait, de plus, d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État, lequel doit encore statuer au fond sur l'affaire. Par conséquent, nous ne sommes pas encore arrivés au terme de la procédure juridictionnelle. J'ai bien noté votre intérêt pour cette question, ainsi que pour la question d'une éventuelle procédure d'infraction sur la contribution de 3 % sur les

---

dividendes distribués. Une procédure d'infraction implique une réponse de l'État membre, une phase de dialogue avec la Commission etc. Nous sommes encore très tôt dans la procédure.

**M. Francis Delattre.** – Qu'en est-il de Google, Apple et Amazon ? Il s'agit d'un vrai problème.

**M. Bruno Parent.** – J'ai déjà évoqué les possibles évolutions de la fiscalité numérique. Ces trois entreprises soulèvent, du point de vue du droit fiscal, des problèmes différents. Je crois savoir que votre commission a mis en place un groupe de travail à ce sujet, et que nous avons le plaisir d'y être conviés : nous pourrions donc échanger de nouveau et contribuer à vous éclairer sur ce point.



## ANNEXE IV : AUDITION SUR LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT (13 MAI 2015)

**Audition du 13 mai 2015 de M. Jean-Pierre Bayle, président de chambre à la Cour des comptes, M. Olivier Debains, président-directeur général de la SOVAFIM, Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine et M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, sur la gouvernance et le pilotage de la politique immobilière de l'État.**

**Mme Michèle André, présidente.** – L'audition de ce matin est consacrée à la gouvernance et au pilotage de la politique immobilière de l'État. Notre commission a souvent eu à connaître de ces sujets mais, cette fois-ci, il ne s'agit pas de s'intéresser à telle ou telle opération, ou à tel ou tel ministère, mais bien plutôt de conduire une réflexion transversale sur la cohérence de la politique immobilière de l'État dans son ensemble. Les sujets ne manquent pas : quelles sont les finalités de cette politique ? Ses outils sont-ils adaptés ? Sa gouvernance est-elle efficace ? Les opérations successives – cessions, restructurations, prises à bail etc. – procèdent-elles d'une analyse stratégie d'ensemble, ou cèdent-elles à la facilité du cas par cas ?

Une question particulièrement intéressante est celle du recours, par le service France Domaine, à des prestataires extérieurs. Leur expertise est reconnue. Mais l'audition du 4 mars 2015 consacrée au recours par l'État à des conseils extérieurs, à la suite de l'enquête que nous avons demandée à la Cour des comptes, a également suggéré qu'il pouvait y avoir là un risque durable de dépendance. Qu'en est-il dans ce cas précis ?

Afin de nous éclairer sur ces sujets d'une grande importance pour la modernisation de la gestion publique, nous avons donc le plaisir de recevoir : Jean-Pierre Bayle, président de chambre maintenu à la Cour des comptes et qui a présidé la formation inter-chambres ; Bruno Parent, directeur général des finances publiques, accompagné de Nathalie Morin, chef du service France Domaine ; Olivier Debains, président-directeur général de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). Je passe sans plus attendre la parole à Jean-Pierre Bayle, qui nous présentera les conclusions et recommandations du référé du 30 décembre 2014 de la Cour des comptes sur le bilan de la politique immobilière de l'État.

**M. Jean-Pierre Bayle, président de chambre à la Cour des comptes.** – Je suis accompagné de Jean-Christophe Chouvet, conseiller-maître à la première chambre, et de Claire Lignières-Counathe, rapporteure extérieure à la quatrième chambre, qui ont été respectivement rapporteur

général et rapporteur général adjoint de cette enquête qui a mobilisé l'ensemble des chambres de la Cour des comptes.

La Cour des comptes a souhaité réaliser une synthèse de la politique immobilière de l'État pour trois séries de raisons. Tout d'abord, cette politique a été définie sous sa forme actuelle en 2009 : il existe désormais un recul suffisant pour tenter d'en dresser un bilan. Cette politique fait l'objet d'un suivi attentif par les assemblées parlementaires mais aussi par plusieurs institutions spécialisées, au premier chef le conseil de l'immobilier de l'État.

Deuxièmement, les enjeux sont importants en termes patrimoniaux, budgétaires, mais aussi en termes d'adaptation fonctionnelle, de conditions de travail des agents, d'image de l'État.

Troisièmement, la Cour des comptes a réalisé de nombreux contrôles au cours des années récentes qui lui ont donné une vision concrète de l'application effective de cette politique. Elle a ainsi publié depuis 2008 plusieurs insertions dans son rapport public sur des opérations immobilières du ministère des affaires étrangères, du ministère des affaires sociales, sur la SOVAFIM. Elle a effectué des contrôles d'ensemble sur la gestion immobilière de plusieurs ministères : finances, intérieur, écologie et développement durable. Elle a enfin analysé de nombreuses opérations particulières : du campus de Jussieu aux partenariats publics/privés (PPP) de l'administration pénitentiaire, en passant par la rénovation du site de Ségur-Fontenoy abritant l'administration centrale des ministères sociaux ou la gestion des parcs hospitaliers, avec un rapport de juin 2013 sur la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires (CHU) affecté aux soins, demandé par votre commission en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Ce référé est le produit de la synthèse de ces travaux. Il est assez long pour un référé de la Cour des comptes - vingt pages - en raison de l'importance des enjeux et de la complexité du sujet. Vous en avez eu connaissance, et je vais donc seulement en rappeler devant vous les principaux messages.

Quels sont les principes de la politique immobilière de l'État ? Celle-ci est fondée sur l'affirmation de l'État propriétaire, innovation par rapport à la situation antérieure où les ministères étaient affectataires et se comportaient chacun en quasi-propriétaire : ils sont désormais, en théorie du moins, simplement occupants, l'État décidant de la meilleure manière de satisfaire leurs besoins immobiliers. Dans ce cadre, le parc possédé et occupé par l'État doit faire l'objet d'une gestion rationnelle, davantage centralisée, impliquant l'abandon de certains sites, le choix de nouvelles implantations, dans la recherche d'une adaptation aux besoins, d'une maîtrise des coûts, d'une optimisation continue.

Cette orientation implique plusieurs exigences. Tout d'abord, et c'est évident en principe, moins évident en pratique, l'exigence d'une bonne connaissance de l'ensemble du parc de l'État, dans sa volumétrie, sa consistance, son état technique. Ensuite, une mesure correcte des coûts, actuels et à venir. La définition d'une doctrine d'emploi de l'immobilier adaptée aux caractéristiques de l'État, impliquant l'identification de critères d'arbitrage entre la propriété, la location, les formes intermédiaires, crédit-bail et autres, et la conformité à ces critères des mouvements du parc. Une analyse des besoins et la détermination de normes d'occupation, référence commune pour les ministères, notamment la norme des 12 mètres carrés de surface utile nette (SUN) par agent. Enfin, des outils administratifs et budgétaires appropriés et un pilotage affirmé.

Le référé vise à faire le point sur ces différents éléments. La Cour des comptes a d'abord relevé des progrès tangibles.

Ainsi, des efforts ont été faits dans la connaissance du parc. La surface de l'ensemble du parc occupé par l'État seul représente 67,2 millions de mètres carrés de surface utile brute (SUB) ; la surface des bureaux utilisés par l'État et ses opérateurs est de 22,6 millions de mètres carrés ; la valeur globale du patrimoine immobilier contrôlé par l'État a été estimée à 58,5 milliards d'euros. La Cour a par conséquent pu lever en 2013, dans le cadre de sa certification des comptes de l'État, la réserve qu'elle avait formulée sur le recensement et la valorisation du parc.

À la faveur du plan de relance, des audits techniques d'une certaine ampleur ont été conduits entre 2009 et 2012. L'identification de la dépense immobilière a progressé notamment avec l'élaboration d'un document de politique transversale visant à rassembler les données jusque-là éparses. Les outils de gestion, notamment les systèmes d'information, ont été améliorés. Le parc de l'État a été effectivement mis en mouvement, avec la création du compte d'affectation spéciale (CAS) et avec le développement des cessions. Une organisation a été mise en place au niveau déconcentré, avec la réalisation de schémas départementaux, la mise en chantier de schémas régionaux, la création des responsables de la politique immobilière de l'État (RPIE) et la confirmation de la région comme niveau d'animation de cette politique.

Si ces avancées sont réelles et bienvenues, il reste toutefois du chemin à parcourir, d'abord en ce qui concerne les instruments de gestion.

Tout d'abord, en ce qui concerne les éléments techniques, la connaissance des dépenses reste à préciser. Les chiffres fournis pour les dépenses de l'État font l'objet de deux évaluations qui les situent entre 6,6 milliards d'euros et 9 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter environ 3 milliards d'euros pour les opérateurs. De même, les informations disponibles sur l'état des bâtiments sont toujours lacunaires, et les systèmes d'information doivent encore être perfectionnés.

Au-delà de ces problèmes techniques, les orientations mêmes de la politique immobilière de l'État ne sont qu'imparfaitement suivies. La norme d'occupation, pourtant *de facto* peu exigeante, n'est pas globalement respectée, et il existe de grandes disparités entre administrations. Le mécanisme des loyers budgétaires, qui a pour finalité de marquer les nouveaux rapports entre l'État propriétaire et les administrations occupantes et d'enclencher un cercle vertueux de réduction des coûts, subit des retards dans sa mise en œuvre ; ce mécanisme soulève des critiques et doit faire l'objet d'une réévaluation.

Tant sur les progrès enregistrés que sur les nécessaires améliorations, il n'est pas surprenant que le Premier ministre ait, dans sa réponse, exprimé son accord avec les constats de la Cour des comptes.

Il faut mener maintenant la réflexion plus avant. Pour aller à l'essentiel, l'État se comporte-t-il aujourd'hui vraiment en propriétaire ? Et est-il un bon propriétaire ? Il n'est pas à ce jour possible de répondre par l'affirmative à ces deux questions.

L'État n'est pas totalement maître des décisions immobilières : les localisations et les modes d'occupation ne sont pas imposées mais les opérations sont négociées avec les ministères. En fait, l'État n'a pas vraiment de doctrine d'emploi de l'immobilier. Cette carence, à laquelle s'ajoute le partage du pouvoir avec les ministères, conduit à ce que les décisions soient prises au coup par coup, souvent en fonction d'opportunités de marché, et non en conformité avec une authentique vision stratégique.

Corrélativement, le suivi de la programmation et de la réalisation des opérations conduites par les ministères est insuffisant ; la direction du budget et France Domaine ont utilement développé leur coordination à cet égard, mais ce dispositif est encore quasi-expérimental.

Les crédits budgétaires, de fonctionnement comme d'investissement, sont toujours entre les mains des ministères. Les deux programmes budgétaires gérés par France Domaine, c'est-à-dire le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », ne représentent que 6 % du total des crédits consacrés à l'immobilier ; le reste est inscrit dans les programmes gérés par les ministères. Sur les produits de cession enregistrés par le CAS, la part consacrée au désendettement de l'État demeure marginale - elle n'a jamais dépassé 18 %. Si la mutualisation des recettes pour financer les opérations de restructuration immobilière a été renforcée, elle demeure partielle et les « taux de retour » au profit des ministères sont hétérogènes, certains bénéficiant d'un retour intégral.

Le bras armé de l'État, c'est France Domaine. Il serait donc logique et cohérent que son positionnement dans l'État manifeste cette vocation transversale et en affirme le caractère interministériel. Dans cette

perspective, plusieurs formules ont été évoquées : transformation en agence, en établissement public, rattachement au Premier ministre. La Cour des comptes, qui n'ignore pas les pesanteurs administratives, a proposé pour sa part une solution *a minima* : tout en conservant à France Domaine son statut de service administratif, elle propose de le détacher d'une direction de Bercy, la DGFIP, pour le rattacher directement au ministre chargé du budget, responsable du domaine. Cette évolution permettrait d'envoyer un signal clair du caractère interministériel de cette politique. Ce choix n'a pas encore été fait, sans que la Cour des comptes perçoive les motifs qui s'opposent à cette démarche. En revanche, l'idée que l'action de France Domaine doive être concentrée sur les tâches les plus indispensables à la politique immobilière de l'Etat, en remettant en cause certaines attributions comme les évaluations au profit des collectivités territoriales, semble mieux admise. Encore reste-t-il à la mettre en pratique.

L'Etat est un propriétaire démuné. Il est d'abord impécunieux. Les actuelles et durables contraintes budgétaires le privent des ressources requises pour maintenir et mettre à niveau ses immeubles. Par conséquent, non seulement il n'est pas un propriétaire exemplaire, puisqu'il n'est pas en mesure d'assurer l'accessibilité ou la mise aux normes environnementales, mais il n'est même pas capable de gérer son patrimoine en « bon père de famille », n'ayant pas les moyens de procéder à l'entretien lourd selon les bonnes pratiques professionnelles.

L'Etat a également perdu ses capacités de maîtrise d'œuvre. Il faut rappeler que dans les années 1980-1990, il avait pu conduire en direct la construction du ministère des finances à Bercy. Il en serait incapable aujourd'hui, faute d'avoir conservé des compétences techniques suffisantes en son sein. Cette carence l'entraîne dans des voies sous-optimales, comme cela a été constaté avec des partenariats publics-privés. La Cour des comptes a de même critiqué le recours au portage par la SOVAFIM, sur financement bancaire, pour procéder à la rénovation de l'îlot Fontenoy-Séguir destiné à accueillir les services du Premier ministre et des autorités administratives indépendantes. En termes budgétaires, ces artifices peuvent permettre d'éviter de détériorer le solde à court terme, mais engendrent des charges récurrentes et au total des coûts globaux supérieurs. Les financements bancaires sont en effet contractés avec un taux supérieur à celui auquel l'Etat lui-même peut emprunter, et les maîtres d'œuvre prélèvent leur marge.

Alors que l'Etat ne dispose pas de moyens d'action suffisants, la politique immobilière de l'Etat doit traiter d'autres enjeux, et relever de nouveaux défis.

L'accent a jusqu'ici été mis sur l'immobilier de bureaux de l'Etat, surtout celui de ses services centraux et parisiens, exception faite des conséquences de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE). Corrélativement, d'autres secteurs ont été traités avec moins

d'attention : pour l'État, l'immobilier dit « spécifique », qui est moins cher, plus dispersé, plus difficile à négocier, mais qui représente les emprises les plus étendues ; en dehors de l'État *stricto sensu*, l'immobilier des opérateurs. Cet état de choses et la multiplicité des dossiers doivent entraîner une concentration sur les questions majeures, avec un ciblage sur quelques ministères – défense, intérieur, finances – et, parmi les opérateurs, sur les universités.

Enfin, les changements à venir dans la configuration des collectivités territoriales et, par suite, des services déconcentrés de l'État vont conduire à anticiper de nouveaux mouvements ; ils peuvent fournir l'occasion de régler les problèmes liés à la mise à disposition de l'État de bâtiments appartenant aux collectivités territoriales, qui perdurent depuis les débuts de la décentralisation.

Pour conclure, l'État a admis la nécessité de se doter d'une véritable politique immobilière. Plusieurs étapes ont été franchies. Il existe désormais des outils, un cadre de réflexion. Cependant, il serait prématuré de considérer que cette politique a atteint le stade de la maturité. Il reste beaucoup à faire, le premier impératif étant de renforcer la cohérence de cette importante politique publique.

**Mme Michèle André, présidente.** – La parole est maintenant à Bruno Parent, directeur général des finances publiques, qui évoquera l'action du service France Domaine, chargé du pilotage de la politique immobilière de l'État. Le rattachement de France Domaine à la direction générale des finances publiques (DGFIP) est précisément l'une des questions que nous évoquerons ce matin.

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Je tiens tout d'abord à remercier la Cour des comptes pour ce rapport très riche et très complet, qui souligne notamment les progrès très tangibles qui ont été accomplis – pour reprendre l'expression employée. Nous avons maintenant le recul suffisant pour faire un point d'étape sur la politique immobilière de l'État, comme la Cour des comptes l'a fait et comme le Premier ministre l'a demandé à l'Inspection générale des finances. Pour autant, cette politique reste une politique jeune : à l'échelle de l'État et du domaine, 2009, c'est hier. Il n'est donc pas anormal de constater qu'il reste des progrès à faire.

Le service France Domaine, rattaché à la direction générale des finances publiques, est le bras armé de cette politique. Par moments, on peut avoir l'impression que le bras se trouve entre le marteau et l'enclume, ce qui peut être douloureux. En effet, les services rendus par France Domaine sont parfois critiqués – c'est normal, rien n'est parfait, même si nous essayons de tendre au meilleur service possible. Mais c'est parce que la loi est elle-même contestée : les compétences que le législateur donne à

France domaine sont parfois mal comprises, sinon contournées. La première difficulté consiste donc à faire respecter les textes.

L'immobilier est une politique support, mais aussi le support de politiques. La Cour des comptes souligne bien que l'État a des objectifs multiples à cet égard, qu'il convient de concilier, ce qui peut créer des tensions. L'État souhaite à la fois maximiser les ventes, ce que chacun peut comprendre eu égard à la situation de nos finances publiques, mais en même temps favoriser la construction de logements sociaux, dans le cadre de la loi « Duflot » du 18 janvier 2013. L'État souhaite à la fois protéger le patrimoine et être exemplaire en matière environnementale, dans un contexte d'impécuniosité. Il existe donc une difficulté permanente de mise en cohérence de cette politique.

A-t-on pour autant à rougir de ce qui a été accompli ? Je ne le crois pas. Tout d'abord, il s'agit d'un travail collectif - « bras armé » n'est pas synonyme de solitude ni de monopole. Tous les services de l'État sont partie prenante de cette politique. Les ministères, dont relèvent l'essentiel des crédits de la politique immobilière de l'État, demeurent bien les occupants du domaine public. Au-delà des lignes directrices - la norme de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail, l'optimisation et la minimisation des coûts - il peut donc subsister l'impression d'une gestion immobilière au coup par coup, du fait de la multiplicité des acteurs et des intervenants. Mais cette multiplicité est-elle facteur de dysfonctionnements ? La démonstration ne me paraît pas totalement avérée. Par exemple, lorsque l'on dit que les taux de retour vers le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont hétérogènes d'un ministère à l'autre, il s'agit d'une donnée incontestable. Toutefois cette hétérogénéité ne résulte pas d'une décision de France Domaine, mais bien de celle des pouvoirs publics de traiter différemment des situations différentes entre ministères.

S'agissant de la question posée par la présidente à propos de l'organisation de la gestion immobilière du patrimoine de l'État, Jean-Pierre Bayle a fait allusion à la proposition de la Cour des comptes de créer un service à compétence nationale qui serait rattaché au ministre du budget. Cette proposition me rend perplexe. Nous partageons un certain nombre de constats avec la Cour des comptes sur la politique immobilière de l'État. Il faut donc se demander, face à chacun de ces constats, en quoi un rattachement fonctionnel différent permettrait ou non de mieux accomplir une tâche ou de corriger un défaut. S'agissant par exemple du constat d'un État impécunieux, de l'hétérogénéité des taux de retour, ou de la mutualisation budgétaire perfectible, un rattachement de France Domaine au ministre ne changerait pas grand-chose. L'approche que je suggère serait, avant de se préoccuper de questions organisationnelles, de regarder d'abord les éventuels défauts du système, les progrès attendus et les améliorations qui tardent. Concernant l'argument selon lequel un

changement de rattachement serait justifié par la vocation interministérielle de cette politique, je suis également perplexe. S'il fallait rattacher directement à un ministre toutes les politiques ayant une telle vocation, cela irait bien au-delà de France Domaine. Pour ne parler que de la direction générale des finances publiques, il faudrait alors rattacher d'autres missions au ministre, comme la tenue de la comptabilité de l'État, la paie des fonctionnaires ou encore le paiement des retraites.

Pourtant, il faut à l'évidence réfléchir sur la conduite de cette politique. Tout dispositif qui permettrait aux objectifs initiaux de la politique immobilière de l'État de pénétrer davantage les structures compétentes serait une bonne chose. Il faut pour cela une volonté politique. Cette volonté, nous la constatons. Ainsi, le Premier ministre a décidé l'année dernière de développer dans cinq régions des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), ce qui constitue un réel progrès. A la faveur des travaux que France Domaine conduira pour accompagner la réforme des régions, nous étendrons ce dispositif au-delà de ces cinq régions.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je donne maintenant la parole à Olivier Debains, président-directeur général de la SOVAFIM. Il s'agit d'une entreprise chargée de la cession et de la valorisation de certains actifs publics, et qui n'est donc pas étrangère à la politique immobilière de l'État. Il pourra peut-être réagir aux observations formulées par Jean-Pierre Bayle, qui a notamment évoqué les coûts de financement de la SOVAFIM.

**M. Olivier Debains, président de la SOVAFIM.** – La SOVAFIM, constituée il y a neuf ans, est une entreprise publique ; ce n'est donc ni un opérateur de l'État, ni un prestataire de services. Elle propose à l'État des solutions, parfois originales, aux problèmes de valorisation de ses actifs immobiliers complexes. Cette valorisation s'effectue dans son bilan et donc à ses risques, et non à celui des anciens propriétaires de l'actif immobilier.

Le développement de cette activité de valorisation s'effectue sous le contrôle de la gouvernance de la SOVAFIM. Conformément au droit des sociétés, c'est l'État, actionnaire unique de l'entreprise, qui approuve ses statuts et en particulier son objet social, et qui décide de l'affectation de son résultat. C'est son conseil d'administration, où l'État est représenté majoritairement par six administrateurs – il y a par ailleurs trois personnalités qualifiées –, qui approuve la stratégie sur les opérations immobilières qui lui sont proposées, en se préoccupant à chaque fois de leur rentabilité compte tenu des risques qu'elles présentent. La SOVAFIM se préoccupe donc de dégager une rentabilité raisonnable. En tant qu'entreprise publique, elle contribue également à la mise en œuvre de politiques publiques et notamment de deux politiques particulières. D'une part, elle participe à la politique de développement de l'offre de logement et en particulier de logement social, ce qui la conduit, chaque fois que cela est possible et nécessaire, à décider de la vente des biens qu'elle possède à des prix compatibles avec la réalisation de logements et de logements

sociaux. D'autre part, elle contribue, de façon plus modeste, à la politique de développement des énergies renouvelables. La SOVAFIM a en effet été conduite à se développer sur le champ du renouvelable, à partir d'une opportunité de valorisation d'un bien militaire grâce à l'installation de panneaux photovoltaïques.

En ce qui concerne l'intervention de la SOVAFIM dans l'opération Fontenoy-Ségur, qui ne doit pas être confondue avec l'opération Ségur-Fontenoy portant sur l'immeuble précédent, il s'agit d'une opération originale. Un rapport du Sénat l'avait qualifiée d'« acrobatique ». Il faudra juger cette opération sur ses résultats. La SOVAFIM demande qu'il n'y ait pas de préjugés à son égard, et que l'on juge son activité une fois les opérations réalisées, en regardant les leçons que l'on peut en tirer. Dans cette opération, la SOVAFIM ne fait pas de « portage ». Nous sommes propriétaires d'un actif, que nous avons acheté à l'État pour 32 millions d'euros, et que nous sommes en train de restructurer. Nous allons faire réaliser des travaux pour près de 200 millions d'euros, que nous finançons sur le bilan de la SOVAFIM, grâce à ses fonds propres d'une part – la société a été constituée avec 100 millions d'euros de capital et, neuf ans plus tard, elle dispose de 185 millions d'euros de fonds propres – et grâce aux ressources qu'elle va pouvoir emprunter sur les marchés financiers d'autre part. Les travaux sur Fontenoy-Ségur ont commencé et, à ce jour, les délais et les coûts sont tenus.

Un raisonnement que l'on entend parfois consiste à dire que l'État fait une mauvaise opération en faisant réaliser des projets immobiliers par des opérateurs ou des structures qui empruntent plus cher que lui, donc pour un coût total plus important. Mais il faut rappeler que lorsqu'une entité différente de l'État finance une opération et assure la maîtrise d'ouvrage, elle supporte également les risques et s'engage sur les coûts et les délais. À de nombreuses reprises, des critiques ont été faites sur la difficulté qu'ont les personnes publiques à maîtriser les coûts et les délais dans leurs opérations immobilières. Avoir un intervenant qui s'engage sur ces coûts et ces délais et qui supporte le risque des opérations, cela a donc une valeur qu'il s'agit de prendre en compte.

Parmi les différents modes selon lesquels les personnes publiques peuvent conduire des opérations immobilières, outre la maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée et les contrats de partenariat public-privé, il existe également la possibilité de faire appel à une entreprise publique. La Caisse des dépôts et des consignations a de son côté mis en place des dispositifs analogues s'agissant des universités. L'idée est d'ouvrir le champ des outils dont disposent les propriétaires publics pour conduire de telles opérations.

**Mme Michèle André, présidente.** – Vous faisiez référence au rapport de notre collègue Philippe Dominati du 17 juillet 2013 intitulé « Le "Centre de Gouvernement" : réussir la rationalisation du parc immobilier d'entités rattachées au Premier ministre » ; l'expression « Centre de

Gouvernement » est peut-être préférable pour éviter la confusion entre Fontenoy-Ségur et Ségur-Fontenoy ! Qui sont les administrateurs de la SOVAFIM ?

**M. Olivier Debains.** – Les administrateurs sont tous nommés *intuitu personae* par décret du Premier ministre. S'agissant des représentants de l'État, il s'agit des personnes suivantes : Nathalie Morin ici présente, Nadia Faure, issue de l'Agence des participations de l'État (APE), Mélanie Joder, sous-directrice de la synthèse à la direction du budget, Joëlle Le Mouël, ancienne responsable de la politique immobilière de l'État en Lorraine, Claude d'Harcourt, directeur général de l'Agence régionale de santé de Lorraine, et Thierry Wahl. S'y ajoutent trois administrateurs nommés en tant que personnalités qualifiées : Jean-Paul Dumortier, président d'une foncière publique et qui a été responsable de l'immobilier de la Caisse des dépôts et consignations pendant longtemps, Bernard Yoncourt, ancien banquier et ancien président de Locindus, et moi-même.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».** – Avec mon collègue Thierry Carcenac, nous suivons ce budget avec attention. Je remercie le président Jean-Pierre Bayle pour ce référé, qui nous permet de mieux comprendre un sujet central, qui a connu d'importantes évolutions depuis les nouvelles règles issues de la LOLF. Je partage avec le directeur général des finances publiques l'idée que des progrès ont été faits, mais je ne suis pas d'accord pour dire qu'il n'y aurait rien à faire en termes d'amélioration de l'organisation institutionnelle.

**M. Bruno Parent.** – Je n'ai pas dit ça !

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) sont une nouveauté relative. Quelle nouveauté ces schémas, issus d'une récente circulaire, présentent-ils par rapport aux schémas actuels ?

La région Île-de-France présente une particularité : le préfet de région aura certes l'autorité conférée à tous les préfets de région, mais il n'aura qu'une vision partielle du parc immobilier de l'État, relatif aux seuls services déconcentrés, et non aux services centraux, nombreux dans la région.

S'agissant des opérateurs, la Cour des comptes a rappelé que leur parc immobilier représente une valorisation d'environ 3 milliards d'euros. La circulaire de 2007 obligeait au recensement de leur parc immobilier. Ce recensement est-il aujourd'hui achevé ? Leur stratégie immobilière est-elle désormais coordonnée avec celle de l'État ?

S'agissant de France Domaine, nous nous étonnions dans un premier temps qu'il y ait eu peu de recrutements de personnels ayant une expertise immobilière et issus du privé. Qu'en est-il aujourd'hui ? France

Domaine dispose-t-il d'une expertise renforcée en interne, notamment avec des personnels issus de sociétés foncières ?

S'agissant des conseils extérieurs, je constate que BNP Paribas Real Estate a été sollicité par France Domaine et par l'État pour certaines expertises, principalement sur les plus-values liées à une réaffectation de certains biens.

Je n'ai pas d'obsession particulière sur la SOVAFIM. Je rappelle qu'elle a été créée contre l'avis de la représentation nationale, à l'issue me semble-t-il d'une seconde délibération à l'Assemblée nationale. À l'origine, cette société a été créée pour gérer les actifs fonciers de Réseau Ferré de France (RFF). Ces biens ayant disparu, on est en droit de s'interroger sur le modèle économique de la SOVAFIM, alors que le cadre légal a été modifié à trois reprises, que les opérations portées ont, pour certaines, connu des échecs, comme à Saint-Malo et à Nantes, et que 91 % des plus-values dégagées viennent de cinq opérations seulement entre 2009 et 2012.

Quelle est la valeur ajoutée de ce démembrement de l'État, par rapport à une mission confiée à un autre organisme public, voire au privé ?

L'accord tripartite entre France Domaine, la SOVAFIM et le ministère a-t-il abouti, et quel en est le contenu ?

Enfin, les valorisations réalisées *via* la SOVAFIM sont interdites à d'autres établissements publics. Je pense notamment à Voies navigables de France (VNF), qui ne peut pas – à l'exception du projet Confluences à Lyon, dont on ne peut que se féliciter – utiliser le foncier à proximité des canaux ou des rivières, car c'est l'État qui en demeure propriétaire.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».** – Je partage ce qui vient d'être dit par Michel Bouvard. On voit, dans les interventions des uns et des autres, que c'est l'impécuniosité de l'État qui explique l'intérêt qui a émergé pour ce sujet depuis quelques années. On voit également que le démantèlement de l'État, en particulier des anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) et de leurs ingénieurs, a eu une influence sur la vision du domaine de l'État. Quel est l'apport des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) par rapport aux schémas départementaux ? Quel est le rôle des secrétaires généraux des ministères dans la gestion du parc de chaque ministère ? Quelle est la valeur ajoutée de France Domaine ? Elle a des inspecteurs qui ont l'habitude de travailler sur des évaluations. Peut-on utiliser l'expertise d'autres services de l'État, par exemple ceux des anciennes DDE, qui pourraient assurer le suivi de l'immobilier ? Des partenaires privés sont-ils sollicités pour vous aider dans la conclusion de baux ou de cessions ?

**M. Jean-Pierre Bayle.** – En réponse au directeur général des finances publiques, les propositions que nous avons formulées ne sont pas liées à un goût particulier pour les questions institutionnelles, mais le

Premier ministre lui-même a écrit qu'il fallait améliorer la « transversalité » de la politique immobilière de l'État.

Il s'agit d'un référé de synthèse ; la Cour s'était exprimée sur la SOVAFIM dans son rapport public annuel de 2014, en proposant la suppression de cet organisme en 2017, au terme de l'opération « Centre de gouvernement ». Nous ferons alors le bilan de cette opération. La Cour des comptes n'a pas de stratégie de contestation par principe, mais indique simplement que la plus-value de la SOVAFIM reste à démontrer.

**M. Bruno Parent.** – Je n'ai pas dit qu'il n'y avait rien à changer en ce qui concerne le rattachement de France Domaine. Je ne sais pas quelle solution il convient de choisir, et il faudra regarder toutes les options. J'indiquais simplement que je ne suis pas sûr que ce qui est proposé, à savoir le rattachement au ministre du budget, soit pertinent pour répondre au constat qui est formulé par l'ensemble des acteurs.

S'agissant du recensement du parc immobilier des opérateurs, il s'agit d'un travail de longue haleine. En raison de l'insuffisance de nos moyens, nous avons eu recours à des prestataires privés : nécessité a fait loi.

S'agissant de la professionnalisation de France Domaine, nous nous sommes adjoint des compétences que nous n'avions pas ; nous disposons de sept ou huit ingénieurs issus du ministère de l'écologie. L'un des deux sous-directeurs de France Domaine, que j'ai nommé il y a quelques mois, est un ingénieur de ce ministère, et a passé plusieurs années dans le secteur immobilier privé.

**Mme Nathalie Morin, chef du service France Domaine.** – Je voudrais revenir sur la nouveauté des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) par rapport aux schémas départementaux pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

La mise en place des SPSI a coïncidé avec la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), qui les a pour ainsi dire phagocytés. Ces schémas avaient plusieurs points positifs : la couverture de l'ensemble du territoire national par des schémas immobiliers ; une meilleure connaissance du parc immobilier de l'État, non seulement en superficie et en valorisation mais aussi dans son état technique ; la RéATE elle-même, que ces schémas ont contribué à rendre possible.

Les SPSI avaient également certains défauts. Tout d'abord, il s'agit d'outils hétérogènes, uniquement départementaux, ne permettant pas à l'État d'avoir une vision consolidée de son patrimoine au niveau national. En outre, alors que la RéATE visait à réaliser des économies, le bilan financier du point de vue immobilier est plutôt déséquilibré. En effet, la programmation des dépenses des opérations immobilières n'avait pas été assez travaillée, et les cessions avaient été anticipées de façon trop optimiste, en fonction d'une situation du marché de l'immobilier qui a ensuite sensiblement évolué. Enfin, les SPSI ont donné la priorité aux

opérations pouvant se réaliser rapidement, et non aux opérations présentant la plus grande performance immobilière. Nous avons réalisé des opérations qui n'étaient pas optimales.

Tirant les leçons de ces constats, les SDIR présentent plusieurs innovations. Tout d'abord, ils sont établis au niveau régional, avec des priorités établies par le préfet de région. Ensuite, le SDIR prend en compte l'ensemble du parc immobilier, quel que soit le statut des biens. Les SPSI n'étaient pas mutualisés, sauf le SPSI « RéATE » ; mais il y avait, à côté, un SPSI « Justice », un SPSI « Défense », un SPSI pour chaque opérateur. Désormais, tous les ministères seront tenus de porter à la connaissance du préfet de région leurs opérations, afin de créer une forme de « bourse de l'immobilier » consolidée, au niveau régional, contrairement au système de tuyaux d'orgue qui préexistait. En outre, on commence désormais par établir un diagnostic, avant de passer aux opérations. On part d'une analyse du parc, pour évaluer au mieux les opérations à réaliser. Enfin, les SDIR doivent être opérationnels. Pour cela, ils doivent être assortis d'une programmation physico-financière ; on tient compte des crédits dont on dispose et de la performance économique des opérations que l'on souhaite faire. Cela permet de hiérarchiser les opérations pour mieux allouer des crédits devenus rares.

Il y a donc bien, au total, d'importantes différences entre SPSI et SDIR. Nous sommes certes rattrapés par la réforme territoriale ; il faut qu'elle soit l'occasion de rationaliser le parc, sans que cela conduise à réaliser des opérations au coup par coup, sans stratégie.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Vous n'avez pas répondu à ma question concernant la spécificité de l'Île-de-France et les relations entre les services centraux et les services déconcentrés.

**Mme Nathalie Morin.** – Les principaux enjeux de la politique immobilière de l'État se situent effectivement en Île-de-France, dont la spécificité est liée à la présence des administrations centrales, qui ne sont pas sous l'autorité du préfet. La solution réside dans la coordination des différents acteurs. Concrètement, des comités de pilotage se tiennent depuis le début de l'année. Nous allons les multiplier afin de mutualiser les informations. Par ailleurs, dans le cadre de la généralisation des SDIR, nous allons réfléchir à l'élaboration d'un modèle d'organisation spécifique à l'Île-de-France afin de mutualiser le parc des opérateurs, le parc des administrations centrales et le parc des services déconcentrés de l'État. L'objectif est de parvenir à un modèle de SDIR adapté aux particularités de l'Île-de-France.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Il n'y avait rien à ce sujet dans la circulaire du 16 décembre 2014 sur les SDIR.

**Mme Nathalie Morin.** – Cela est parfaitement normal car il s'agissait d'une circulaire ayant uniquement pour objet de lancer une

expérimentation. La circulaire de généralisation n'interviendra qu'après les premiers retours d'expériences.

**M. Olivier Debains.** - Afin de répondre aux interrogations de Michel Bouvard, je tiens à illustrer - respectueusement - les raisons pour lesquelles je pense que la SOVAFIM est l'objet de préjugés : les 130 opérations de valorisation effectuées par la SOVAFIM depuis sa constitution, les deux opérations qualifiées d'échecs ne sont pas encore terminées. Jugeons la SOVAFIM sur ses comptes ainsi que sur ses opérations passées plutôt que d'anticiper les résultats des opérations en cours.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** - On peut déjà émettre un jugement sur les niveaux des emprunts.

**M. Olivier Debains.** - Les opérations de valorisation sont financées sur les fonds propres de la société. Par ailleurs, il y aura nécessairement parmi nos opérations certains échecs. L'important, pour toute entreprise, est de réaliser davantage de bonnes opérations que de mauvaises. Aussi, une entreprise doit être jugée sur son bilan global, sur son compte de résultat. À cet égard, et en dépit de circonstances macroéconomiques difficiles, les résultats obtenus par la SOVAFIM sont positifs : la plupart des opérations terminées ont été réalisées plus rapidement et à de meilleurs prix que prévus.

S'agissant de l'accord-cadre annoncé par les ministres, il n'a pas encore été signé par l'État. En revanche, le conseil d'administration de la SOVAFIM m'a autorisé à le signer lors d'une séance de décembre 2014.

Concernant l'utilité de la SOVAFIM, la valeur ajoutée d'une entreprise est un solde intermédiaire de gestion. Une première mesure de la valeur ajoutée peut donc être effectuée en observant les comptes de l'entreprise. De ce point de vue, la valeur ajoutée de la SOVAFIM est positive.

Toutefois, cet instrument de mesure est insuffisant s'agissant d'une entreprise publique. Si l'entreprise est publique, sa vocation ne consiste pas uniquement à gagner de l'argent mais également à contribuer à des politiques publiques. À cet égard, nous avons réussi à céder des biens dans de bonnes conditions, en particulier en 2007 et 2009, qui ont permis de réaliser d'importantes opérations. À titre d'exemple, nous avons vendu dès 2006 l'entrepôt du boulevard Macdonald. La rapidité de cette cession avait été critiquée. Pourtant, l'entrepôt est aujourd'hui transformé, ce qui n'aurait pas été possible si nous avions attendu plusieurs années pour céder ce bien.

Je tiens également à souligner que nous avons réalisé de nombreuses opérations en liaison avec les élus. Dans la plupart des cas, ces opérations se sont bien déroulées. Par ailleurs, je rappelle que les ministres successifs qui se sont prononcés sur la question de la valeur ajoutée de notre entreprise - à la suite, notamment, de rapports de la Cour des

comptes – ont tous indiqué qu'ils considèrent que la SOVAFIM a une utilité réelle dans la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

Enfin, je rappelle que la SOVAFIM ne constitue pas un opérateur de l'État à qui ce dernier pourrait confier des opérations. L'État et la SOVAFIM négocient sur des transactions portant sur des biens immobiliers complexes, pour lesquelles la SOVAFIM, en tant qu'entreprise publique, propose des solutions à l'État. Lorsque ces solutions sont acceptées, la SOVAFIM assume la valorisation des biens.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je souhaite poser deux questions d'ordre général, ainsi qu'une question plus ciblée. Premièrement, quelle est la finalité de la politique immobilière de l'État ? Entre la contribution au désendettement de l'État, la préservation du patrimoine et la mobilisation du foncier public encouragée par loi « Duflot » du 18 janvier 2013, les objectifs poursuivis peuvent parfois sembler contradictoires. À titre d'exemple, si la ville de Paris souhaitait entièrement transformer l'îlot Saint-Germain en logements sociaux, cela aboutirait-il à une contribution nulle au désendettement de l'État et au budget du ministère de la défense ?

Deuxièmement, qui exerce un contrôle sur le respect, par les autorités administratives indépendantes (AAI) et les opérateurs de l'État, des normes existantes en matière d'occupation et de loyer ? Je pourrais vous citer de nombreux exemples témoignant de l'absence manifeste de contrôle, notamment concernant la signature des baux et le respect de la norme d'occupation.

Troisièmement, s'agissant de l'Île-de-France, qui arbitre, en dernière instance, entre les besoins exprimés par les différents ministères ? Pouvez-vous nous donner des informations concernant l'opération de la place de la Concorde, la vente de l'hôtel de Castries et la cession de l'hôtel de Clermont ? L'État a-t-il une véritable stratégie pour l'immobilier parisien ?

**Mme Fabienne Keller.** – Je tiens à souligner le poids symbolique qui s'attache aux locaux de l'État, qui font l'objet d'une vigilance particulière des citoyens. Il s'agit d'un sujet difficile, compte tenu notamment de la multiplicité des objectifs poursuivis.

Ma première question concerne l'accessibilité du patrimoine immobilier de l'État. Alors que les collectivités territoriales font l'objet d'une pression accrue en la matière, quelle est la situation au sein des universités, des tribunaux et des musées nationaux ?

Ma deuxième interrogation concerne l'Île-de-France. Le plafonnement des prix au mètre carré a contribué à l'éclatement des sites de l'administration de l'État. À titre d'exemple, le nouveau site des trois agences sanitaires récemment regroupées se situe à deux kilomètres de la station de métro la plus proche. Ne serait-il pas préférable de retenir un

faible nombre de sites, bien localisés, où seraient progressivement regroupés l'ensemble des services de l'État, à l'image de ce que nous avons pu observer à La Haye à l'occasion d'un déplacement de la commission des finances ?

Enfin, concernant l'aménagement des abords des gares, je suis favorable à l'idée de cessions comportant des clauses de retour à meilleure fortune qui permettraient à l'État d'apporter ses biens à un prix raisonnable. Il me semble important de faire la promotion de ces clauses, qui favorisent une convergence des intérêts de l'État et des collectivités territoriales en charge de l'aménagement.

**M. Philippe Dallier.** – J'ai été un peu surpris d'entendre la Cour des comptes regretter que l'État ne dispose plus des moyens humains pour mener certaines opérations de grande ampleur, telles que la construction du ministère des finances à Bercy. Alors que l'État cherche à alléger certaines de ses missions pour des raisons budgétaires, faut-il vraiment regretter ce recours à l'externalisation ?

Par ailleurs, l'État a-t-il été plus vertueux que les collectivités territoriales en matière d'accessibilité ? Existe-t-il un chiffrage précis du coût lié à la mise aux normes ?

Enfin, je m'interroge sur l'analyse de la SOVAFIM, selon laquelle le surcoût constaté par la Cour des comptes correspondrait à la rémunération d'un risque. En effet, en cas d'incident, c'est bien *in fine* l'État qui devrait prendre ses responsabilités.

**M. Maurice Vincent.** – Je tiens à vous faire part de mon inquiétude concernant la situation immobilière de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La loi du 10 août 2007 relative à l'autonomie des universités a confié, dans certains cas seulement, la responsabilité immobilière aux établissements. Par la suite, la mise en place des partenariats public-privé, encouragée par le Plan Campus, a été particulièrement longue et difficile. Enfin, la sélection des initiatives d'excellence (IDEX) dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA) devrait conduire à l'attribution de sommes importantes pouvant permettre la construction de laboratoires de recherche et de bâtiments dédiés à l'enseignement.

Face à l'éclatement de ces initiatives, comment opérer, au coût le plus faible, la modernisation indispensable du parc immobilier de l'enseignement supérieur et de la recherche ?

**M. Richard Yung.** – Ma question concerne l'immobilier public à l'étranger. Jusqu'en 2014, les ministères étaient encouragés à céder de nombreux biens, le produit de la cession leur étant intégralement reversé par le biais d'un compte d'affectation spéciale, ce qui leur permettait notamment d'effectuer l'entretien lourd de leurs bâtiments. En 2015, le

système en place a été modifié, une partie des recettes étant désormais affectée au désendettement de l'État. Alors que l'extinction de la dérogation dont bénéficie le ministère des affaires étrangères est pour l'instant programmée pour la fin de l'année 2015, je m'interroge sur son devenir, sachant que les opérations les plus intéressantes ont déjà été réalisées. Comment garantir que l'entretien lourd sera bien effectué ? C'est un problème plus général : la France ne sait pas entretenir ses bâtiments.

**M. Francis Delattre.** – Je vais intervenir sur trois points, en tant que parlementaire, maire et citoyen. Tout d'abord, en tant que parlementaire, je remarque que les capacités de maîtrise d'œuvre des services de l'État sont insuffisantes sur le terrain. Il existe au niveau central un nombre d'ingénieurs et d'experts bien supérieur aux besoins, alors que dans nos départements, nous rencontrons un déficit en matière d'ingénierie, qui a des effets dévastateurs. Je l'ai vécu à travers l'exemple du raccordement d'une bretelle d'autoroute. Nous pourrions récupérer une partie de ces effectifs.

Ensuite, en tant que maire, j'ai appris que le centre des impôts allait quitter ma commune parce qu'il y est locataire et que des locaux de l'État sont disponibles ailleurs. Cette décision est guidée par la réalisation d'économies, mais les locaux envisagés sont trop étroits et il est nécessaire de construire ! Alors que ma commune compte plus de 40 000 habitants et que la loi nous oblige à des regroupements de communes correspondant de plus de 200 000 habitants, il n'y a plus de centre des impôts...

Enfin, en tant que citoyen je m'interroge, et la presse locale également, sur l'occupation d'un château en Sologne ayant accueilli un ancien orphelinat des douanes, et aujourd'hui affecté à quelques rares opérations événementielles. Dans le même secteur, un logisticien souhaitait s'installer dans les locaux d'un immense dépôt de munitions dans lequel l'armée a considérablement réduit ses besoins. Or, au cours de l'enquête publique, ce sont les services de l'armée eux-mêmes qui ont mentionné le fait que cette installation paraissait inappropriée compte tenu de la présence de munitions à proximité ! Voilà comment la propriété domaniale de l'État peut être vécue sur le terrain, sachant que les articles de presse concernant ces deux exemples sont ravageurs.

**M. Marc Laménie.** – Le patrimoine immobilier de l'État est considérable. Comment est-il quantifié, notamment par ministère ? Je souhaite rappeler l'existence d'un important patrimoine de la SNCF qui n'est pas utilisé, ainsi que l'existence des friches militaires suite aux différentes mesures de restructurations.

S'agissant de la SOVAFIM, pourquoi a-t-elle créé une filiale dans le domaine de l'énergie solaire ? Est-il pertinent qu'une société publique se positionne sur une niche fiscale ?

**Mme Michèle André, présidente.** – Avez-vous connaissance de la pratique des autres États européens qui, j'imagine, connaissent les mêmes problématiques et ont pu développer une politique immobilière différente et peut-être plus ancienne que la nôtre ? Comment gèrent-ils leur patrimoine ?

Ensuite, les prévisions de cessions sont de 521 millions d'euros pour 2015, d'après les documents budgétaires. Cet objectif sera-t-il tenu ?

Enfin, partagez-vous le constat de la Cour des comptes qui, dans son enquête commandée par la commission des finances sur le recours par l'État aux conseils extérieurs, estime qu'existe un véritable risque de « déperdition de compétences » de l'État, dans la mesure où France Domaine délèguerait son « cœur de métier » ?

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Toutes vos interventions et questions sont intéressantes et illustrent le quotidien de France Domaine qui doit, à partir d'orientations générales, s'occuper de situations particulières qui appellent toutes des analyses et des solutions spécifiques.

Concernant les objectifs de la politique immobilière de l'État, que le rapporteur général a qualifiés de « contradictoires », j'ai rappelé dans mon propos liminaire cette pluralité et je crois que l'État, qui n'est pas un propriétaire banal, assume cette complexité. Il est vrai qu'au quotidien, celle-ci n'est pas toujours facile à vivre pour les personnels qui mettent en œuvre cette politique.

D'ailleurs, s'agissant de votre interrogation sur l'arbitrage final de décisions parfois difficiles à prendre, des réunions interministérielles sont très souvent nécessaires, puisqu'il faut concilier plusieurs principes et que plusieurs ministères sont concernés. Le Premier ministre rend donc de nombreux arbitrages en la matière.

Concernant l'avenir de l'Hôtel de la Marine, France Domaine constitue, en quelque sorte, la dernière roue du carrosse, puisqu'il appartient bien à l'État de décider ce qu'il veut faire de son patrimoine. De nombreux projets ont été successivement évoqués pour ce lieu : le projet d'Alexandre Allard ; le rapport de Valérie Giscard d'Estaing en tant que président de la commission sur l'avenir de l'Hôtel de la Marine ; la proposition du Louvre, associé à la Caisse de dépôts et consignations, pour transformer le bâtiment à la fois en lieu de visite et en un centre de bureaux, qui permettrait de financer la rénovation de sa façade donnant sur la place de la Concorde ; et enfin le projet de la Réunion des musées nationaux, ou encore le projet de « Palais du goût », qui sont à ma connaissance toujours d'actualité. Au cours de toutes ces étapes, France Domaine a tenu le rôle, soit de simple observateur, soit de conseil juridique ou dans la faisabilité des projets, mais n'était en aucun cas « au cœur du réacteur » de la prise de décision. Avec ses savoir-faire et ses réussites, mais

aussi son impuissance, ses incompétences et ses imperfections, comme toute activité humaine, France Domaine n'est absolument pas le premier à la manœuvre dans ce type d'opérations.

Concernant la question de Francis Delattre relative à la fermeture du centre des impôts de sa commune, nous menons effectivement une réflexion sur le réseau territorial de la direction générale des finances publiques. Nous sommes actuellement dans la phase de consultation des élus, rien n'a encore été décidé. Je vais m'intéresser personnellement au cas que vous me soumettez et je reviendrai vers vous si vous m'y autorisez.

S'agissant du recours aux consultants extérieurs par France Domaine, l'État n'a pas vocation à tout faire, comme cela a déjà été mentionné. France Domaine prend l'attache de consultants extérieurs dans le cas de situations très différentes. D'abord, lorsque le service ne dispose pas des compétences nécessaires en interne, en particulier pour le patrimoine immobilier situé à l'étranger – France Domaine ne connaît pas le marché immobilier de l'ensemble des villes du monde où l'État français dispose de biens immobiliers. Ensuite, pour des opérations ponctuelles, notamment pour la valorisation de l'immobilier des opérateurs que j'évoquais précédemment. Plus classiquement, pour les systèmes d'information.

Nous avons également recours à des prestataires extérieurs pour des besoins d'expertises particulièrement pointues, qui nécessitent des savoir-faire très spécialisés, notamment dans le domaine financier ou encore juridique, par exemple dans le cadre de la renégociation des baux. Nous ne nous privons pas de nous appuyer sur les meilleures compétences disponibles dans le secteur privé, en particulier lorsque nous n'avons pas d'expérience en interne. Dans ce cas, le recours aux prestataires extérieurs n'engendre pas un risque de dépendance selon moi, il constitue au contraire un facteur d'acculturation positive, en acquérant des compétences nouvelles.

Enfin, France Domaine a conclu un contrat national avec BNP Paribas Real Estate dans le domaine des évaluations immobilières. Nous ne craignons pas de soumettre nos évaluations à la contradiction – celles-ci sont généralement critiquées, et c'est normal. Détenteur d'un savoir-faire, France Domaine ne prétend pas, pour autant, être détenteur d'une vérité révélée. Dans certains cas, lorsqu'existe un débat, une contestation sur une évaluation, il nous paraît justifié de faire appel à un « œil extérieur ».

**Mme Nathalie Morin.** – Je souhaiterais revenir sur la question des prestataires extérieurs. Jean-Pierre Bayle a indiqué dans son propos liminaire que la politique immobilière de l'État a le privilège de faire l'objet d'un suivi attentif de la part d'un grand nombre d'organismes. Or, il peut arriver que lesdits organismes aient des visions différentes, en particulier s'agissant du recours aux prestataires. C'est ainsi à la suite d'une

recommandation de la commission pour la transparence et la qualité des opérations immobilières (CTQ) que nous avons mis en place ce type de marché immobilier. En effet, cette commission nous incite à recourir à des prestataires spécialisés lorsque nous sommes confrontés à des opérations d'une très grande complexité et d'une grande sensibilité. Paradoxalement, c'est donc parfois en suivant les recommandations d'un organisme de conseil qu'on n'en satisfait pas un autre.

S'agissant de la question de la stratégie de France Domaine en matière de cessions immobilières en Île-de-France et à Paris, je considère que nous sommes peut-être victimes de notre transparence. En effet, nous annonçons très en avance sur notre site de cession les biens que l'État a l'intention de vendre, sans toutefois indiquer la date à laquelle nous allons les vendre. Cela peut donner une impression de vide ou de latence. Vous avez cité notamment les hôtels particuliers qui seront libérés dans le cadre du projet du « Centre de Gouvernement ». Nous élaborons actuellement une stratégie sur ce projet, en réfléchissant précisément aux biens que l'on souhaite vendre et à la façon dont nous pourrions séquencer les cessions de ces biens.

L'opération Balard constitue un exemple de stratégie réussie en matière de cessions. Si nous avions attendu le départ des personnels sur le site de Balard, nous aurions eu à mettre sur le marché, en 2015-2016, à la fois l'ensemble Penthemont-Bellechasse, la caserne de la Pépinière, l'hôtel de l'Artillerie et l'îlot Saint-Germain. Il est clair que le marché n'aurait pas été en mesure d'absorber autant d'ensembles de grande ampleur, et pour la plupart situés dans le 7<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Nous avons donc élaboré une stratégie de cessions, qui nous a conduits à vendre en 2014, et de très belle façon, l'ensemble Penthemont-Bellechasse. Nous avons vendu, début 2015, la caserne de la Pépinière. Nous travaillons maintenant sur la vente de l'hôtel de l'Artillerie. Enfin, nous vendrons vraisemblablement en 2016-2017 l'îlot Saint-Germain. Ce séquençage des cessions a permis d'éviter la saturation du marché et de réaliser la vente des biens de l'État dans des conditions performantes.

Le contrôle du respect des normes est clairement exercé par France Domaine, à travers les avis qu'il rend sur les SPSI – puisqu'il doit les approuver –, ainsi que sur chaque opération immobilière, dans le cadre de l'avis domanial. Toutefois, le poids de ces avis varie selon le statut des administrations.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cela concerne-t-il aussi les autorités administratives indépendantes ?

**Mme Nathalie Morin.** – Cela dépend des statuts. Nous ne sommes effectivement pas compétents pour certaines autorités, comme le défenseur des droits, pour des questions d'indépendance. Nous nous prononçons, nous les voyons, nous leur indiquons des choses, mais la compétence de

France Domaine s'arrête là où commence l'indépendance voulue par le législateur pour certains établissements.

En ce qui concerne l'accessibilité des bâtiments, nous travaillons sur les agendas d'accessibilité programmée (ADAP) prévus par une ordonnance de 2014, qui doivent être rendus en septembre 2015. Dans ce cadre, nous procédons actuellement à un travail de recensement et de chiffrage. Nous sommes en train de bâtir des stratégies sur trois, six et neuf ans. Les travaux sont en cours et je ne peux donc pas pour le moment vous apporter de réponse très précise.

Sur la question du manque d'efficacité dans l'implantation de certains bâtiments de l'Etat soulevée par Fabienne Keller, je ne suis pas sûre que cela soit lié au plafonnement des loyers. Toutefois, nous considérons que le principe du plafonnement des loyers est une règle vertueuse et qu'elle doit perdurer. Il est important, en effet, de préserver les finances publiques d'implantations trop coûteuses. En revanche, je considère qu'il nous faut évoluer sur la norme existante, fondée sur un loyer hors charges, qui peut entraîner des dérives. Il faudrait donc que l'on évolue vers un loyer tout compris.

Toutefois, quand on évoque l'implantation d'un bien, on ne prend pas en compte le seul critère du loyer. Nous prenons également en compte des paramètres plus fonctionnels tels que le regroupement, l'accessibilité, la desserte par rapport au métro. Si vous avez eu la curiosité de lire les cahiers des charges que nous publions lorsque nous sommes à la recherche d'un bien pour une administration, vous saurez qu'ils comprennent tous des critères de desserte pour tenir compte des transports. On concilie l'ensemble de ces éléments pour aboutir à des implantations les plus performantes possibles.

Je ne peux répondre à la question relative aux biens de la SNCF et de RFF car il ne s'agit pas de biens de l'État : France Domaine n'est donc pas compétent.

S'agissant de l'opportunité d'introduire des clauses de complément de prix ou de retour à meilleure fortune dans les cessions, l'État le fait déjà de façon systématique.

Sur le parc universitaire, il s'agit là d'une question extrêmement complexe et très spécifique. Nous avons des normes bien connues dans le domaine immobilier tertiaire, et l'on a commencé par ce secteur parce que c'est celui qui est le plus fongible et qu'il existe des référentiels. À l'inverse, la démarche s'avère beaucoup plus compliquée pour le secteur universitaire car il nous faut élaborer des référentiels adaptés. Le ministre a souhaité que l'on traite désormais de façon beaucoup plus approfondie les autres secteurs immobiliers, et nous avons justement commencé par ces questions universitaires. Nous y travaillons avec le ministère compétent, qui a une bonne connaissance des contraintes posées et dispose d'outils

précieux. France Domaine a donc initié des travaux sur l'immobilier spécifique, mais cette démarche demeure pour l'heure encore un peu expérimentale.

La question de l'immobilier à l'étranger et du droit de retour illustre toute la complexité de nos missions. En effet, on nous demande à la fois d'aller vers plus de mutualisation, tout en plaidant pour un maintien du droit de retour à 100 % pour certains ministères au nom d'arguments certes recevables, mais qui ne sont pas totalement compatibles avec cet objectif.

Il est vrai que le ministère des affaires étrangères est soumis depuis l'an dernier à une contribution forfaitaire au désendettement, reconduite cette année. Elle tient compte du fait que ce ministère dispose d'un parc d'une très grande valeur. Sans vouloir minimiser ses besoins, il me semble qu'il y avait une forme d'iniquité à maintenir l'attribution de l'intégralité du produit de cession de ses biens au ministère des affaires étrangères. Avec cette contribution forfaitaire, on progresse modestement vers davantage de mutualisation, celle-ci restant encore largement inférieure à celle qui est supportée par les autres ministères.

**Mme Michèle André, présidente.** – Et s'agissant des relations extérieures avec d'autres administrations dans les pays de l'Union européenne ?

**Mme Nathalie Morin.** – Elles sont peu nombreuses, et je pense que nous aurions tout intérêt à les développer. Il existe cependant une association qui regroupe les responsables immobiliers de différents pays. Sans être exhaustive, je dirais qu'il existe des situations très différentes selon les pays. La France se caractérise par l'importance du patrimoine de l'État. Les autres pays n'ont pas le même rapport à l'immobilier que les Français ; ils recourent beaucoup plus volontiers au secteur locatif que la France. Notre attachement à la pierre remonte à l'édit de Moulins de 1566 ; il nous permet à la fois d'être détenteur d'un actif et de ne pas dépendre d'un bailleur privé pour nos missions stratégiques. Le patrimoine que nous gérons est donc beaucoup plus important que celui des autres pays. En outre, les organisations administratives sont également très diverses d'un pays à l'autre. Certains pays ont une direction immobilière totalement opérationnelle qui possède l'ensemble des compétences, alors que France Domaine est une direction stratégique qui s'appuie sur les ministères, lesquels ont conservé des compétences opérationnelles.

**Mme Michèle André, présidente.** – Cela tient aussi à notre histoire, au cours de laquelle le bâtiment a souvent été utilisé comme un élément de prestige. On le voit beaucoup avec nos ambassades notamment.

**Mme Nathalie Morin.** – Nous nous éloignons aujourd'hui de cette conception et essayons au contraire de faire prévaloir un État modeste dans les relocalisations portées depuis plusieurs années. Nous privilégions des

critères fonctionnels et économiques plutôt que le prestige et le symbole. Les relocalisations du ministère de la justice dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement et du ministère de l'intérieur dans les 12<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> arrondissements illustrent bien ce choix.

**M. Jean-Pierre Bayle.** – En ce qui concerne l'immobilier du ministère des affaires étrangères, la Cour des comptes s'est exprimée dans le cadre de plusieurs travaux récents portant sur les opérations immobilières à l'étranger et sur certaines opérations immobilières en France telles que les archives du Quai d'Orsay ou l'opération du centre de conférences internationales de l'avenue Kléber.

Pour terminer sur un mode plaisant, je rappellerai que la Cour des comptes avait manifesté son intérêt pour louer une superficie de bureaux importante dans les locaux de l'Hôtel de la Marine, mais qu'elle a dû y renoncer en raison du niveau du loyer demandé. Cela illustre bien à quel point ces problématiques sont importantes pour nous aussi !

**Mme Michèle André, présidente.** – Je remercie nos intervenants pour leur présence ainsi que pour la qualité de leurs propos.