

N° 140

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

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 Éblé, 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.) :** 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

**Sénat :** 139 et 141 à 146 (2016-2017)



# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »</b>	
<b>I. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION EN 2017 .....</b>	<b>11</b>
1. <i>Une mission qui porte l'essentiel des crédits des ministères économiques et financiers .....</i>	<i>11</i>
2. <i>Un exercice marqué par la mise en œuvre du prélèvement à la source, la lutte contre le terrorisme, et la modernisation des administrations économiques et financières .....</i>	<i>14</i>
<b>II. LE PROGRAMME 156 : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL.....</b>	<b>16</b>
1. <i>L'administration fiscale, première direction à réseau de Bercy .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Des crédits en hausse pour la première fois depuis dix ans, et une atténuation notable de la baisse tendancielle des effectifs .....</i>	<i>16</i>
3. <i>Des économies de fonctionnement encore insuffisantes au regard des progrès de la dématérialisation .....</i>	<i>20</i>
4. <i>Le prélèvement à la source : un changement important dont la prévision budgétaire est insuffisante .....</i>	<i>21</i>
a) <i>Un impact incertain sur les effectifs de la DGFIP, à court terme comme à moyen et long terme .....</i>	<i>22</i>
b) <i>L'enjeu de la formation des agents et de l'organisation des services.....</i>	<i>24</i>
c) <i>Les investissements informatiques : un chiffrage insuffisant... et des précédents fâcheux .....</i>	<i>25</i>
d) <i>Une campagne de communication non prévue par le budget.....</i>	<i>27</i>
5. <i>La rationalisation du réseau de la DGFIP : une évolution nécessaire, mais une concertation territoriale défailante .....</i>	<i>28</i>
6. <i>Le contrôle fiscal : évoluer sans renoncer .....</i>	<i>30</i>
<b>III. LE PROGRAMME 302 : FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES....</b>	<b>34</b>
1. <i>La douane : une administration dont les missions évoluent.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Des crédits et des effectifs en hausse dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, qui permettront de renforcer l'efficacité de la DGDDI d'une manière générale .....</i>	<i>36</i>
3. <i>La relance des investissements en 2017 : une nécessité pour la DGDDI, au-delà même du plan de lutte contre le terrorisme .....</i>	<i>39</i>
4. <i>Les dépenses de fonctionnement : des efforts notables, en dépit de pistes ignorées, notamment en matière de logement .....</i>	<i>43</i>
5. <i>La modernisation de la douane et la rationalisation de son réseau : une démarche qui demeure nécessaire, mais qui doit être concertée .....</i>	<i>45</i>
6. <i>L'analyse des données : un défi majeur qui se heurte aux règles de recrutement des contractuels de la fonction publique .....</i>	<i>48</i>
7. <i>Les dépenses d'intervention en faveur des débiteurs de tabac : une diminution sans rapport avec les gains d'efficacité de la DGDDI .....</i>	<i>50</i>

---

<b>IV. LE PROGRAMME 218 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</b> .....	51
1. <i>Un budget qui porte les missions et les fonctions transversales des ministères économiques et financiers</i> .....	51
2. <i>Une stabilité des dépenses des structures permanentes</i> .....	52
3. <i>Des économies transversales nécessaires, mais compliquées par l'éclatement des acteurs</i> .....	55
<b>V. LE PROGRAMME 148 : FONCTION PUBLIQUE</b> .....	56
1. <i>La formation, l'apprentissage et l'action sociale en faveur des agents publics</i> .....	56
2. <i>Des crédits en légère hausse, notamment au profit de la formation et de l'apprentissage</i> .....	57

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

<b>I. UNE MISSION DONT LE PÉRIMÈTRE DOIT RESTER CIRCONSCRIT À DES SITUATIONS EXCEPTIONNELLES</b> .....	61
<b>A. UNE MISSION COMPOSÉE DE DEUX DOTATIONS AUX PROCÉDURES PARTICULIÈRES</b> .....	61
1. <i>Deux programmes (P 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » et P 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ») prévus à l'article 7 de la LOLF</i> .....	61
2. <i>Une mission dénuée de stratégie de performance et spécifique sur le plan de l'exécution budgétaire</i> .....	62
<b>B. UNE UTILISATION DES CRÉDITS PARFOIS CONTESTABLE</b> .....	62
<b>II. LA MISSION, LA MOINS DOTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL, EN DIMINUTION PAR RAPPORT À 2016</b> .....	64
<b>A. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE</b> .....	64
<b>B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION EN RAISON DE L'ABSENCE DE BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 551</b> .....	64
1. <i>La non-budgétisation du programme 551 : un « retour à la normale » budgétaire</i> .....	65
2. <i>Une dotation stable pour le programme 552, dont le montant important en AE pose toujours question</i> .....	66

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

<b>I. UN COMPTE RÉNOVÉ AU PROFIT D'UN RECENTRAGE</b> .....	69
<b>A. LE RECENTRAGE DU COMPTE, QUI UNIFIE DÉSORMAIS LES VECTEURS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE</b> .....	69
1. <i>L'article 20 du projet de loi de finances pour 2017 propose de modifier la structure du CAS</i> .	69
2. <i>La suppression de la contribution obligatoire au désendettement de l'État a pour contrepartie l'extension du CAS aux dépenses d'entretien lourdes du propriétaire de l'ancien programme 309</i> .....	72
3. <i>Les recettes du CAS sont majorées de l'affectation du produit des redevances domaniales</i> .....	73
<b>B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 7 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT</b> .....	76

C. ... CONTRASTANT AVEC LA VOLONTÉ DE METTRE EN ŒUVRE UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT .....	77
1. <i>L'annonce d'une politique immobilière de l'État renouvelée...</i> .....	77
2. ... <i>s'est d'abord traduite par une gouvernance renouvelée</i> .....	78
a) La direction de l'immobilier de l'État.....	78
b) Les instances de gouvernance.....	80
<b>II. LA RÉNOVATION DU CAS, UN BESOIN IDENTIFIÉ POUR RÉPONDRE À DES DÉFIS RENOUVELÉS</b> .....	80
A. UN OUTIL AU SERVICE D'UNE MEILLEURE APPRÉHENSION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE .....	80
1. <i>Si le CAS a favorisé l'émergence d'une politique immobilière de l'État...</i> .....	80
2. ... <i>il est arrivé au bout de sa logique initiale</i> .....	83
B. UN OUTIL ARRIVÉ AU BOUT DE SA PREMIÈRE LOGIQUE, APPELANT DES ÉVOLUTIONS.....	85
1. <i>L'unification des vecteurs budgétaires</i> .....	85
2. <i>L'ambition d'une appréhension plus globale de l'immobilier public</i> .....	85
a) La généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux .....	85
b) La redéfinition des règles applicables aux opérateurs .....	87
<b>III. ENCORE INACHEVÉE, LA RÉFORME DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT NE RÉSOUT PAS LES CONFLITS D'OBJECTIFS ET SON MANQUE DE VISION DE LONG TERME</b> .....	91
A. UNE REFONTE LARGEMENT INACHEVÉE... ..	91
1. <i>Certaines évolutions du CAS demeurent à préciser</i> .....	91
2. <i>Les difficultés de la généralisation du volet diagnostique des SDIR, éloignant l'élaboration de la stratégie</i> .....	92
3. <i>Investie du pilotage stratégique du parc, la DIE continue pourtant de se heurter à des acteurs et logiques pluriels</i> .....	93
B. ... QUI NE RÉSOUT PAS LES PRINCIPAUX ÉCUEILS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT.....	96
1. <i>L'immobilier, une fonction support utilisée comme le support de politiques</i> .....	96
a) Le dispositif « Duflot » contrevient aux principes ayant présidé à la création du CAS.....	96
b) De nouveaux avatars soulignent le conflit persistant entre la politique de l'immobilier de l'État et la politique du logement.....	98
2. <i>Face à la persistante question de la pérennité financière du CAS...</i> .....	98
3. ... <i>il convient de définir un cadre et une stratégie à moyen et long termes</i> .....	99
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	101
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	103
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	105
• <b>ARTICLE 55 decies [nouveau] (Art. L. 413-5, L. 413-11, L. 413-12 du code des communes, art. 106 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 14 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique, art. 146 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016) Indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante</b> .....	105

- *ARTICLE 55 undecies [nouveau] (Art. 3 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique) Prorogation du dispositif « Sauvadet » d'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de certaines établissements publics*..... 109
- *ARTICLE 55 duodecies [nouveau] (Art. 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010) Renforcement des moyens de contrôle des arrêts de travail dus à une maladie et des cumuls d'activités des fonctionnaires de l'État* ..... 113
- *ARTICLE 55 terdecies [nouveau ] Plafond de surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs* ..... 121

**EXAMEN EN COMMISSION**..... 127

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

1. Les crédits de la mission demandés pour 2017 s'élèvent à 10,9 milliards d'euros en CP, soit **une hausse de 1,1 % (123,6 millions d'euros) par rapport à 2016, qui contraste avec la baisse continue des années précédentes.**

2. **Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »** porte les crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP), soit 74,2 % des crédits de la mission, en hausse de 1 % (77,5 millions d'euros).

3. **L'exercice 2017 est en effet marqué par la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**, qui se traduit notamment par la « sauvegarde » de 500 ETP par rapport à la prévision pluriannuelle, correspondant à un schéma d'emplois de - 1 630 ETP (contre 2 130 ETP supprimés en 2016 et 2 000 ETP en 2015). Il apparaît toutefois que **les conséquences budgétaires du prélèvement à la source sont à ce stade difficiles à évaluer** : au-delà de la « sauvegarde » de 500 ETP pour faire face au « pic d'activité » de l'année de transition, l'impact sur les 2 500 ETP chargés du recouvrement de l'impôt sur le revenu est inconnu. Le prélèvement à la source entraînera aussi des conséquences sur **l'organisation concrète des services de la DGFIP**, notamment en ce qui concerne le contrôle des obligations des collecteurs (les employeurs), sur la formation des agents, sur l'adaptation des systèmes informatiques et sur la communication à l'égard des usagers.

4. La mise en œuvre du prélèvement à la source **n'exclue pas la poursuite de la modernisation de la DGFIP, dans le contexte des progrès de la dématérialisation** (télédéclaration, facturation électronique etc.) et de la **rationalisation du réseau territorial de l'administration fiscale**, qui porte aujourd'hui principalement sur le regroupement des postes comptables. Sur ce dernier point, **120 fusions de trésoreries devraient être opérées au sein du réseau rural en 2017** : il importe que cette démarche se fasse dans la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux et des administrations de l'État, et qu'en tout état de cause les décisions **tiennent compte des « schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public »** prévus par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

5. **Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »** porte les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), soit 9,3 % des crédits de la mission, en hausse de 1,2 % (18,9 millions d'euros).

6. **Cette hausse s'explique essentiellement par la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme** annoncé par le Président de la République le 16 novembre 2015, qui prévoit 1 000 postes de douaniers supplémentaires (soit 500 postes en 2016 pour une création nette de 285 ETP et **500 postes en 2017 pour une création nette de 250 ETP**) ainsi que **45 millions d'euros supplémentaires** en 2016 et 2017 pour financer l'achat de nouveaux équipements.

7. En pratique, le plan de lutte contre le terrorisme **permet de financer la modernisation de l'ensemble des métiers de la DGDDI**, qu'il s'agisse du contrôle des flux de personnes et de marchandises, de la surveillance du territoire, de la lutte contre le blanchiment ou encore de l'analyse des risques. **Elle n'exclue pas la nécessaire modernisation de la douane dans le cadre du projet stratégique 2018**, qui passe par des **gains encore insuffisants sur les dépenses de fonctionnement courant** (notamment en matière de logement des douaniers) et une **rationalisation du réseau territorial**, permise par la dématérialisation et les procédures centralisées du nouveau code des douanes de l'Union (CDU), mais qui là encore doit être menée dans la concertation.

8. **L'année 2017 marque aussi une relance bienvenue des dépenses d'investissement de la douane**, en partie financées par le plan de lutte contre le terrorisme. Les priorités concernent le renouvellement des **moyens aéromaritimes** d'une part, et **l'informatique** d'autre part. Sur ce dernier point, **la mise en place du nouveau centre informatique douanier (CID) à Osny en 2016 constitue un exemple réussi de mutualisation interministérielle** : la DGDDI n'utilise que 30 % de la surface disponible, le reste des serveurs étant loués à d'autres ministères.

9. Pour la DGDDI, comme d'ailleurs pour d'autres administrations, **l'analyse des données (datamining) constitue une priorité**. À cet égard, il importe de permettre à la DGDDI de procéder au recrutement de « profils atypiques » (*data analysts, data scientists* etc.). **Or le cadre juridique actuel ne permet pas de leur offrir une rémunération attractive**, au regard notamment des conditions du secteur privé : ce cadre doit évoluer.

10. En 2017, les crédits du **programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières »** affichent une hausse de 1,7 % (16,4 millions d'euros), qui s'explique essentiellement par la création de l'Agence française de prévention de la corruption. **Au-delà, il apparaît que les gains d'efficacité demeurent très modestes, en raison notamment de la multiplicité des services et structures relevant du programme**. Les indicateurs de performance témoignent de résultats encore insuffisants, par exemple en matière de mutualisation des achats (en dépit de la création de la direction des achats de l'État) et en matière immobilière.

11. En 2017, les crédits du **programme 148 « Fonction publique »** affichent une hausse de 4,6 % (10,7 millions d'euros), principalement destinée à financer 110 places supplémentaires au sein des instituts régionaux d'administration (IRA). D'une manière générale, **la mise en place d'une « DRH de l'État » renforcée** devrait permettre de mener des réformes plus ambitieuses de la fonction publique, s'agissant par exemple de la grille des rémunérations ou du passage d'une logique de corps à une logique de métiers.

*La mission « Crédits non répartis »*

1. Le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » ne fait l'objet d'aucune demande de crédits, il s'agit d'un retour à la situation qui prévalait depuis 2009. Le programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » se voit attribuer des montants identiques à 2016 : 324 millions d'euros d'AE – justifiés par la nécessité de financer d'éventuelles prises à bail privé – et 24 millions d'euros de CP. On peut néanmoins s'interroger sur le montant prévu d'AE puisque les crédits consommés, depuis 2012, n'ont jamais dépassé les 150 millions mais également sur sa justification car l'évolution de la politique immobilière de l'État devrait conduire à la fin de ces provisions.

2. Le recours aux crédits de la mission est parfois contestable puisque s'éloignant de l'exigence d'imprévisibilité prévue par la LOLF. Vos rapporteurs réitèrent leur proposition de circonscrire les crédits du programme 552 au critère accidentel et considèrent, par ailleurs, qu'une budgétisation plus juste de certains programmes (« fonds spéciaux » notamment) permettrait de réduire le recours à la mission « Crédits non répartis ».

*Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »*

1. L'architecture budgétaire du compte d'affectation spéciale est doublement modifiée. En dépenses, il retrace désormais la totalité des crédits immobiliers interministériels, en intégrant les dépenses d'entretien lourd portées jusqu'à présent par le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » et la contribution obligatoire au désendettement de l'État appliquée sur chaque produit de cessions est supprimée, seule demeure une contribution exceptionnelle du ministère des affaires étrangères au titre des cessions immobilières à l'étranger. En recettes, le compte d'affectation spéciale devient affectataire du produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, sous réserves d'exceptions. Toutefois, la réforme du compte d'affectation spéciale est incomplète : la maquette de performance n'est pas actualisée et les nouvelles règles de gestion doivent encore être précisées.

2. Pour 2017, les crédits demandés s'élèvent à 585 millions d'euros en crédits de paiement, dont 60 millions d'euros au titre de la contribution exceptionnelle au désendettement de l'État des cessions immobilières à l'étranger et 525 millions d'euros pour les opérations immobilières. À périmètre constant, les crédits immobiliers interministériels diminuent de 7 % par rapport à 2016.

*À la date du 10 octobre 2016, 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 :*

*- 87 % 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 » ;*

*- 76 % 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. LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION EN 2017

#### 1. Une mission qui porte l'essentiel des crédits des ministères économiques et financiers

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est la **principale mission du pôle économique et financier de l'État**. Pour l'exercice 2017, crédits de la mission sont répartis entre quatre programmes, qui peuvent être classés en deux catégories :

- **d'une part, pour 84 % des crédits de la mission, les programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière**, correspondant aux deux grandes directions à réseaux du pôle économique et financier de l'État : la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour le programme 156, et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) pour le programme 302 ;

- **d'autre part, pour 16 % des crédits, deux programmes ayant une forte dimension interministérielle** : d'une part, les structures d'état-major et de coordination/pilotage transversal des ministères économiques et financiers (programme 218), et d'autre part, la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle (programme 148).

**Le programme 309 « Entretien des bâtiments » de l'État est supprimé en 2017** : les dépenses consacrées aux travaux d'entretien lourd de l'État propriétaire sont désormais portées par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (cf. *infra*), dans le cadre de la **refonte de l'architecture budgétaire de la politique immobilière de l'État**, prévue par l'article 20 du présent projet de loi de finances.

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

(en euros)

<i>en AE</i>		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
<b>Programme 156</b>	<i>Total</i>	<b>8 137 679 004</b>	<b>8 098 060 567</b>	<b>8 249 631 572</b>	<b>151 571 005</b>	<b>1,9%</b>
	<i>T2</i>	7 059 312 117	6 941 697 212	7 019 286 200	77 588 988	1,1%
	<i>HT 2</i>	1 078 366 887	1 156 363 355	1 230 345 372	73 982 017	6,4%
<b>Programme 302</b>	<i>Total</i>	<b>1 571 787 599</b>	<b>1 588 524 884</b>	<b>1 579 321 258</b>	<b>-9 203 626</b>	<b>-0,6%</b>
	<i>T2</i>	1 136 780 166	1 155 896 497	1 199 613 002	43 716 505	3,8%
	<i>HT 2</i>	435 007 433	432 628 387	379 708 256	-52 920 131	-12,2%
<b>Programme 218</b>	<i>Total</i>	<b>987 570 121</b>	<b>1 028 760 304</b>	<b>1 005 271 267</b>	<b>-23 489 037</b>	<b>-2,3%</b>
	<i>T2</i>	507 027 946	499 560 483	506 994 603	7 434 120	1,5%
	<i>HT 2</i>	480 542 175	529 199 821	498 276 664	-30 923 157	-5,8%
<b>Programme 148</b>	<i>Total</i>	<b>202 538 801</b>	<b>231 498 380</b>	<b>245 143 031</b>	<b>13 644 651</b>	<b>5,9%</b>
	<i>T2</i>	157 445	30 249 143	35 770 000	5 520 857	18,3%
	<i>HT 2</i>	202 381 356	201 249 237	209 373 031	8 123 794	4,0%
<b>Total Mission (AE)</b>	<i>Total</i>	<b>10 899 575 525</b>	<b>10 946 844 135</b>	<b>11 079 367 128</b>	<b>132 522 993</b>	<b>1,2%</b>
	<i>T2</i>	8 703 277 674	8 627 403 335	8 761 663 805	134 260 470	1,6%
	<i>HT 2</i>	2 196 297 851	2 319 440 800	2 317 703 323	-1 737 477	-0,1%

<i>en CP</i>		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
<b>Programme 156</b>	<i>Total</i>	<b>8 149 611 881</b>	<b>8 012 691 341</b>	<b>8 090 216 589</b>	<b>77 525 248</b>	<b>1,0%</b>
	<i>T2</i>	7 059 312 117	6 941 697 212	7 019 286 200	77 588 988	1,1%
	<i>HT 2</i>	1 090 299 764	1 070 994 129	1 070 930 389	-63 740	0,0%
<b>Programme 302</b>	<i>Total</i>	<b>1 573 495 429</b>	<b>1 546 423 585</b>	<b>1 565 364 493</b>	<b>18 940 908</b>	<b>1,2%</b>
	<i>T2</i>	1 136 780 166	1 155 896 497	1 199 613 002	43 716 505	3,8%
	<i>HT 2</i>	436 715 263	390 527 088	365 751 491	-24 775 597	-6,3%
<b>Programme 218</b>	<i>Total</i>	<b>1 051 345 125</b>	<b>993 256 452</b>	<b>1 009 674 580</b>	<b>16 418 128</b>	<b>1,7%</b>
	<i>T2</i>	507 027 946	499 560 483	506 994 603	7 434 120	1,5%
	<i>HT 2</i>	544 317 179	493 695 969	502 679 977	8 984 008	1,8%
<b>Programme 148</b>	<i>Total</i>	<b>193 434 160</b>	<b>234 439 187</b>	<b>245 143 031</b>	<b>10 703 844</b>	<b>4,6%</b>
	<i>T2</i>	157 445	30 249 143	35 770 000	5 520 857	18,3%
	<i>HT 2</i>	193 276 715	204 190 044	209 373 031	5 182 987	2,5%
<b>Total Mission (CP)</b>	<i>Total</i>	<b>10 967 886 595</b>	<b>10 786 810 565</b>	<b>10 910 398 693</b>	<b>123 588 128</b>	<b>1,1%</b>
	<i>T2</i>	8 703 277 674	8 627 403 335	8 761 663 805	134 260 470	1,6%
	<i>HT 2</i>	2 264 608 921	2 159 407 230	2 148 734 888	-10 672 342	-0,5%

Source : projet de loi de finances pour 2017

**Évolution par titre des crédits (AE et CP) de la mission  
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

*(en euros)*

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
<b>Titre 2</b>	AE	8 703 277 674	8 627 403 335	8 761 663 805	134 260 470	1,6%
Personnel	CP	8 703 277 674	8 627 403 335	8 761 663 805	134 260 470	1,6%
<b>Titre 3</b>	AE	1 843 128 661	2 023 628 797	1 989 847 105	-33 781 692	-1,7%
Fonctionnement	CP	1 897 948 227	1 854 306 041	1 835 852 238	-18 453 803	-1,0%
<b>Titre 5</b>	AE	112 200 105	111 447 750	151 711 162	40 263 412	36,1%
Investissement	CP	122 170 499	120 745 256	136 737 594	15 992 338	13,2%
<b>Titre 6</b>	AE	240 603 234	184 204 253	175 845 056	-8 359 197	-4,5%
Intervention	CP	244 123 882	184 045 933	175 845 056	-8 200 877	-4,5%
<b>Titre 7</b>	AE	365 851	310 000	300 000	-10 000	-3,2%
Op. financières	CP	366 313	310 000	300 000	-10 000	-3,2%
<b>Total Mission</b>	AE	10 899 575 525	10 946 994 135	11 079 367 128	132 372 993	1,2%
	CP	10 967 886 595	10 786 810 565	10 910 398 693	123 588 128	1,1%

Source : projet de loi de finances pour 2017

**Répartition par titre et par programme des crédits pour 2017 de la mission  
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

*(en CP) (en millions d'euros)*

<b>Titre 2 : Personnel</b>	8 762	80,3%
<b>Total hors titre 2 :</b>	<b>2 149</b>	<b>19,7%</b>
<b>Titre 3 : Fonctionnement</b>	1 836	16,8%
<b>Titre 5 : Investissement</b>	137	1,3%
<b>Titre 6 : Intervention</b>	176	1,6%
<b>Titre 7 : Opérations financières</b>	0,3	0,0%
<b>Total pour la mission :</b>	<b>10 910</b>	<b>100,0%</b>

	PLF 2017 CP	
<b>Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</b>	8 090	74,2%
<b>Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges</b>	1 010	9,3%
<b>Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</b>	1 565	14,3%
<b>Programme 148 - Fonction publique</b>	245	2,2%
<b>Total pour la mission :</b>	<b>10 910</b>	<b>100,0%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2017

## **2. Un exercice marqué par la mise en œuvre du prélèvement à la source, la lutte contre le terrorisme, et la modernisation des administrations économiques et financières**

Les crédits demandés au titre de l'année 2017 pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » s'élèvent à **10,9 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 1,1 % (123,6 millions d'euros)** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. En AE, la hausse est légèrement supérieure, soit + 1,2 % (132,5 millions d'euros).

**Cette hausse fait de l'exercice 2017 un exercice particulier, qui contraste avec la diminution continue des crédits de la mission ces dernières années.** Ainsi, en CP, ceux-ci ont connu une baisse de 2,8 % en 2016, de 1,4 % en 2015 et de 1,5 % en 2014.

**Cette situation particulière a deux explications principales :**

- **d'une part, la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu par la direction générale des finances publiques (DGFIP)**, qui conduit à minorer de 500 ETP<sup>1</sup> la baisse des effectifs de l'administration fiscale et à une hausse des crédits du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » ;

- **d'autre part, la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme, qui prévoit pour la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) la création de 1 000 postes de douaniers et 45 millions d'euros supplémentaires pour l'achat d'équipements, imputés sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ».**

Toutefois, il apparaît que la hausse des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » **excède les dépenses imputables à ces deux seules décisions. De fait, en CP, les crédits de tous les programmes de la mission augmentent en 2017 : + 1 % pour le programme 156 et + 1,2 % pour programme 302, mais aussi + 1,7 % pour le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières », et + 4,6 % pour le programme 148 « Fonction publique ». Et, si le plafond d'emplois de la mission continue à diminuer (passant de 129 296 ETPT<sup>2</sup> en 2016 à 128 023 ETPT en 2017, correspondant à une suppression de 1 553 ETP sur le schéma d'emplois), les crédits de personnel (80,3 % du total) augmentent aussi pour chacune des actions, et globalement de 1,6 % (134,3 millions d'euros).**

---

<sup>1</sup> Équivalent temps plein.

<sup>2</sup> Équivalent temps plein travaillé.

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

*en ETPT (équivalent temps plein travaillé)*

Plafond d'emplois (ETPT)	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart 2017/2016
Programme 156	109 427	107 202	107 294	105 690	-1 604
Programme 302	16 520	16 216	16 473	16 759	286
Programme 218	5 628	5 457	5 529	5 574	45
<b>Total Mission :</b>	<b>131 575</b>	<b>128 875</b>	<b>129 296</b>	<b>128 023</b>	<b>-1 273</b>

*en ETP (équivalent temps plein)*

Schéma d'emplois (ETP)	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart 2017/2016
Programme 156	-1 988	-2 000	-2 130	-1 815	315
Programme 302	-344	-233	285	261	-24
Programme 218	-200	-121	-108	1	109
<b>Total Mission :</b>	<b>-2 532</b>	<b>-2 354</b>	<b>-1 953</b>	<b>-1 553</b>	<b>400</b>

Les schémas d'emplois de l'année N incluent NB : transferts et les effets des schémas d'emplois de l'année N-1.

Source : projet de loi de finances pour 2017, questionnaire budgétaire

Au-delà du prélèvement à la source et de la lutte contre le terrorisme, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte donc **d'autres dépenses, dont certaines sont les bienvenues, à commencer par la poursuite des investissements (notamment informatiques) de la DGFIP et de la DDGDDI.**

**D'autres dépenses, par contre, demeurent insuffisamment maîtrisées, notamment en matière d'immobilier et de fonctionnement courant, ce qui tient en partie à l'éclatement de certaines structures.**

**Il existe pourtant des marges de manœuvre importantes, permises par les progrès de la dématérialisation et de la rationalisation du réseau territorial de l'administration fiscale et de la douane – nécessaire, celle-ci doit cependant être menée dans la concertation au niveau local, particulièrement dans les territoires ruraux.**

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

### 1. L'administration fiscale, première direction à réseau de Bercy

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public » porte l'ensemble des crédits de la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**, qui représente à elle seule 74,2 % des crédits de la mission.

**Les crédits de la DGFIP sont ventilés en actions correspondant aux différents « métiers »** de l'administration fiscale française : calcul de l'assiette, contrôle et recouvrement des impôts dus par les grandes entreprises (action 01), par les PME (action 02) et par les particuliers (action 03) ; gestion financière et comptable de l'État (action 05) ; gestion et paiement des retraites des agents publics (action 06) ; tenue des comptes, paiement des dépenses et recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (action 07), et services aux organismes soumis à une obligation de dépôt auprès de l'État (action 08). Enfin, l'action 09 « Soutien » a vocation à porter les dépenses transversales ou ne pouvant pas être rattachées à une action précise.

Cette architecture budgétaire en « métiers » ne correspond donc pas nécessairement aux dépenses de chaque service et de chaque direction.

### 2. Des crédits en hausse pour la première fois depuis dix ans, et une atténuation notable de la baisse tendancielle des effectifs

Les crédits demandés en 2017 pour le programme 156 s'élèvent à **8,1 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 1 % (77,5 millions d'euros) par rapport à 2016**. La hausse est même de 1,9 % (151,6 millions d'euros) en AE, pour un total de 8,2 milliards d'euros.

**Cette hausse des crédits de la DGFIP est la première depuis plus d'une dizaine d'années**, et explique très largement la hausse des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Cette augmentation, notable, ne tient pas à l'interruption du mouvement de rationalisation et de modernisation de l'administration fiscale, mais plutôt au **caractère particulier de l'exercice 2017, principalement en raison de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu** (cf. *infra*).

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

(en AE) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - Fiscalité des grandes entreprises	<b>Total :</b>	<b>110 931 848</b>	<b>111 574 616</b>	<b>111 311 303</b>	<b>-263 313</b>	<b>-0,2%</b>
	Titre 2 :	104 691 536	107 224 616	105 711 303	-1 513 313	-1,4%
	Titre 3 :	6 240 312	4 350 000	5 600 000	1 250 000	28,7%
02 - Fiscalité des PME	<b>Total :</b>	<b>1 668 345 374</b>	<b>1 712 439 898</b>	<b>1 682 200 158</b>	<b>-30 239 740</b>	<b>-1,8%</b>
	Titre 2 :	1 619 362 784	1 664 649 898	1 621 560 158	-43 089 740	-2,6%
	Titre 3 :	42 937 617	43 450 000	50 440 000	6 990 000	16,1%
	Titre 5 :	6 044 973	4 340 000	10 200 000	5 860 000	135,0%
03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	<b>Total :</b>	<b>2 230 935 332</b>	<b>2 240 697 367</b>	<b>2 212 729 350</b>	<b>-27 968 017</b>	<b>-1,2%</b>
	Titre 2 :	2 147 385 696	2 151 117 367	2 125 124 350	-25 993 017	-1,2%
	Titre 3 :	82 469 349	88 790 000	85 360 000	-3 430 000	-3,9%
	Titre 5 :	1 080 287	790 000	2 245 000	1 455 000	184,2%
05 - Gestion financière de l'État hors fiscalité	<b>Total :</b>	<b>732 605 992</b>	<b>781 741 708</b>	<b>730 072 672</b>	<b>-51 669 036</b>	<b>-6,6%</b>
	Titre 2 :	721 089 969	772 101 708	717 622 672	-54 479 036	-7,1%
	Titre 3 :	9 336 042	9 330 000	10 500 000	1 170 000	12,5%
	Titre 5 :	2 179 981	310 000	1 950 000	1 640 000	529,0%
06 - Gestion des pensions	<b>Total :</b>	<b>66 713 328</b>	<b>63 498 099</b>	<b>64 149 835</b>	<b>651 736</b>	<b>1,0%</b>
	Titre 2 :	60 961 333	56 398 099	58 149 835	1 751 736	3,1%
	Titre 3 :	4 505 282	5 450 000	4 450 000	-1 000 000	-18,3%
	Titre 5 :	781 475	1 000 000	800 000	-200 000	-20,0%
	Titre 6 :	465 238	650 000	750 000	100 000	15,4%
07- Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	<b>Total :</b>	<b>1 373 244 619</b>	<b>1 368 188 224</b>	<b>1 363 809 800</b>	<b>-4 378 424</b>	<b>-0,3%</b>
	Titre 2 :	1 346 468 998	1 350 548 224	1 336 629 800	-13 918 424	-1,0%
	Titre 3 :	25 980 091	17 050 000	26 160 000	9 110 000	53,4%
	Titre 5 :	795 693	590 000	1 020 000	430 000	72,9%
08 - Gestion des fonds déposés	<b>Total :</b>	<b>57 309 068</b>	<b>59 853 416</b>	<b>57 029 463</b>	<b>-2 823 953</b>	<b>-4,7%</b>
	Titre 2 :	57 006 728	59 565 416	56 566 463	-2 998 953	-5,0%
	Titre 3 :	302 340	288 000	463 000	175 000	60,8%
09 - Soutien	<b>Total :</b>	<b>1 897 593 443</b>	<b>1 760 067 239</b>	<b>2 028 328 991</b>	<b>268 261 752</b>	<b>15,2%</b>
	Titre 2 :	1 002 345 073	780 091 884	997 921 619	217 829 735	27,9%
	Titre 3 :	870 081 994	965 885 355	1 004 817 372	38 932 017	4,0%
	Titre 5 :	24 986 684	13 790 000	25 240 000	11 450 000	83,0%
	Titre 6 :	179 692	300 000	350 000	50 000	16,7%
<b>Total P. 156 (en AE)</b>	<b>Total :</b>	<b>8 137 679 004</b>	<b>8 098 060 567</b>	<b>8 249 631 572</b>	<b>151 571 005</b>	<b>1,9%</b>
	Titre 2 :	7 059 312 117	6 941 697 212	7 019 286 200	77 588 988	1,1%
	Titre 3 :	1 041 853 027	1 134 593 355	1 187 790 372	53 197 017	4,7%
	Titre 5 :	35 869 093	20 820 000	41 455 000	20 635 000	99,1%
	Titre 6 :	644 767	950 000	1 100 000	150 000	15,8%

Source : projet de loi de finances pour 2017

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

(en CP) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - Fiscalité des grandes entreprises	<b>Total :</b>	<b>115 855 983</b>	<b>116 424 616</b>	<b>114 911 303</b>	<b>-1 513 313</b>	<b>-1,3%</b>
	Titre 2 :	104 691 536	107 224 616	105 711 303	-1 513 313	-1,4%
	Titre 3 :	11 164 447	9 200 000	9 200 000	0	0,0%
02 - Fiscalité des PME	<b>Total :</b>	<b>1 677 035 222</b>	<b>1 720 759 898</b>	<b>1 681 450 158</b>	<b>-39 309 740</b>	<b>-2,3%</b>
	Titre 2 :	1 619 362 784	1 664 649 898	1 621 560 158	-43 089 740	-2,6%
	Titre 3 :	49 780 873	52 000 000	52 660 000	660 000	1,3%
	Titre 5 :	7 891 565	4 110 000	7 230 000	3 120 000	75,9%
03- Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	<b>Total :</b>	<b>2 230 256 426</b>	<b>2 242 207 367</b>	<b>2 208 684 350</b>	<b>-33 523 017</b>	<b>-1,5%</b>
	Titre 2 :	2 147 385 696	2 151 117 367	2 125 124 350	-25 993 017	-1,2%
	Titre 3 :	81 914 372	90 440 000	82 290 000	-8 150 000	-9,0%
	Titre 5 :	956 358	650 000	1 270 000	620 000	95,4%
05- Gestion financière de l'État hors fiscalité	<b>Total :</b>	<b>733 480 928</b>	<b>783 891 708</b>	<b>729 442 672</b>	<b>-54 449 036</b>	<b>-6,9%</b>
	Titre 2 :	721 089 969	772 101 708	717 622 672	-54 479 036	-7,1%
	Titre 3 :	11 563 503	11 150 000	11 560 000	410 000	3,7%
	Titre 5 :	827 456	640 000	260 000	-380 000	-59,4%
06- Gestion des pensions	<b>Total :</b>	<b>67 212 924</b>	<b>63 498 099</b>	<b>64 149 835</b>	<b>651 736</b>	<b>1,0%</b>
	Titre 2 :	60 961 333	56 398 099	58 149 835	1 751 736	3,1%
	Titre 3 :	4 599 018	5 450 000	4 450 000	-1 000 000	-18,3%
	Titre 5 :	1 187 335	1 000 000	800 000	-200 000	-20,0%
	Titre 6 :	465 238	650 000	750 000	100 000	15,4%
07- Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	<b>Total :</b>	<b>1 376 501 004</b>	<b>1 371 728 224</b>	<b>1 360 439 800</b>	<b>-11 288 424</b>	<b>-0,8%</b>
	Titre 2 :	1 346 468 998	1 350 548 224	1 336 629 800	-13 918 424	-1,0%
	Titre 3 :	29 668 745	19 550 000	23 680 000	4 130 000	21,1%
	Titre 5 :	363 424	1 630 000	130 000	-1 500 000	-92,0%
08- Gestion des fonds déposés	<b>Total :</b>	<b>57 308 768</b>	<b>60 003 416</b>	<b>56 940 463</b>	<b>-3 062 953</b>	<b>-5,1%</b>
	Titre 2 :	57 006 728	59 565 416	56 566 463	-2 998 953	-5,0%
	Titre 3 :	302 040	438 000	374 000	-64 000	-14,6%
09- Soutien	<b>Total :</b>	<b>1 891 960 626</b>	<b>1 654 178 013</b>	<b>1 874 198 008</b>	<b>220 019 995</b>	<b>13,3%</b>
	Titre 2 :	1 002 345 073	780 091 884	997 921 619	217 829 735	27,9%
	Titre 3 :	866 501 466	857 616 129	855 386 389	-2 229 740	-0,3%
	Titre 5 :	22 766 202	16 170 000	20 540 000	4 370 000	27,0%
	Titre 6 :	347 885	300 000	350 000	50 000	16,7%
<b>Total P. 156 (en CP)</b>	<b>Total :</b>	<b>8 149 611 881</b>	<b>8 012 691 341</b>	<b>8 090 216 589</b>	<b>77 525 248</b>	<b>1,0%</b>
	Titre 2 :	7 059 312 117	6 941 697 212	7 019 286 200	77 588 988	1,1%
	Titre 3 :	1 055 494 464	1 045 844 129	1 039 600 389	-6 243 740	-0,6%
	Titre 5 :	33 992 340	24 200 000	30 230 000	6 030 000	24,9%
	Titre 6 :	812 960	950 000	1 100 000	150 000	15,8%

Source : projet de loi de finances pour 2017

**La hausse des crédits de la DGFIP porte d'abord sur les dépenses de personnel**, qui représentent à elles seules 86 % du budget de cette administration, et affichent une hausse de 1,1 % (77,6 millions d'euros). De fait, **le schéma d'emplois du programme prévoit une suppression de « seulement » 1 815 ETP (et 1 630 ETP à périmètre constant)**, nettement inférieure aux 2 130 ETP supprimés en loi de finances initiale pour 2016 et aux 2 000 ETP supprimés en exécution en 2015, et qui **correspond à la « sauvegarde » de 500 ETP par rapport à la prévision pluriannuelle du schéma d'emplois**. En conséquence, le plafond d'emplois du programme 156 pour 2017 s'établit à 105 690 ETPT, contre 107 294 ETPT en loi de finances initiale pour 2016.

**Dans le détail, la hausse des crédits du programme 156 est en fait concentrée sur l'action 09 « Soutien »** (+ 13,3 % soit 220 millions d'euros), cette action portant l'essentiel des coûts liés au prélèvement à la source. **À l'inverse, les crédits des autres actions diminuent globalement**, pour un montant cumulé de 142,5 millions d'euros, la baisse étant particulièrement marquée pour l'action 02 « Fiscalité des PME » (- 2,3 %, soit 39,3 millions d'euros), pour l'action 05 « Gestion financière de l'État hors fiscalité » (- 6,9 %, soit 54,4 millions d'euros) et pour l'action 08 « Gestion des fonds déposés » (- 5,1 %, soit 3 millions d'euros). Les dépenses de personnel des différentes actions affichent la même tendance.

Ceci dit, à la lecture des documents budgétaires, **il est impossible de distinguer ce qui relève de véritables gains de productivité dans les actions « métiers » de la DGFIP** (fiscalité des particuliers et des entreprises, gestion comptable etc.) **et ce qui relève d'un simple jeu d'écriture par lequel des dépenses ventilées au sein de chacune des actions « métiers » sont opportunément basculées vers les dépenses indivises de l'action 09 « Soutien »**, celle-ci étant ainsi dire « protégée » en raison de la priorité politique accordée au prélèvement à la source. Ce second cas de figure est d'autant plus à craindre que les coûts et économies liés au prélèvement à la source n'ont, en réalité, pas fait l'objet d'une programmation budgétaire approfondie (cf. *infra*).

Il y a là un exemple très significatif d'un problème plus général déjà dénoncé par vos rapporteurs spéciaux l'année dernière : **le jeu des « vases communicants » entre les différentes actions du programme 156 complique la lecture de la programmation budgétaire et la comparaison des exercices**, au détriment du contrôle parlementaire.

### 3. Des économies de fonctionnement encore insuffisantes au regard des progrès de la dématérialisation

Les crédits et postes supplémentaires prévus pour assurer la mise en œuvre du prélèvement à la source **ne sont pas incompatibles avec la poursuite de la démarche de modernisation et de rationalisation** engagée depuis plusieurs années par l'administration fiscale.

**Or, si les dépenses de fonctionnement de la DGFIP continuent leur contraction en 2017, cette baisse est limitée à 0,6 % en CP (6,2 millions d'euros), loin des 4,5 % (50,3 millions d'euros) prévus au titre de l'exercice 2016 et des baisses constatées les années précédentes.** Une partie de cette « moindre baisse » tient certes aux dépenses de fonctionnement liées au prélèvement à la source, mais cela n'interdit pas de poursuivre, par ailleurs, la rationalisation en cours.

**Si des efforts très importants ont déjà été réalisés ces dernières années, il semble qu'il demeure des marges d'amélioration sur les dépenses de fonctionnement de la DGFIP, du fait notamment des progrès de la dématérialisation (cf. encadré).**

#### Les progrès de la dématérialisation à la DGFIP

La généralisation de l'usage des technologies numériques constitue **l'un des principaux facteurs de modernisation de l'administration fiscale**. 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 76 de la loi de finances pour 2016, qui prévoit une transition graduelle de 2016 à 2019 en fonction du revenu fiscal de référence (RFR), pour les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à Internet. L'indicateur 3.2 du programme 156 a donc été actualisé, et fait désormais état de **21 millions de déclarations en ligne en 2016, et d'une cible de 23 millions pour 2017** ;

- **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*.

*Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et le questionnaire budgétaire*

<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.

Un exemple significatif est celui des frais d'affranchissement de la DGFIP. Dans un rapport d'avril 2015 rendu dans le cadre des « revues de dépenses », ceux-ci avaient été évalués à quelques **200 millions d'euros par an et plus de 360 millions de plis papiers**, soit le second poste de fonctionnement de la DGFIP<sup>1</sup>. Le rapport suggérait donc d'intensifier les économies réalisées sur ce poste, en « *faisant de la dématérialisation la règle et du papier l'exception* », le cas échéant en facturant les envois au prix de deux euros. **Dans les faits, il semble que les efforts réalisés ne soient pas encore à la hauteur de l'enjeu.** Les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux font état de progrès plus que modestes : « *les options retenues à ce stade sont progressives, notamment faute de cadre législatif contraignant pour certaines d'entre elles. (...) Si la DGFIP a pu contenir ses frais d'affranchissement au premier semestre 2016 en réduisant le poids des documents envoyés dans le cadre des campagnes déclaratives (adoption d'une notice simplifiée de 4 pages permettant une économie de 1,4 million d'euros), l'obligation de dématérialisation des déclarations de revenus, qui sera pleinement effective en 2019, ne s'accompagne pas, à ce jour, d'une suppression systématique de l'envoi de l'exemplaire papier de la déclaration ou de celui de l'avis d'imposition. Ceux-ci demeurent en effet soumis au choix de l'usager, et aucune économie significative n'est à attendre mécaniquement. Ainsi, en 2016, la baisse du nombre de déclarations papier envoyées aux usagers s'est traduite par une économie de 458 022 plis, soit 210 000 euros de frais d'affranchissement, et l'économie attendue du fait de la suppression de l'envoi papier des avis d'imposition, qui concerne 4,4 millions d'avis supplémentaires, s'élève à 2,7 millions d'euros* ». Signe que les économies sur ce poste de dépenses tardent à se concrétiser, **une demande de dégel de la réserve de précaution** a été effectuée pour l'année 2016 afin de couvrir des frais d'affranchissement supplémentaires, à hauteur de 1,4 million d'euros<sup>2</sup>.

#### **4. Le prélèvement à la source : un changement important dont la prévision budgétaire est insuffisante**

**La préparation de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu au 1<sup>er</sup> janvier 2018**, prévu par l'article 38 du présent projet de loi de finances, constitue **le principal enjeu budgétaire pour 2017 sur le programme 156**, lequel se caractérise habituellement par des tendances plus structurelles, inhérentes à la rigidité de ses dépenses.

Sans préjuger du bien-fondé de la réforme proposée par le Gouvernement<sup>3</sup>, il convient de saluer **la mobilisation et la compétence de la DGFIP dans la préparation de cette réforme de très grande ampleur.**

---

<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.

<sup>2</sup> Note au Premier ministre du 18 juillet 2016. Source : questionnaire budgétaire complémentaire.

<sup>3</sup> Voir à cet égard, notamment, le rapport n° 98 (2016-2017) fait par Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, « Le prélèvement à la source : un choc de complexité », déposé le 2 novembre 2016.

**Toutefois, sur le strict plan budgétaire, des précisions restent à apporter.** Le projet annuel de performances du programme 156 ne fournit guère d'éléments chiffrés, et sur les 415 pages que compte l'évaluation préalable de l'article 38, seules 5 sont consacrées aux conséquences du prélèvement à la source pour l'administration fiscale. Les incertitudes entourant le volet budgétaire du prélèvement à la source s'expliquent sans doute, au moins en partie, par **le caractère tardif de la décision définitive de sa mise en œuvre au cours de l'exercice 2016**, même si une « *direction de projet dédiée a été mise en place dès l'été 2015 et des premiers contacts ont été pris avec les principales organisations professionnelles à l'automne 2015*<sup>1</sup> ».

**Les implications sont pourtant importantes**, tant sur le plan des effectifs eux-mêmes que de la formation des agents et de l'organisation des services, ainsi que sur le plan des investissements informatiques et de la communication auprès des contribuables et collecteurs.

*a) Un impact incertain sur les effectifs de la DGFIP, à court terme comme à moyen et long terme*

**À court terme, la mise en œuvre du prélèvement à la source devrait entraîner un pic d'activité pour les agents de la DGFIP.** Lors de son audition sur le sujet par la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, le directeur général des finances publiques, Bruno Parent, a ainsi dit s'attendre à « *une charge supplémentaire, (...) car il faudra faire beaucoup d'efforts d'accompagnement, de pédagogie et d'assistance aux contribuables* ». Lors de son audition au Sénat sur le même sujet<sup>3</sup>, Bruno Parent a ajouté : « *ils auront des questions à nous poser et des conseils à nous demander. Nous aurons donc plus de travail, le temps que chacun comprenne le nouveau dispositif et s'y habitue. Cela ne devrait pas durer une éternité. Nous reviendrons ensuite à un rythme de croisière* ».

Ce « **pic d'activité** » explique la « **moindre baisse** » de 500 ETP sur le **schéma d'emplois 2017** (cf. *supra*). Toutefois, vos rapporteurs spéciaux n'ont pu obtenir aucun détail quant aux différents postes concernés et à la répartition de ces 500 ETP. **Le budget de la DGFIP pour 2017 est donc construit sur cette incertitude**, qui ne fait que renforcer les ambiguïtés de la « bascule » des crédits de personnel des actions sectorielles (01 à 08) vers ceux de l'action 09 « Soutien » (cf. *supra*). Il reste néanmoins incontestable que la mise en œuvre du prélèvement à la source entraînera **une surcharge de travail pour les agents de la DGFIP, au risque que celle-ci se fasse au détriment de leurs autres missions, et sans doute d'une ampleur supérieure** à ce que suggère le directeur général des finances publiques : les « *efforts d'accompagnement, de pédagogie et d'accompagnement* » pèsent sans doute assez peu en comparaison des

---

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

<sup>2</sup> Audition de Bruno Parent, directeur général des finances publiques, par la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 27 septembre 2016.

<sup>3</sup> Audition de Bruno Parent, directeur général des finances publiques, par la commission des finances du Sénat, le 19 octobre 2016.

**difficultés pratiques qui ne manqueront pas de se poser pour la gestion de l'année de transition, dont les modalités sont particulièrement complexes.**

**À moyen et long terme, les conséquences du prélèvement à la source sur les effectifs de la DGFIP sont encore plus incertaines.** Lors de son audition au Sénat précitée, Bruno Parent a rappelé que l'objectif du prélèvement à la source était l'amélioration du service rendu aux usagers, et non la baisse des effectifs de la DGFIP : *« les choses sont parfaitement claires : le projet n'a pas pour objet, même s'il peut avoir pour effet, de baisser les charges de l'administration fiscale. Les effectifs diminuent depuis longtemps, et ils continueront de diminuer en 2017, mais ce n'est pas la finalité du prélèvement à la source, qui vise simplement à améliorer les services rendus aux contribuables, en leur donnant plus de facilités pour faire face à leurs obligations. (...) Les retours sur investissement et les allègements de charges seront sans doute moins importants que ce que l'on entend parfois. La réforme concerne seulement le recouvrement de l'impôt sur le revenu des particuliers ; elle n'a d'ailleurs jamais eu d'autre prétention. C'est un champ d'application réduit par rapport à l'éventail des missions de la DGFIP. Nous consacrons 1 200 équivalents temps plein au recouvrement spontané - par opposition aux actions en recouvrement forcé - de l'impôt sur le revenu. C'est le cœur de la fonction concernée par la réforme. C'est donc une erreur de croire que l'on pourrait économiser des dizaines de milliers d'emplois ».*

**Toutefois, cette réduction à terme de quelques 1 200 ETP n'est étayée nulle part** dans les documents budgétaires. D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, aujourd'hui, **environ 2 500 ETP sont spécifiquement affectés au recouvrement de l'impôt sur le revenu** au sein de la DGFIP, sur le total d'environ 15 000 ETP mobilisés pour la gestion des différents aspects de cet impôt. Quant à **l'évaluation préalable**, celle-ci précise seulement que *« s'il est difficile d'arrêter par avance le solde net résultant de la différence entre les tâches appelées à disparaître et les nouvelles tâches, les gains de productivité résultant de la mise en place du prélèvement à la source, en régime de croisière, seront faibles en valeur absolue compte tenu de la dématérialisation intervenue ces dernières années et modestes au regard des effectifs globaux de l'administration fiscale et des réductions de ceux-ci au fil des années (25 000 suppressions d'emplois de 2008 à 2016 par exemple) ».*

À vrai dire, si la réforme proposée par le Gouvernement devait aboutir à une véritable simplification des démarches des contribuables, **elle pourrait déboucher sur des suppressions plus importantes** : cumulée avec les effets de la généralisation de la télédéclaration (cf. *supra*), elle pourrait provoquer à une accélération de la rationalisation du réseau territorial de la DGFIP (cf. *infra*), et concerner les effectifs chargés non seulement du recouvrement spontané et de l'encaissement des recettes, mais **également du contrôle et du recouvrement forcé, et tout simplement de l'accueil des usagers et des fonctions support y afférentes**. La DGFIP précise d'ailleurs qu'il est *« d'ores et déjà possible d'avancer que la retenue à la source permettra à terme de diminuer les charges pour la fiscalité*

*des particuliers au titre du recouvrement de l'impôt sur le revenu<sup>1</sup> ». À l'inverse, s'il s'avère que la mise en œuvre du prélèvement à la source produit davantage de complexité que de simplicité, **la réduction des effectifs pourrait être bien moins importante.***

*b) L'enjeu de la formation des agents et de l'organisation des services*

Au-delà de la question du nombre de postes concernés par la mise en œuvre du prélèvement à la source se pose **la question de la formation des agents de la DGFIP d'une part, et de l'organisation concrète des services d'autre part.**

**Sur le premier point, il s'agit de mettre en œuvre un vaste plan de formation en 2017 et 2018 pour l'ensemble des agents** des services des impôts des particuliers (SIP) et des entreprises (SIE), des trésoreries et des centres d'appel, soit une part très importante des effectifs de la DGFIP – « *plusieurs dizaines de milliers* » selon l'évaluation préalable de l'article 38. Lors de son audition au Sénat, Bruno Parent a déclaré que « **la formation du personnel commencera avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, dès le début de l'année prochaine. (...) La formation de nos cadres et de nos agents devra être suffisamment précoce pour que ces derniers soient en mesure d'apporter soutien et conseils aux contribuables et aux collecteurs à chacune de ces étapes** ». **Toutefois, là encore, aucun élément chiffré précis n'est disponible.** Pourtant, l'enjeu est loin d'être anecdotique : pour mémoire, en 2015, la DGFIP a consacré quelque **273 millions d'euros à la formation professionnelle<sup>2</sup>**. Au-delà du coût se pose la question de l'organisation de ces formations : l'évaluation préalable précise que les formations dans les services locaux ou par e-formation seront privilégiées, et que ces formations « *seront prises en charge par des équipes interne, sans recours à des prestataires externes et donc sans coût budgétaire supplémentaire* » : si tel est le cas, d'autres actions de formation devront-elle être supprimées pour libérer les agents formateurs ?

**S'agissant de l'organisation concrète des services, le prélèvement à la source ne manquera pas d'avoir d'importantes conséquences.** Comme l'indique notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général, dans son rapport sur le sujet<sup>3</sup>, « *certaines tâches, assurées à titre principal par les services des impôts des particuliers et les trésoreries en charge du recouvrement amiable, ont vocation à disparaître – tels que les encaissements des acomptes et des soldes de paiement par chèque, carte bancaire et en numéraire, les travaux de gestion des contrats de mensualisation et les relances des défaillants de paiement – tandis que de nouvelles missions apparaîtraient, en premier lieu pour les services des impôts*

<sup>1</sup> Ceci se traduirait alors par une amélioration de l'indicateur 4.1 du programme 156, qui mesure le « taux d'intervention sur l'impôt », soit le rapport entre le coût de gestion de l'impôt et le montant des recettes fiscales brutes collectées. La prévision pour 2017 est de 0,77, contre 0,80 en projet de loi de finances pour 2016, mais il s'agit aujourd'hui d'un indicateur agrégé qui porte sur l'ensemble des impôts collectés par la DGFIP.

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

<sup>3</sup> Rapport n° 98 (2016-2017) du 2 novembre 2016, précité.

---

*des entreprises, responsables de la gestion de la retenue à la source, qui devraient assurer le contrôle des obligations déclaratives des tiers collecteurs et du reversement des sommes retenues à la source. (...) Par ailleurs, les services d'accueil des particuliers et des professionnels devraient répondre aux questions des contribuables et des tiers collecteurs et, s'agissant des particuliers, les assister dans leurs nouvelles démarches, concernant, par exemple, la modulation ou l'individualisation du taux de prélèvement». Or à ce jour, ces enjeux d'organisation des services de la DGFIP sont très peu étayés.*

*c) Les investissements informatiques : un chiffrage insuffisant... et des précédents fâcheux*

**La réforme du prélèvement à la source explique aussi la forte hausse des dépenses d'investissement du programme 156**, en rupture avec la baisse continue des dernières années. Les crédits de titre 5 demandés au titre de l'année 2017 s'établissent à 30,2 millions d'euros en CP et même 41,5 millions d'euros en AE, soit **une hausse de 24,9 % en CP** (6 millions d'euros) **et un même doublement (+ 99,1 %) en AE** (20,6 millions d'euros).

D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, **la part des crédits consacrés aux dépenses informatiques en 2017 au titre du prélèvement à la source**, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement ou de fonctionnement, s'élève à **17 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP<sup>1</sup>**. On ajoutera qu'une demande de dégel de la réserve de précaution a été effectuée pour l'année 2016, à hauteur de 21,5 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP pour l'informatique liée au prélèvement à la source<sup>2</sup>.

**La DGFIP devra en effet adapter ses systèmes d'information en vue de la mise en œuvre du prélèvement à la source.** D'après l'évaluation préalable, il s'agit de mettre à jour **une quarantaine d'applications au total**, soit « *toutes les applications de gestion de l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi qu'un grand nombre d'applications de gestion des professionnels, du contrôle fiscal, de la paie et de la comptabilité* », tout ceci dans des délais contraints (entre 2017 et 2019). Il s'agit en outre d'assurer l'interconnexion permanente avec les applications des entreprises, et de construire un système spécifique de transmission des données fiscales et de reversement de la retenue à la source pour les entités qui resteront en-dehors du périmètre de la déclaration sociale nominative (DSN) au 1<sup>er</sup> janvier 2018, notamment les administrations et établissements publics. Enfin, des adaptations seront également nécessaires pour la DGFIP non pas en tant que gestionnaire du système, mais en tant qu'utilisateur, puisqu'elle est chargée de payer les traitements et les retraites des agents publics.

**S'agissant de l'impact budgétaire de ces adaptations, l'évaluation préalable indique seulement que « l'essentiel de ces travaux reposera sur les équipes et équipements existants »**, ce qu'a confirmé Bruno Parent lors de son

---

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

<sup>2</sup> Note au Premier ministre du 18 juillet 2016. Source : questionnaire budgétaire complémentaire.

---

audition au Sénat précitée : « nos équipes informatiques sont assez puissantes : nous assumons une grande diversité de tâches, et notre métier consiste à traiter des informations. Ce sont essentiellement les fonctionnaires des services informatiques de la DGFIP qui feront face, même si nous solliciterons aussi une aide externe. **Cela représentera peut-être quelques dizaines de millions d'euros ; ce n'est pas considérable.** Mais l'essentiel du travail sera effectué par les fonctionnaires déjà à l'œuvre sur les systèmes informatiques, pas seulement pour des raisons d'économie budgétaire, mais tout simplement parce qu'il est plus facile de modifier dans un délai contraint un système d'information si on le connaît déjà. De toute manière, si ces fonctionnaires n'exécutaient pas ces tâches, ils en feraient d'autres, et seraient tout de même payés ; voilà pourquoi ces questions sont peu abordées dans le programme 156 ».

De fait, **le projet annuel de performances du programme 156 ne donne aucune estimation précise de ces dépenses** (pas plus en matière d'investissement que de fonctionnement ou de dépenses de personnel d'ailleurs), de sorte qu'il est impossible de savoir ce qui, dans la hausse globale des crédits de titre 5, relève du volet informatique du prélèvement à la source. **À vrai dire, il est probable que l'administration elle-même n'en ait pas à ce stade une connaissance très fine.**

Or, s'agissant des informatiques, **une prudence toute particulière s'impose, en raison notamment du précédent fâcheux de l'Opérateur national de paye (ONP).** Lancé en 2008, ce projet visait à unifier la paye des 2,5 millions d'agents de l'État (volet « SI-Paye »), et devait être connecté aux nouveaux systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) des différents ministères – c'est dans cette interconnexion que se trouvaient l'essentiel des économies attendues. Toutefois, l'hétérogénéité des SIRH ministériels, la faiblesse du pilotage interministériel et les retards pris dans les développements techniques ont conduit à **mettre fin au volet « SI-Paye » de l'ONP le 10 mars 2014, après six années de développement en pure perte,** évaluée à 286 millions d'euros sur la seule période comprise entre 2009 et 2013<sup>1</sup>.

Pour la DGFIP, deux projets informatiques distincts découlent directement de l'arrêt de l'ONP :

- **la modernisation de l'actuelle application de paye des agents publics (projet PAYSAGE),** qui continuera donc à être utilisée en lieu et place de l'ONP. Le projet annuel de performances 2017 estime son coût complet à 28,3 millions d'euros... contre 17 millions d'euros en 2016 ;

- **le développement d'un SIRH interministériel (projet SIRHIUS).** Or, dans un référé du 20 avril 2016<sup>2</sup>, la Cour des comptes a mis en évidence **les importantes incertitudes qui pèsent également sur SIRHIUS :** « dix ans après son lancement, force est de constater que ce projet a pris un retard important et que son

---

<sup>1</sup> D'après les chiffres fournis par le directeur interministériel des systèmes d'information et de communication (DISIC), Jacques Marzin, à l'occasion de l'audition conjointe du 21 mai 2014 sur le projet de l'ONP devant la commission des finances.

<sup>2</sup> Référé S-2016-0980 sur le déploiement du système d'information des ressources humaines des ministères économiques et financiers (SIRHIUS), 20 avril 2016.

*déploiement est loin d'être achevé* ». Celui-ci devait initialement s'achever en 2014, mais n'a pas cessé d'être repoussé depuis, avec une cible actuelle en 2018. À ce jour, seules quatre directions des ministères économiques et financiers et le ministère des affaires étrangères ont effectué la « bascule » sur SIRHIUS<sup>1</sup>. La DGFIP elle-même n'en fait pas partie<sup>2</sup>. La DGFIP évalue le coût complet de SIRHIUS à 127,8 millions d'euros à horizon 2018, la Cour des comptes avançant quant à elle le chiffre de 140 millions d'euros à horizon 2019.

**Dans ce contexte, la mobilisation des compétences informatiques internes de la DGFIP pour le prélèvement à la source appelle l'attention à double titre :** d'une part, on ne saurait exclure un nouvel « accident » comparable à celui de l'ONP, ou du moins d'importants retards tels que ceux qu'a connus le projet CHORUS (même si les adaptations demandées pour le prélèvement à la source sont de bien moindre ampleur) ; d'autre part, l'affectation d'une partie des ressources humaines et techniques au prélèvement à la source pourrait **conduire à des retards ou problèmes supplémentaires sur les projets PAYSAGE et SIRHIUS.**

*d) Une campagne de communication non prévue par le budget*

**Dans la perspective de la mise en œuvre du prélèvement à la source, une campagne de communication nationale est envisagée.** Lors de son audition par la commission des finances, Bruno Parent a fourni quelques indications : *« des actions de communication, au sens médiatique du terme, sont en cours de réflexion. Des spécialistes de la communication de l'État, pas uniquement spécifiques à la DGFIP vu l'ampleur de la réforme, travaillent sur une campagne médiatique qui devra rythmer l'année 2017 : presse, radio, télévision, réseaux sociaux. L'objectif est, là encore, d'accompagner le mieux possible les usagers et les collecteurs. L'architecture générale n'en est pas encore arrêtée, mais il y a une ferme volonté de faire le nécessaire ».*

Il est indéniable qu'une réforme d'une telle ampleur appelle des actions de sensibilisation. **Néanmoins, là encore, la communication n'apparaît pas dans la programmation budgétaire, ce qui laisse plusieurs questions ouvertes.** Tout d'abord, cette campagne sera-t-elle financée sur les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ou d'un autre périmètre ministériel, par exemple au titre de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » ? S'agissant d'un éventuel recours à des prestataires extérieurs, celui-ci se fera-t-il dans le cadre d'un contrat existant (marché public à bon de commande) ou fera-t-il l'objet d'un marché spécifique ?

---

<sup>1</sup> La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), le secrétariat général et l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee).

<sup>2</sup> Sa « bascule » est prévue pour 2018. Toutefois il semble, du moins au moment de la publication du référé de la Cour des comptes, qu'aucune décision n'ait été prise concernant la réorganisation des services RH déconcentrés en lien avec le déploiement de SIRHIUS, alors que c'est pourtant de cela que dépend l'essentiel des réductions d'effectifs attendues (300 ETP).

## **5. La rationalisation du réseau de la DGFIP : une évolution nécessaire, mais une concertation territoriale défailante**

Avec le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, **la rationalisation du réseau territorial de la DGFIP constitue l'autre enjeu budgétaire majeur** du programme 156, déjà présent lors des exercices précédents.

Avec plus de 4 000 points de contact sur l'ensemble du territoire, le réseau de la DGFIP est l'un des plus denses de toutes les administrations d'État. **Sa rationalisation constitue une évolution absolument nécessaire pour les prochaines années** : de fait, la qualité du service rendu aux usagers est aujourd'hui menacée par l'inadaptation de ce réseau aux évolutions **économiques** (bassins d'emploi), **démographiques** (bassins de vie) et **technologiques** (Internet et dématérialisation). À cela vient s'ajouter une contrainte budgétaire forte sur le long terme.

**La réorganisation des services centraux de la DGFIP** a pour l'essentiel été achevée dans la foulée de la fusion entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), intervenue en 2008. La fusion des **directions départementales** est elle aussi achevée : celles-ci sont passées de 208 en 2008 à 101 en 2016. Quant aux **13 directions régionales** qui devraient être créées dans le cadre de la réforme territoriale<sup>1</sup>, celles-ci permettront de regrouper l'ensemble des services et missions régionaux existants.

**Au niveau local, le regroupement des services des impôts des particuliers (SIP) et des services des impôts des entreprises (SIE)** est lui aussi bien avancé : 18 SIP et 31 SIE ont ainsi été fusionnés au 1<sup>er</sup> janvier 2016, et une cinquantaine de SIE et SIP urbains devraient être fusionnés au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>2</sup>. **En parallèle, la DGFIP a engagé une démarche de spécialisation de ses services**, qui se traduit notamment par la création de pôles patrimoniaux (à partir de 2015) ou de structures mixtes trésoreries-SIE-SIP.

**Dès lors, les efforts de rationalisation portent aujourd'hui principalement sur le regroupement des postes comptables (trésoreries) de la DGFIP.** Les trésoreries assurent la gestion budgétaire et comptable des collectivités locales et de leurs établissements publics, des hôpitaux et de certains offices publics de l'habitat. En milieu rural ou péri-urbain, des trésoreries « mixtes » sont aussi compétentes pour le recouvrement des impôts, et offrent aux particuliers un accueil fiscal de proximité, en complément des SIE et des SIP. **Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 149 trésoreries ont été fusionnées avec des trésoreries proches**<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Source : questionnaire budgétaire. Pour mémoire, les regroupements prévus au titre d'un exercice interviennent généralement le 1<sup>er</sup> janvier.

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

### Évolution du réseau déconcentré de la DGFIP depuis 2012

Au 31 décembre de chaque année (et 1<sup>er</sup> janvier pour 2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Trésoreries mixtes	1683	1661	1615	1525	1338
Trésoreries spécialisées	962	963	977	982	1023
SIP-SIE	543	540	541	535	523
SIP-SIE	218	218	217	216	205
SIE	539	539	538	529	501
Pôles de recouvrement spécialisés	104	104	104	104	104
Services de la publicité foncière	354	354	354	354	354
<b>Total</b>	<b>4403</b>	<b>4379</b>	<b>4346</b>	<b>4245</b>	<b>4048</b>

Source : DGFIP, questionnaire budgétaire complémentaire

### Regroupements des trésoreries la DGFIP depuis 2009

Au 31 décembre de chaque année (2016 : prévisions)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Trésoreries spécialisées	24	23	23	12	7	9	13	31
Trésoreries mixtes	52	29	22	23	15	24	68	118
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>52</b>	<b>45</b>	<b>35</b>	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>81</b>	<b>149</b>

Source : DGFIP, questionnaire budgétaire complémentaire

**S'agissant du réseau urbain**, un mouvement de regroupement des postes comptables a été engagé en 2015. Les trésoreries sont également concernées par la démarche de spécialisation, avec notamment **la création de trésoreries hospitalières, plus étoffées et plus professionnelles**.

**C'est donc sur la réorganisation du réseau rural de la DGFIP que se concentrent les principales difficultés**. Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, **120 fusions de trésoreries devraient être opérées au sein du réseau rural de la DGFIP<sup>1</sup>**. Sur le fond, le 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, est bien sûr nécessaire. En outre, la réorganisation des intercommunalités justifie une adaptation des trésoreries à la nouvelle carte.

**Toutefois, il est absolument impératif de conduire ce mouvement de rationalisation en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux**, et notamment les élus et le préfet, à qui il incombe de coordonner l'ensemble des administrations de l'État, ainsi qu'avec les personnels de la DGFIP. En l'absence d'une telle concertation, **un même territoire pourrait « perdre » en même temps plusieurs services de l'État** - l'administration fiscale, la gendarmerie, la douane etc. -, ce qui représente une grave menace pour l'aménagement du territoire, sans rien apporter à l'usager en termes de qualité du service public.

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

En particulier, rien ne justifie *a priori* que tous les services de l'État se regroupent au chef-lieu du département ou de la région. **En principe, la DGFIP s'oblige à une telle concertation** : « *la méthode appliquée est fondée sur le dialogue et sur l'appréciation des besoins au plus proche du terrain. (...) C'est à l'issue de cette phase de concertation que la décision de réorganisation des services est, le cas échéant, prise par le ministre* ».

**En pratique, il semble cependant que cette concertation soit aujourd'hui défailante, du moins dans certains territoires.** Cela ne tient pas tant à la DGFIP elle-même qu'à l'absence de dialogue entre les différents services de l'État, qui conduisent chacun la rationalisation de leur propre réseau de manière autonome. À cet égard, il est bon de rappeler que l'article 98 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République<sup>1</sup> (loi Notre) prévoit expressément l'élaboration de « schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public » : si ceux-ci n'ont pas de valeur contraignante, il est tout de même regrettable de constater que, dans certains territoires, le préfet intervient avant même que le schéma ait pu être élaboré.

Dans ce contexte, la démarche de la DGFIP doit évoluer, comme d'ailleurs celle des autres administrations :

- la DGFIP et le cas échéant le préfet devraient **s'abstenir de prendre toute décision avant l'adoption du schéma départemental** d'amélioration et d'accessibilité des services au public ;

- **une prévisibilité à moyen terme est nécessaire**, au moins pour les cas où les évolutions sont évidentes, par exemple pour les trésoreries hospitalières ou l'adaptation à la nouvelle carte intercommunale ;

- **la présence de proximité doit être maintenue**, y compris par un développement du recours aux maisons de service au public pour l'accueil des usagers. La proximité de l'accueil et des services « de base » n'est pas incompatible avec un regroupement, par ailleurs, des services spécialisés.

## 6. Le contrôle fiscal : évoluer sans renoncer

En dépit de la baisse tendancielle des effectifs de la DGFIP, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales constitue – à juste titre – une priorité forte du Gouvernement. **À ce titre, les effectifs du contrôle fiscal au sein de la DGFIP sont « sanctuarisés »**, ce qu'a confirmé le directeur général des finances publiques, Bruno Parent, à vos rapporteurs spéciaux<sup>2</sup>. Compte tenu de la diminution globale du plafond d'emplois du programme 156, la proportion des agents chargés du contrôle fiscal tend même à augmenter, atteignant **9,7 % des effectifs en 2017**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 précitée.

<sup>2</sup> Entretien avec Bruno Parent, directeur général des finances publiques, le 20 octobre 2016.

### Répartition des emplois de la DGFIP

(en ETPT et en % des effectifs, au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année)

	2016		2017	
Contrôle fiscal et assimilés	10 193	9,5%	10 252	9,7%
Directions spécialisées (hors contrôle fiscal)	6 974	6,5%	7 398	7,0%
Gestion des impôts : SIE, SIP etc.	37 982	35,4%	37 097	35,1%
Gestion du secteur public local (trésoreries spécialisées)	11 910	11,1%	14 057	13,3%
Directions départementales (DDFiP) et régionales (DRFiP)	21 673	20,2%	20 398	19,3%
Services de publicité foncière				3,8%
Trésoreries mixtes	3 863	3,6%	8 667	8,2%
Administration centrale	10 515	9,8%	3 805	3,6%
<b>Total pour la mission</b>	<b>107 294</b>	<b>100,0%</b>	<b>105 690</b>	<b>100,0%</b>

Source : commission des finances, d'après les questionnaires budgétaires 2016 et 2017

Cette priorité accordée au contrôle fiscal s'est traduite par plusieurs réformes et avancées importantes ces dernières années, et notamment :

- **le renforcement des outils juridiques de l'administration fiscale et la coopération accrue avec l'autorité judiciaire.** Parmi les nombreuses mesures adoptées ces dernières années, on peut citer les obligations de « reporting pays par pays » (y compris public) applicables aux entreprises multinationales, l'obligation d'utiliser un logiciel de caisse non permissif, ou encore la possibilité de mettre en œuvre des « techniques spéciales d'enquête » (écoutes, garde-à-vue, perquisitions etc.) dans les cas les plus graves, par le recours à la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF, ou « police fiscale »). Dans le cadre des enquêtes judiciaires menées par la BNRDF, la DGFIP a notifié près de 200 millions d'euros de droits et pénalités, étant précisé que les affaires les plus importantes demeurent en cours de traitement. **La coopération avec le nouveau parquet national financier (PNF) semble par ailleurs excellente ;**

- **la mise en place d'une « task force TVA » en 2014**, structure de coordination rassemblant la DGFIP, la douane, le ministère de l'intérieur, l'autorité judiciaire, la cellule de renseignement financier Tracfin et d'autres administrations. La *task force* vise à identifier les mécanismes des grandes fraudes à la TVA (de type carrousel), en s'appuyant notamment sur des techniques d'analyse de données de masse (« *datamining* ») ;

- **la mise en place du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR)** (cf. encadré). Dans la perspective du passage à l'échange

automatique d'informations à compter de 2017<sup>1</sup>, celui-ci a permis un retour massif des avoirs non-déclarés situés à l'étranger, et représente ainsi une part importante des recettes du contrôle fiscal : 1,9 milliard d'euros encaissés en 2014, 2,7 milliards d'euros encaissés en 2015, 2,1 milliards d'euros prévus en 2016, et **2,1 milliards d'euros prévus par le présent projet de loi de finances pour 2017**.

**D'une manière générale, les résultats du contrôle fiscal sont en hausse** : les montants redressés ont atteint 21,2 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 10 % par rapport à 2014 (19,3 milliards d'euros), dans la continuité de la hausse par rapport à 2014 (18 milliards d'euros)<sup>2</sup>.

### **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 % à 80 %, 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 %, portée à 35 % en septembre 2016 ;

- **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 %, portée à 25 % en septembre 2016.

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 situé à Paris. Afin d'accélérer le traitement des dossiers aux enjeux modestes (moins de 600 000 euros d'actifs), **dix « pôles régionaux » ont été ouverts**, soit sept pôles en juin 2015 (Strasbourg, Bordeaux, Lyon, Marseille, Vanves, Saint-Germain-en-Laye et Paris) et trois pôles supplémentaires en juin 2016 (Ermont, Lille, Nantes).

**Au total, 209 agents sont exclusivement dédiés à l'exercice de cette mission en 2016**, à comparer avec les 88 agents présents au STDR au 31 décembre 2015. L'objectif est d'avoir traité l'ensemble des dossiers d'ici 2019.

**Au 31 août 2016, 46 972 contribuables avaient demandé la régularisation** de leur situation fiscale, représentant une base fiscale de 28,8 milliards d'euros. Près de 85 % des dossiers proviennent de Suisse, et 7 % du Luxembourg. La « fraude passive » représentante près de 80 % des cas.

**Quelques 19 161 dossiers avaient été traités**, permettant à l'État de recouvrer 6,3 milliards d'euros au total.

*Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2017 et les réponses au questionnaire budgétaire complémentaire*

<sup>1</sup> En vertu de l'accord multilatéral entre autorités compétentes, signé à Berlin le 29 octobre 2014 par plus d'une centaine de pays. Voir à ce sujet le rapport n° 59 (2015-2016), fait par Éric Doligé au nom de la commission des finances, déposé le 14 octobre 2015.

<sup>2</sup> Source : rapport annuel 2015 de la direction générale des finances publiques.

---

Ceci étant dit, la question des moyens et des résultats du contrôle fiscal soulève d'importantes questions :

- **premièrement, l'enjeu du recouvrement effectif des droits et pénalités redressées**, mesuré par l'indicateur 1.2 du programme 156 : si les résultats du contrôle fiscal sont en effet en hausse, **le taux de recouvrement effectif des créances fiscales à N+2 reste peu élevé**<sup>1</sup> (58,9 % en 2015, avec une cible de 60 % en 2016 et 2017), en raison non seulement des faillites et procédures contentieuses, mais aussi des difficultés à recouvrer les sommes redressées **dès lors que le contribuable - du particulier à l'entreprise multinationale - est établi à l'étranger**, et que l'assistance administrative internationale, avec ses lenteurs et ses dysfonctionnements, doit être activée ;

- **deuxièmement, les conséquences du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu** (cf. *supra*) : une partie des effectifs devra se consacrer au contrôle non plus seulement des contribuables, mais **également des collecteurs (les employeurs)**, ce qui constitue une mission inédite : peu d'informations sont disponibles à ce sujet ;

- **troisièmement, l'enjeu de la fraude fiscale sur Internet** : dans deux rapports de septembre 2015, le groupe de travail de la commission des finances sur le recouvrement de l'impôt à l'heure du numérique<sup>2</sup> a mis en évidence, d'une part, le **considérable manque à gagner résultant du non-paiement de la TVA par les vendeurs en ligne** (sur *Amazon, Leboncoin* etc.)<sup>3</sup>, et d'autre part, **l'absence de fiscalisation des revenus tirés par les particuliers de leurs activités sur des plateformes collaboratives** (*Airbnb, Uber, Hopwork, Zilok* etc.)<sup>4</sup>.

Dans ce dernier domaine, les réponses apparaissent pour l'instant **insuffisantes**. La principale a consisté à doter l'administration fiscale en 2015 d'un « **droit de communication non nominatif** », lequel permet d'interroger les différents acteurs d'Internet (plateformes collaboratives, e-commerçants, mais aussi expressistes, intermédiaires de transactions etc.) sur leurs clients, les ventes et transactions de ceux-ci, sans pour autant les désigner nommément. Ce nouveau droit de communication, mis en œuvre depuis mi-2015, a été plus de 800 fois, et a concerné près d'une centaine d'activités différentes. Compte tenu

---

<sup>1</sup> Cet indicateur, qui conserve une marge de progression importante, mériterait donc de remplacer l'indicateur 1.1 en tant qu'indicateur de la mission. Ce dernier mesure en effet le taux de déclaration et de recouvrement spontanés, c'est-à-dire le civisme fiscal, et est très stable depuis plusieurs années (supérieur à 98 % pour les particuliers).

<sup>2</sup> En 2015, ce groupe de travail était composé de : Michel Bouvard, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Philippe Dallier, Jacques Genest, Bernard Lalande et Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances.

<sup>3</sup> Rapport n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015. Il était proposé d'instituer un système de paiement à la source de la TVA, lors de la transaction sur Internet, par un « paiement scindé » effectué par les intermédiaires de paiement.

<sup>4</sup> Rapport n° 690 (2014-2015), « L'économie collaborative : propositions pour une fiscalité simple, juste et efficace », 17 septembre 2015. Il était proposé d'instituer un abattement général de 5 000 euros sur les revenus tirés des plateformes, afin de prendre en compte de manière forfaitaire le « partage de frais », et de mettre en place un système de déclaration automatique des revenus par les plateformes, analogue à la déclaration pré-remplie des salariés.

de la durée des procédures, aucun résultat n'est attendu prochainement. Mais surtout, ce dispositif souffre d'une faiblesse structurelle : **la plupart des acteurs d'Internet étant établis à l'étranger, ils ne sont pas soumis à ce droit de communication**, ce qui rend son efficacité douteuse.

S'agissant plus particulièrement de la TVA, la DGFIP précise seulement avoir « *interrogé les administrations fiscales étrangères via l'assistance administrative internationale*<sup>1</sup> », ce qui permet là aussi de douter que des résultats substantiels seront constatés prochainement.

Par ailleurs, il est regrettable que les résultats des travaux de l'administration sur les pistes de réforme de la TVA sur le commerce en ligne, y compris la piste d'un « paiement scindé » proposée par le groupe de travail, n'aient pas été communiqués à vos rapporteurs spéciaux, en contradiction avec l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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

#### 1. La douane : une administration dont les missions évoluent

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. Les actions du programme reflètent les différentes missions de la douane :

- **l'action 01** « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière » retrace les moyens consacrés à la **lutte contre les trafics** de produits prohibés (stupéfiants, contrefaçons etc.) ou réglementés (armes, animaux, œuvres d'art etc.) et au blanchiment de capitaux. Elle couvre notamment les contrôles effectués sur les flux de marchandises ;

- **l'action 03** « Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen » porte les crédits consacrés à la **protection des frontières** terrestres, maritimes et aériennes nationales et européennes ;

- **l'action 04** « Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement » porte la mission **régulation et de facilitation du commerce international**, qui consiste à faire évoluer les services de la DGDDI vers des procédures simplifiées, dématérialisées et centralisées ;

- **l'action 05** « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale » concerne la **mission fiscale de la douane**, chargée du recouvrement de la TVA

---

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

à l'importation, des droits de douane reversés à l'Union européenne, des accises sur les tabacs, alcools et produits pétroliers ;

- l'action 06 « Soutien des services opérationnels » porte les dépenses transversales ou ne pouvant pas être rattachées à une action précise.

**Évolution par action et par titre des crédits (AE)  
du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

(en AE) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	<b>Total :</b>	<b>472 077 078</b>	<b>478 020 579</b>	<b>520 792 448</b>	<b>42 771 869</b>	<b>8,9%</b>
	Titre 2 :	451 461 649	426 664 938	445 875 089	19 210 151	4,5%
	Titre 3 :	16 358 004	48 355 641	65 417 359	17 061 718	35,3%
	Titre 5 :	4 257 425	3 000 000	9 500 000	6 500 000	216,7%
03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	<b>Total :</b>	<b>148 514 183</b>	<b>208 853 990</b>	<b>176 289 023</b>	<b>-32 564 967</b>	<b>-15,6%</b>
	Titre 2 :	103 487 680	132 474 776	135 809 761	3 334 985	2,5%
	Titre 3 :	19 764 957	58 676 754	13 259 662	-45 417 092	-77,4%
	Titre 5 :	25 261 546	17 702 460	27 219 600	9 517 140	53,8%
04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	<b>Total :</b>	<b>210 030 063</b>	<b>257 136 392</b>	<b>266 242 261</b>	<b>9 105 869</b>	<b>3,5%</b>
	Titre 2 :	209 581 907	223 879 301	231 830 759	7 951 458	3,6%
	Titre 3 :	448 156	31 220 545	28 644 502	-2 576 043	-8,3%
	Titre 5 :		2 036 546	5 767 000	3 730 454	183,2%
05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	<b>Total :</b>	<b>357 664 440</b>	<b>320 378 983</b>	<b>321 520 209</b>	<b>1 141 226</b>	<b>0,4%</b>
	Titre 2 :	139 065 838	146 419 126	151 150 780	4 731 654	3,2%
	Titre 3 :	650 375	12 673 335	17 001 429	4 328 094	34,2%
	Titre 5 :	33 222	2 078 075	3 160 000	1 081 925	52,1%
	Titre 6 :	217 915 005	159 208 447	150 208 000	-9 000 447	-5,7%
06 - Soutien des services opérationnels	<b>Total :</b>	<b>383 501 835</b>	<b>324 134 940</b>	<b>294 477 317</b>	<b>-29 657 623</b>	<b>-9,1%</b>
	Titre 2 :	233 183 092	226 458 356	234 946 613	8 488 257	3,7%
	Titre 3 :	131 537 940	80 492 709	40 979 704	-39 513 005	-49,1%
	Titre 5 :	17 627 552	16 083 875	17 451 000	1 367 125	8,5%
	Titre 6 :	1 153 251	1 100 000	1 100 000	0	0,0%
<b>Total P. 302 (en AE)</b>	<b>Total :</b>	<b>1 571 787 599</b>	<b>1 588 524 884</b>	<b>1 579 321 258</b>	<b>-9 203 626</b>	<b>-0,6%</b>
	Titre 2 :	<b>1 136 780 166</b>	<b>1 155 896 497</b>	<b>1 199 613 002</b>	43 716 505	3,8%
	Titre 3 :	<b>168 759 432</b>	<b>231 418 984</b>	<b>165 302 656</b>	-66 116 328	-28,6%
	Titre 5 :	<b>47 179 745</b>	<b>40 900 956</b>	<b>63 097 600</b>	22 196 644	54,3%
	Titre 6 :	<b>219 068 256</b>	<b>160 308 447</b>	<b>151 308 000</b>	-9 000 447	-5,6%

Source : projet de loi de finances pour 2017

**Évolution par action et par titre des crédits (CP)  
 du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

(en CP) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	<b>Total :</b>	<b>470 412 342</b>	<b>468 697 203</b>	<b>516 836 187</b>	<b>48 138 984</b>	<b>10,3%</b>
	Titre 2 :	451 461 649	426 664 938	445 875 089	19 210 151	4,5%
	Titre 3 :	16 037 189	38 644 265	62 818 441	24 174 176	62,6%
	Titre 5 :	2 913 504	3 388 000	8 142 657	4 754 657	140,3%
03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	<b>Total :</b>	<b>145 618 994</b>	<b>206 525 188</b>	<b>170 994 640</b>	<b>-35 530 548</b>	<b>-17,2%</b>
	Titre 2 :	103 487 680	132 474 776	135 809 761	3 334 985	2,5%
	Titre 3 :	20 553 105	56 621 952	12 732 879	-43 889 073	-77,5%
	Titre 5 :	21 578 209	17 428 460	22 452 000	5 023 540	28,8%
04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	<b>Total :</b>	<b>210 052 280</b>	<b>248 714 410</b>	<b>265 104 265</b>	<b>16 389 855</b>	<b>6,6%</b>
	Titre 2 :	209 581 907	223 879 301	231 830 759	7 951 458	3,6%
	Titre 3 :	470 373	22 798 563	27 506 506	4 707 943	20,7%
	Titre 5 :		2 036 546	5 767 000	3 730 454	183,2%
05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	<b>Total :</b>	<b>357 815 586</b>	<b>316 808 106</b>	<b>320 765 772</b>	<b>3 957 666</b>	<b>1,2%</b>
	Titre 2 :	139 065 838	146 419 126	151 150 780	4 731 654	3,2%
	Titre 3 :	706 073	9 102 458	16 325 992	7 223 534	79,4%
	Titre 5 :	34 258	2 078 075	3 081 000	1 002 925	48,3%
	Titre 6 :	218 009 417	159 208 447	150 208 000	-9 000 447	-5,7%
06 - Soutien des services opérationnels	<b>Total :</b>	<b>389 596 227</b>	<b>305 678 678</b>	<b>291 663 629</b>	<b>-14 015 049</b>	<b>-4,6%</b>
	Titre 2 :	233 183 092	226 458 356	234 946 613	8 488 257	3,7%
	Titre 3 :	132 809 581	63 576 790	39 472 016	-24 104 774	-37,9%
	Titre 5 :	22 442 657	14 543 532	16 145 000	1 601 468	11,0%
	Titre 6 :	1 160 897	1 100 000	1 100 000	0	0,0%
<b>Total P. 302 (en CP)</b>	<b>Total :</b>	<b>1 573 495 429</b>	<b>1 546 423 585</b>	<b>1 565 364 493</b>	<b>18 940 908</b>	<b>1,2%</b>
	Titre 2 :	<b>1 136 780 166</b>	<b>1 155 896 497</b>	<b>1 199 613 002</b>	<b>43 716 505</b>	<b>3,8%</b>
	Titre 3 :	<b>170 576 321</b>	<b>190 744 028</b>	<b>158 855 834</b>	<b>-31 888 194</b>	<b>-16,7%</b>
	Titre 5 :	<b>46 968 628</b>	<b>39 474 613</b>	<b>55 587 657</b>	<b>16 113 044</b>	<b>40,8%</b>
	Titre 6 :	<b>219 170 314</b>	<b>160 308 447</b>	<b>151 308 000</b>	<b>-9 000 447</b>	<b>-5,6%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2017

**2. Des crédits et des effectifs en hausse dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme, qui permettront de renforcer l'efficacité de la DGDDI d'une manière générale**

Les crédits demandés au titre du programme 302 pour l'année 2017 **affichent une hausse de 1,2 % (18,9 millions d'euros)** par rapport à l'année 2016, pour s'établir à 1,6 milliard d'euros en CP. Cette augmentation du budget de la DGDDI contraste avec la baisse de 4,4 % (70 millions d'euros) prévue en

2016 et avec la relative stabilité prévue par les lois de finances initiales pour 2014 et 2015.

**Cette hausse s'explique par la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme (ou « pacte de sécurité »), annoncé par le Président de la République le 16 novembre 2015<sup>1</sup>, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles à la suite des attentats du 13 novembre 2015, et qui prévoit :**

**- la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires en 2016 et 2017, soit 500 postes en 2016 et 500 postes en 2017, ces créations faisant suite aux 35 recrutements supplémentaires annoncés à la suite des attentats du 11 janvier 2015 ;**

**- une enveloppe de 45 millions d'euros supplémentaires pour 2016 et 2017 pour l'achat d'équipements nouveaux.**

Sur le plan des effectifs, la création des 1 000 postes se traduit par **la création nette de 535 ETP, soit 285 ETP en 2016 et 250 ETP en 2017<sup>2</sup>, venant en correction du schéma d'emplois initial prévu par le triennal, sous forme de primo-recrutements. Sans le plan de lutte contre le terrorisme, le schéma d'emplois du programme 302 aurait affiché une suppression nette de 215 ETP en 2015, et de 250 EPT en 2017. Compte tenu de la quotité individuelle de travail des agents, le plafond d'emplois du programme 302 passe de 16 473 ETPT en 2016 à 16 759 ETPT.**

Les postes supplémentaires sont ainsi répartis, en 2016 comme en 2017 : 50 ETP en catégorie A ; 175 ETP en catégorie B ; 275 ETP en catégorie C<sup>3</sup>. Les agents recrutés ont le statut de fonctionnaire. La priorité accordée aux catégories B et C traduit **la volonté de renforcer, avant tout, la présence des agents sur le terrain**. De fait, les agents de constatation recrutés dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme bénéficient d'une formation initiale de six semaines à caractère principalement technique (tir, techniques professionnelles de contrôle et d'intervention), tandis que des stages de formation continue, liés au contrôle transfrontalier, compléteront les acquis des agents déjà recrutés par la DGDDI<sup>4</sup>.

**En conséquence, les crédits de titre 2 de l'action 01 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière », sur laquelle sont affectés - en 2017 - la totalité des crédits liés au plan de lutte contre le terrorisme, augmentent de 19,2 millions d'euros, soit une hausse de 4,5 %.**

---

<sup>1</sup> Et précisé par le plan de renforcement de l'action de la douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières du 22 janvier 2016.

<sup>2</sup> Le schéma d'emplois du programme 302 exposé dans le projet annuel de performances (cf. supra) fait apparaître une création nette de 261 ETP, mais celle-ci tient compte des mesures de transfert et de l'effet sur 2017 de schéma d'emplois 2016.

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

<sup>4</sup> Source : questionnaire budgétaire.

Toutefois, cela ne suffit pas à expliquer la hausse de 43,7 millions d'euros (soit +3,8 %) des crédits de personnel de l'ensemble du programme 302. Ceux-ci sont en effet en hausse pour l'ensemble des actions du programme (+ 2,5 % pour l'action 03 ; + 3,6 % pour l'action 04 ; + 3,2 % pour l'action 05 ; + 3,7 % pour l'action 06), et cette augmentation ne tient pas (ou pas seulement) aux facteurs d'évolution endogène de la masse salariale<sup>1</sup>, **mais bien à la hausse du plafond d'emplois de chacune de ces actions** (cf. tableau ci-dessous).

**Plafonds d'emplois en 2016 et en 2017 des actions du  
du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

*(en ETPT)*

	PLF 2016*	PLF 2017
01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	6 824	7 203
03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	1 437	1 460
04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 104	3 154
05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	1 843	1 872
06 - Soutien	2 998	3 070
<b>Total :</b>	<b>16 206</b>	<b>16 759</b>

\*Le plafond d'emplois en PLF 2016 ne tient pas compte de la création nette de 535 ETP correspondant aux 500 premières créations de postes du plan de lutte contre le terrorisme, également imputées sur l'action 01.

*Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires*

Dès lors, il est possible que la création de nouveaux postes dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme **ait incité les gestionnaires du programme à « concentrer » les suppressions prévues** par la trajectoire initiale sur l'action 01 – puisque celles-ci allaient être annulées –, permettant ainsi d'augmenter les plafonds d'emplois des actions non concernées par le plan de lutte contre le terrorisme.

Toutefois, cette remarque concerne la programmation budgétaire et la méthode de « ventilation » des crédits entre les actions (celle-ci était d'ailleurs différente en 2016, où les crédits supplémentaires avaient principalement été imputés sur l'action 03 et répartis ensuite en gestion), mais ne remet pas pour autant en cause **le bien-fondé de l'augmentation des moyens de la DGDDI dans le cadre des priorités fixées en 2016 par le Président de la République, qu'approuvent pleinement vos rapporteurs spéciaux.**

**Sur le fond, il n'est pas anormal que les crédits consacrés à la lutte contre le terrorisme bénéficient à l'ensemble des « métiers » de la DGDDI, ou**

<sup>1</sup> Glissement vieillesse-technicité (GVT), mesures catégorielles, mesures générales etc.

**du moins à plusieurs actions du programme, dans la mesure où toutes contribuent, directement ou indirectement, à l'objectif de lutte contre le terrorisme** (contrôle des flux de personnes et de marchandise, surveillance du territoire, lutte contre le blanchiment, analyse de données etc.).

Reste que le renforcement des moyens et des effectifs dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme **doit être distingué de la démarche de modernisation générale de la DGDDI dans le cadre de son projet stratégique « Douane 2018 », dont les orientations demeurent valables** (cf. *infra*). 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 :

- **ainsi, les créations de postes dans le cadre du « pacte de sécurité » bénéficieront principalement**<sup>1</sup> : aux services de surveillance qui tiennent des points de passage autorisés (PPA) ou des points de passage frontaliers (PPF), dans un contexte de renforcement des contrôles migratoires et anti-terroristes aux frontières extra-Schengen et intra-communautaires ; aux services en charge de la sûreté du lien fixe Transmanche (Eurostar) dans les gares de Paris-Nord et Lille ; à la DNRED<sup>2</sup> et au SNDJ<sup>3</sup> afin de renforcer les capacités d'analyse, de renseignement et d'enquête ; au SARC<sup>4</sup> et aux cellules de ciblage locales (Roissy et Le Havre), notamment pour mieux détecter les flux illicites en rapport avec le terrorisme (armes, capitaux) ; aux services chargés du contrôle du fret express et du fret postal, vecteurs importants de fraude et de trafics ;

- **les suppressions de postes concerneront principalement**<sup>5</sup> les services administratifs et chargés des opérations de dédouanement, dans le cadre des progrès de la dématérialisation et de la rationalisation du réseau territorial de la DGDDI (cf. *infra*).

### **3. La relance des investissements en 2017 : une nécessité pour la DGDDI, au-delà même du plan de lutte contre le terrorisme**

**Les crédits d'investissement du programme 302 affichent une forte hausse de 40,8 % en CP (16,1 millions d'euros) en 2017**, et une hausse encore plus importante de 54,3 % en AE (22,2 millions d'euros), en raison de l'horizon pluriannuel de certains projets d'investissement.

**Il s'agit là d'une inversion de la tendance des exercices précédents**, lesquels ont été marqués par une baisse très forte des crédits de titre 5 – celle-ci était par exemple de 24 % (12 millions d'euros) dans la prévision 2016. Il convient toutefois de nuancer la portée des diminutions précédentes, dans la mesure où celles-ci s'expliquaient, d'une part, par **l'achèvement progressif du**

---

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

<sup>2</sup> Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

<sup>3</sup> Service national de la douane judiciaire.

<sup>4</sup> Service d'analyse de risque et de ciblage (cf. *infra*).

<sup>5</sup> Source : questionnaire budgétaire.

**renouvellement des moyens aéromaritimes de la douane** (cf. *infra*), et d'autre part, par la **surestimation récurrente des crédits de titre 5** en loi de finances initiale, transférés sur le titre 3 en cours de gestion – cette deuxième explication étant bien plus critiquable sur le plan budgétaire.

**Il n'en demeure pas moins que l'exercice 2017 se distingue par un redémarrage très net des investissements de la DGDDI.**

**Celui-ci s'explique, en partie, par le plan de lutte contre le terrorisme, dont les 45 millions d'euros consacrés au renouvellement des équipements de la DGDDI sont en partie constitués de crédits d'investissement.**

#### **Les annonces du « pacte de sécurité » pour la DGDDI le 22 janvier 2016**

Outre les 1 000 recrutements supplémentaires (cf. *supra*), 45 millions d'euros sont alloués à l'achat d'équipements supplémentaires dont les agents ont besoin pour assurer leurs missions, ainsi répartis :

- 6,2 millions d'euros pour améliorer les équipements : habillement, gilets pare-balles, armement (pistolet mitrailleur UK UMP 9 mm), véhicules et motos ;

- 5,4 millions d'euros pour couvrir des travaux de sécurisation des sites de la DGDDI ;

- 15 millions d'euros pour le renforcement des capacités actuelles de la DGDDI en matière de détection des trafics illicites : spectromètres, systèmes d'inspection RX fixes et mobiles, analyseurs de particules (stupéfiants et explosifs), scanners fixes et mobiles à « haute énergie » ;

- 16,4 millions d'euros au titre de divers investissements informatiques, tant pour le programme PNR (*Passenger Name Record*) que pour l'informatique douanière ;

- 2 millions d'euros pour couvrir l'augmentation des frais de fonctionnement de l'École des Douanes.

*Source : Plan de renforcement de l'action de la douane en matière de lutte contre le terrorisme et de contrôle aux frontières, 22 janvier 2016*

**Sur ces 45 millions d'euros, une enveloppe de 29,7 millions d'euros a été ouverte en loi de finances initiale pour 2016, répartis en crédits de titre 3 (fonctionnement) et de titre 5 (investissement). Conformément aux annonces du 22 janvier 2016 présentées ci-dessus, cette enveloppe a permis de financer<sup>1</sup> :**

- des opérations immobilières de sécurisation des sites et d'adaptation des locaux à l'augmentation des effectifs (2,7 millions d'euros) ;

- le renforcement de la surveillance terrestre, avec l'achat d'armements et d'équipements de protection (4,8 millions d'euros en titre 3) et de moyens de détection (15,7 millions d'euros en titre 5) ;

- des dépenses informatiques (6,4 millions d'euros).

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

**Pour l'année 2017, les 15 millions d'euros restants sont donc inscrits sur les crédits de l'action 01 au titre du plan de lutte contre le terrorisme.** Toutefois, vos rapporteurs spéciaux n'ont pas pu obtenir la répartition précise de cette enveloppe entre crédits de titre 3 et de titre 5, qui ne figure pas dans les documents budgétaires : une telle situation est regrettable.

**Ceci dit, comme évoqué au sujet des crédits de personnel, il n'est pas anormal que le plan de lutte contre le terrorisme apporte une contribution « générale », et en l'occurrence importante, à la relance de l'ensemble des investissements de la DGDDI.**

Deux volets sont particulièrement importants pour les années à venir : les moyens opérationnels et les moyens informatiques.

**Le premier volet majeur concerne le renouvellement des moyens opérationnels de la DGDDI, et notamment de ses moyens aéromaritimes et terrestres, pour un total de 36,6 millions d'euros en AE et 28,3 millions d'euros en CP en 2017<sup>1</sup> :**

- **la poursuite de la modernisation des moyens aériens** (18,7 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP). Initié en 2009, ce cycle d'investissement a permis d'équiper la DGDDI d'une nouvelle flotte de **sept avions « multi-missions » Beechcraft 350 ER**, déjà payés : les crédits de titre 5 prévus en 2017 visent à financer leur équipement (radars, senseurs, système de détection des pollutions maritimes etc.) ;

- **la poursuite de la modernisation des moyens maritimes** (8 millions d'euros en AE et 13,9 millions d'euros en CP, hors fonds de concours de l'Union européenne). Après l'entrée en service du patrouilleur Jean-François Deniau en 2015 et de plusieurs vedettes de surveillance rapprochées (VSR) et de vedettes garde-côte (VGC) en 2015 et 2016, l'exercice 2017 poursuivra ce renouvellement avec la commande de trois VGC et d'une VSR, notamment pour la façade méditerranéenne, et la passation d'un marché public pour le renouvellement de la flotte des VGC aux Antilles ;

- **la poursuite de la modernisation des moyens terrestres** (5,3 millions d'euros en AE et en CP), principalement pris en charge par le plan de lutte contre le terrorisme.

**Le second volet majeur concerne les investissements informatiques, et notamment<sup>2</sup> :**

- **le guichet national unique du dédouanement (GUN)** (cf. *infra*), un système d'information interministériel géré par la DGDDI, qui permettra notamment la dématérialisation de l'envoi, du contrôle et du visa des

---

<sup>1</sup> Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire. Les montants indiqués sont les crédits prévus au titre de l'exercice 2017.

<sup>2</sup> Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire. Les montants indiqués pour chaque projet indiquent leur coût complet sur toute leur durée, et pas seulement pour l'exercice 2017.

documents d'ordre public (DOP) nécessaires à l'importation ou à l'exportation (4,7 millions d'euros) ;

- **le projet PNR (*Passenger Name Record*)**, système de traitement des données relatives aux passagers aériens prévu par la directive n° 2016/681 du 27 avril 2016 (26,1 millions d'euros, dont une partie financée au titre du plan de lutte contre le terrorisme, et une partie financée par l'Union européenne) ;

- **l'adaptation de quelque dix-sept systèmes d'informations de la DGDDI aux dispositions du nouveau code des douanes de l'Union (CDU)**, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2016, à commencer par la procédure de dédouanement centralisé national (DCN) (cf. *infra*) ;

- **la refonte du système d'information de télé-dédouanement Delt@**, ou *Import Control System* (ICS), qui permettra une utilisation plus facile par les opérateurs, et offrira à la DGDDI de meilleures fonctions de ciblage des risques ;

- **la finalisation du système intégrateur aéromaritime (SIAM)**, système de télécommunication entre les navires, les avions et les centres opérationnels douaniers.

**S'agissant des moyens informatiques, il faut tout particulièrement saluer la mise en place du nouveau centre informatique douanier (CID)**, situé à Osny (Val d'Oise), et inauguré en mai 2016 par Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, après dix-huit mois de travaux. Destiné à remplacer l'ancien centre informatique (*datacenter*) devenu obsolète, le CID héberge la plupart des applications douanières, et propose aussi **une offre mutualisée d'hébergement informatique à destination de plusieurs administrations**.

Avant les travaux, la DGDDI n'occupait en effet que 50 % de la surface, une part aujourd'hui réduite à 30 %. Sur les 300 baies informatiques dont dispose le CID, **les deux tiers sont aujourd'hui utilisées, réservées ou pré-réservés par d'autres administrations**, non seulement dans le périmètre des ministères économiques et financiers, mais aussi par la Cour des Comptes et d'autres ministères (éducation nationale, culture ou et justice)<sup>1</sup>.

L'architecture informatique du CID et les modalités de financement et de traitement comptable de la mutualisation ont été élaborées en lien avec la direction interministérielle du numérique, des systèmes d'informations et de communication (Dinsic), placée auprès du Premier ministre. À ce jour, la prestation proposée par la DGDDI porte seulement sur la mise à disposition des serveurs informatiques et de leur maintenance, au prix de **9 650 euros par an et par baie, fixé en concertation avec la Dinsic** et prenant en compte à la

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire. Incidemment, il est précisé que « certains ministères, comme ceux de la justice ou de la culture, ont obtenu des financements du plan d'investissements d'avenir (PIA) pour déménager leur SI au CID », ce qui semble constituer une forme de débudgétisation non conforme à la vocation du PIA.

fois les coûts de construction et les coûts d'entretien<sup>1</sup>. D'après la directrice générale des douanes et droits indirects, Hélène Crocquevieille, maintenant que le CID est presque entièrement réservé, il est envisagé d'aller au-delà de ces prestations de base, et de proposer une véritable offre de services aux administrations partenaires<sup>2</sup>.

#### Occupation du nouveau centre informatique douanier (CID)

Administration	Baies	Statut
Réseau mutualisé	20	occupé
Douane	93	occupé
Justice	46	réservé
Culture	23	réservé
CISIRH	45	occupé
Tracfin	4	occupé
DGCCRF	3	réservé
Cour des comptes	2	réservé
Secrétariat général du ministère de l'économie et des finances	30	intérêt
Direction des achats de l'État	2	intérêt
Éducation Nationale	30	intérêt
Établissement Français du Sang	31	intérêt
<b>Total</b>	<b>300</b>	

Source : questionnaire budgétaire. Statut en septembre 2016

La mise en place du CID constitue un excellent exemple de mutualisation interministérielle, qui fait parfois défaut par ailleurs (cf. *infra*, programme 218), et place la douane en position de prestataire de services pour l'ensemble des administrations de l'État. Un tel exemple gagnerait à être généralisé.

D'une manière générale, les investissements réalisés ces dernières années ont commencé à porter leurs fruits, comme en témoigne la baisse des dépenses de fonctionnement courant.

#### 4. Les dépenses de fonctionnement : des efforts notables, en dépit de pistes ignorées, notamment en matière de logement

Sur l'ensemble du programme 302, les dépenses de fonctionnement affichent une forte baisse de 16,7 % en CP (31,9 millions d'euros), et une baisse plus importante encore de 28,6 % en AE (66,1 millions d'euros). Une telle amplitude, qui contraste avec la dynamique des dépenses d'investissement

<sup>1</sup> D'après le questionnaire budgétaire, ce prix place la DGDDI « dans le bas de la fourchette de coût de prestations de même nature dans le secteur privé ».

<sup>2</sup> Entretien avec Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

en 2017 autant qu'avec la prévision budgétaire de l'exercice 2016 (- 1,7 % en CP et + 24 % en AE), appelle plusieurs remarques.

**Premièrement, les très fortes différences entre l'évolution des crédits de fonctionnement de chaque action s'expliquent largement par les modalités de mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme** : imputé exclusivement sur l'action 01 en 2017 (cf. *supra*), ce qui explique la hausse de 62,6 % de ses crédits de fonctionnement, il avait été en grande partie imputé sur l'action 02 en 2016, d'où la baisse de 77,5 % de ses crédits de fonctionnement. Il s'agit là encore d'une **manifestation du problème des « vases communicants » entre les actions « métiers » du programme**, en loi de finances initiale comme en gestion. C'est également l'impact budgétaire du plan de lutte contre le terrorisme qui **explique le fort décalage entre les AE et les CP** : l'achat des équipements (armes, gilets pare-balles etc.) doit intervenir rapidement, sans donner lieu à des engagements pluriannuels importants.

**Deuxièmement, il n'en demeure pas moins que, globalement, la baisse des dépenses de fonctionnement est très importante** : cet effort, conduit par la DGDDI dans le cadre de son projet stratégique, doit être salué. Deux facteurs notables y contribuent :

- **la réalisation d'investissements importants permettant de diminuer les coûts récurrents** (cf. *supra*) : le renouvellement des **moyens aéromaritimes** a permis de baisser les charges d'entretien des anciens avions et navires vieillissants, et il en va de même en matière informatique avec l'ouverture du nouveau **centre informatique douanier (CID)** ;

- **les économies liées à la dématérialisation et à la réorganisation du réseau territorial de la DGDDI**, auxquelles sont consacrés des développements spécifiques plus loin (cf. *infra*). Ces gains d'efficience concernent tous les postes de dépenses courantes : informatique, impressions, fournitures, carburant, fluides etc. **S'agissant plus particulièrement des dépenses immobilières, directement liées à la rationalisation du réseau**, leur maîtrise doit s'apprécier à moyen terme ; on notera toutefois qu'avec une surface de **12,3 mètres carrés par poste de travail**, la DGDDI est déjà proche de l'objectif cible de 12 mètres carrés par poste de travail fixé par France Domaine, ce qui n'est pas le cas sur l'ensemble du périmètre des ministères économiques et financiers (cf. *infra*).

**Troisièmement, en dépit de ces efforts indéniables, d'importants gisements d'économies demeurent**. Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient notamment attirer l'attention sur les deux sujets suivants :

- **la rationalisation du parc de logements, avec la question posée par la « Masse des douanes »** : dans son référé du 25 juillet 2016<sup>1</sup>, la Cour des

---

<sup>1</sup> « Le logement des douaniers par la Masse des douanes », référé de la Cour des comptes rendu public le 25 juillet 2016. La « Masse des douanes » est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes avec la mission de pourvoir au logement de ses agents. Pour plus de détails, cf. *infra* : compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

comptes a constaté que la suppression de l'obligation de casernement des douaniers n'a pas conduit à la suppression de cet établissement public et à la réaffectation de son parc immobilier. « *Au lieu de cela, la Masse des douanes a été pérennisée en 2015, alors que le taux de vacance de ses logements est très supérieur à la moyenne du parc locatif national et que la part des douaniers parmi les locataires est en constante diminution, malgré un niveau moyen des loyers inférieur à celui pratiqué dans le logement très social* ». La Cour des comptes recense ainsi, en 2014, quelque 3 324 logements domaniaux et 968 logements locatifs réservés auprès de bailleurs privés. **Le taux d'occupation par les douaniers n'est que de 59 %, bien loin du taux d'occupation national du parc social, supérieur à 97 %.** En outre, le résultat de la Masse des douanes, présenté comme équilibré, n'est pas sincère car il n'inclut ni la rémunération des 67 agents qui lui sont affectés (5 millions d'euros par an), ni les moyens et locaux mis à sa disposition (1,8 million d'euros). **La Cour des comptes préconise donc la suppression de la Masse des douanes, et éventuellement la cession de son parc locatif à la Société Nationale Immobilière (SNI),** qui gère déjà des logements pour les ministères de la défense, de la justice, de la santé et de l'éducation nationale, ou à un autre bailleur social. Cette solution est jusqu'à présent écartée par la DGDDI<sup>1</sup> ;

- **l'amélioration de la gestion des hélicoptères de la DGDDI : neuf appareils sont aujourd'hui utilisés par la douane,** soit sept appareils pour la surveillance aéromaritime dont deux aux Antilles, et deux appareils pour la surveillance terrestre en métropole – ces derniers, qui allaient être retirés du service, ont été prolongés notamment grâce aux crédits du plan de lutte contre le terrorisme. La « revue de dépenses » consacrée en mai 2016 à l'ensemble des hélicoptères dédiés à des missions de service public non militaires **préconise notamment une mutualisation accrue entre les différentes administrations.** La DGDDI, qui souligne les efforts de mutualisation réalisés sur les achats et la maintenance, estime en revanche que celle-ci pourrait être **plus difficile à mettre en œuvre sur l'exploitation des hélicoptères (les heures de vol),** en raison des « *besoins métiers spécifiques de la douane* », et notamment de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et du service national de douane judiciaire (SNDJ)<sup>2</sup>.

##### **5. La modernisation de la douane et la rationalisation de son réseau : une démarche qui demeure nécessaire, mais qui doit être concertée**

La hausse des crédits du programme 302 en 2017, dans le contexte particulier de la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme, **ne remet pas en cause les orientations plus structurelles du projet stratégique de la douane « PSD 2018 »,** qui reposent sur les gains d'efficience permis par les

---

<sup>1</sup> Entretien avec Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

<sup>2</sup> Entretien avec Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

**progrès constants de la dématérialisation (cf. encadré), et la réorganisation du réseau territorial qui en découle.**

Par exemple, la procédure de dédouanement centralisé (DCN) devrait permettre le resserrement du réseau territorial des bureaux de douane, lequel reposerait de plus en plus sur quelques bureaux principaux, concentrant les flux documentaires et dotés de toutes les compétences (gestion des procédures, ciblage des risques, vérification physique etc.), tandis que les autres bureaux se consacraient uniquement au contrôle physique des marchandises. Si la DGDDI n'a « pas constaté d'explosion des demandes dans les premiers mois », elle relève toutefois un intérêt marqué des opérateurs et **trois exemples de rapatriements de flux très significatifs** depuis d'autres plateformes logistiques européennes<sup>1</sup>.

### **Les progrès de la dématérialisation à la DGDDI**

Comme pour la DGFIP, la généralisation de l'usage des technologies numériques constitue **l'un des principaux facteurs de modernisation de la DGDDI**. Plusieurs projets actuellement menés devraient permettre de réaliser des gains d'efficacité importants, parmi lesquels on peut citer :

- **la dématérialisation totale des documents d'intérêt public (DOP), dans le cadre du guichet unique du dédouanement (GUN)**. Les DOP sont les autorisations délivrées par quinze administrations différentes pour exporter ou importer certaines marchandises soumises à des réglementations particulières (animaux, biens à double usage civil et militaire, radionucléides etc.). La dématérialisation permettra d'automatiser le contrôle de ces documents et de procéder au visa électronique ;

- **la mise en œuvre du dédouanement centralisé national (DCN), prévu par le nouveau code des douanes de l'Union (CDU)**, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2016, qui permettra aux opérateurs d'effectuer l'ensemble de leurs démarches déclaratives auprès d'un seul bureau de douane de leur choix, et de s'acquitter de certaines obligations sous forme d'« auto-évaluation » (détermination des droits exigibles, contrôles de conformité etc.). Le DCN repose sur le principe d'une **dissociation des flux documentaires et des flux physiques** ;

- **la mise en place d'ici 2018 du service grands comptes (SCG)**, qui repose sur le portail informatique Fidel (fiche d'identité des entreprises en ligne). Le portefeuille du SCG comprend aujourd'hui 67 groupes (soit 288 sociétés), une montée en charge progressive étant prévue ;

- **l'extension du projet CIEL (contribution indirectes en ligne)**, notamment avec des fonctionnalités supplémentaires dans le domaine de la viticulture et des premiers développements sur le secteur des tabacs ;

**D'une manière générale, le développement du téléservice, du télépaiement et du télépaiement par carte bancaire est notable** en matière de fiscalité indirecte, pour la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers (TICPE), la TVA à l'importation et les droits de douane. Plus de 71 % des 70,3 milliards d'euros de droits et taxes recouvrés par la DGDDI le sont aujourd'hui par télépaiement.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires et le questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Entretien avec Hélène Crocquevielle, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

**Conformément aux orientations du PSD 2018, la rationalisation du réseau territorial de la DGDDI devrait donc se poursuivre entre 2017 et 2019, avec notamment<sup>1</sup> :**

**- le regroupement des postes comptables de la DGDDI, avec un objectif de 18 recettes interrégionales** (soit 13 et métropole, en cohérence avec la nouvelle carte régionale, et 5 en outre-mer), contre 40 postes comptables en 2016 (et 226 avant la première centralisation comptable). Sauf deux exceptions (Le Havre au lieu de Rouen, et Dunkerque au lieu de Lille), liées à la structure actuelle de la DGDDI, les recettes interrégionales devraient être installées aux chefs-lieux de région<sup>2</sup> ;

**- la fermeture des petits bureaux de douane trop fragiles** au profit de bureaux multifonctions, rassemblant diverses compétences (dédouanement, déclaration, gestion des tabacs etc.). D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, *« à terme, l'effet combiné de ces différentes mesures conduira à réduire significativement l'activité de certains bureaux, dont une vingtaine sur les 179 existants pourraient être amenés à fermer<sup>3</sup> »* ;

**- le regroupement des unités de la surveillance terrestre, notamment les brigades fixes** aux points de passage autorisés (PPA) et aux points de passage frontaliers (PPF). On mentionnera, à titre d'exemple, la fermeture prévue en 2017 de la brigade de Cluses (fusionnée avec celle de Chamonix) et de la brigade d'Annemasse (fusionnée avec celle de Vallard)<sup>4</sup>. D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, *« à l'horizon 2020, les 213 unités de surveillance recensées en 2015 pourraient être impactées par une quinzaine d'opérations de réorganisation. Ces évolutions, susceptibles de donner lieu à des mobilités d'agents, seront étalées sur plusieurs années et seront assorties du dispositif d'accompagnement social et financier issu de l'accord majoritaire conclu le 2 mars 2015 avec trois organisations syndicales de la DGDDI<sup>5</sup> »*.

**- le regroupement de certaines fonctions en « pôles » spécialisés** : service grands comptes (SGC), pôle d'expertise en matière de fiscalité environnementale au bureau de Nice-Port (qui gère l'intégralité de la TGAP), ou encore création de cinq pôles spécialisés en fiscalité de l'énergie (au sein de cinq directions interrégionales). **On citera surtout le service national douanier de la fiscalité routière (SNDFR), installé à Metz à la mi-2015<sup>6</sup>**, qui centralise la gestion de l'ensemble de la fiscalité des transports, c'est à dire la taxe spéciale sur les véhicules routiers (TSVR) et les demandes de remboursement partiel de

---

<sup>1</sup> Source : documents budgétaires et questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Entretien avec Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

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

<sup>4</sup> Entretien avec Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

<sup>5</sup> Source : questionnaire budgétaire.

<sup>6</sup> La création du SNDFR visait à remplacer le service taxe poids lourds (STPL), suite à la décision du Gouvernement de « suspendre sine die » la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, le 9 octobre 2014. Le STPL devait compter 130 agents.

la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Le SNDFR compte aujourd'hui 95 agents, et la centralisation devrait être complète en juillet 2017<sup>1</sup>. La DGDDI a toutefois fait état de **difficultés à convaincre ses agents d'effectuer une mobilité géographique à Metz**, notamment en raison du manque de logements disponibles<sup>2</sup>, ce qui n'est pas sans rappeler les difficultés rencontrées par l'Insee<sup>3</sup>, et pose avec d'autant plus d'acuité la question de la gestion par la douane de son parc de logements (cf. *supra*, au sujet de la masse des douanes).

**D'une manière générale, le nombre d'implantations douanières a diminué de 7 % entre 2015 (903 implantations) et 2016 (841 implantations), et de 18 % entre 2011 et 2016<sup>4</sup>.**

Cette rationalisation du réseau territorial de la DGDDI, si elle est nécessaire pour permettre à la douane d'exercer au mieux ses missions et de s'adapter aux évolutions des flux économiques et des risques afférents, appelle néanmoins **les mêmes remarques et les mêmes réserves que la rationalisation du réseau de la DGFIP** (cf. *supra*), c'est-à-dire la nécessité de conduire cette réorganisation dans la concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, **dans le respect des « schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public »** prévus par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi Notre). Il s'agit d'éviter que la réorganisation simultanée des différents services de l'État n'aboutisse à priver un même territoire de plusieurs administrations à la fois, sans aucun bénéfice pour l'usager.

## **6. L'analyse des données : un défi majeur qui se heurte aux règles de recrutement des contractuels de la fonction publique**

**La libéralisation des flux de marchandises d'une part, et l'explosion du commerce en ligne d'autre part**, ont conduit à une évolution considérable des métiers de la DGDDI. Au-delà des différents chantiers de modernisation mentionnés plus haut, la douane s'est dotées d'outils permettant un meilleur ciblage des risques (marchandises prohibées ou réglementées, fraude fiscale et douanière etc.), avec notamment :

**- la création d'un service national d'analyse de risque et de ciblage (SARC)**, alimenté par les données transmises par les importateurs, exportateurs et logisticiens via le système Delt@ au stade de l'avant-dédouanement, du

---

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

<sup>2</sup> Entretien avec Hélène Crocquevoille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

<sup>3</sup> L'Insee a dû procéder à de nouveaux recrutements en raison du refus de certains de ses agents d'effectuer une mobilité géographique au nouveau Centre statistique de Metz – un expédient qui pourrait être également envisagé par la DGDDI.

<sup>4</sup> Source : projet annuel de performances.

dédouanement du paiement droits et taxes. Opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juin 2016, le SARC devrait à terme compter 45 agents ;

- **la création de la cellule « Cyberdouane »** au sein de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), en 2009, afin de recueillir et d'exploiter tous les renseignements utiles dans la lutte contre les fraudes et trafics sur Internet, en « amont » des flux physiques ;

- **plus généralement, la mise en œuvre de techniques de *datamining***, c'est-à-dire de récolte et analyse de données de masse, grâce à des algorithmes et des méthodes mathématiques et statistiques, par le SARC, Cyberdouane, la DNRED et d'autres services de la douane.

**Ces adaptations, qu'il convient de saluer, appellent toutefois deux remarques particulières.**

**Premièrement, s'agissant spécifiquement du commerce en ligne, la douane demeure largement impuissante** face à la multitude de petits envois individuels très morcelés, représentant chacun un enjeu financier très faible : si le ciblage permet une meilleure identification des risques en matière de trafics (produits stupéfiants, armes etc.), il n'est **pas une solution pertinente en matière de fiscalité**. À cet égard, la proposition d'un paiement de la TVA à la source sur le e-commerce<sup>1</sup>, avancée par la commission des finances, demeure d'actualité.

**Deuxièmement, l'usage croissant des méthodes de *datamining*** requiert le recrutement de compétences spécifiques, particulièrement pointues et demandées, et donc relativement coûteuses. **Or le cadre juridique actuel ne permet pas à la douane de proposer à ces « profils atypiques » des rémunérations attractives, au regard notamment de ce qu'ils pourraient espérer dans le secteur privé** (banques, compagnies d'assurances, entreprises du secteur numérique etc.).

La rémunération des agents contractuels est en effet encadrée par des règles contraignantes<sup>2</sup>, fixées par la loi et des circulaires, et *« en dehors de ce cadre, l'administration ne peut librement négocier la rémunération d'un agent contractuel, notamment pour assurer une contre-proposition financière à un candidat par ailleurs en négociation parallèle avec une entreprise privée. Dans des secteurs très concurrentiels, de type informatique (exemple des dataminers), l'administration ne peut ainsi pas compenser certaines propositions salariales faites par le secteur privé,*

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le rapport précité n° 691 (2014-2015), « Le e-commerce : propositions pour une TVA payée à la source », 17 septembre 2015.

<sup>2</sup> Les dérogations possibles reposent sur l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 rend possible le recrutement d'agents contractuels lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, ou pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. En dehors de cette référence législative, ces processus de recrutement sont aujourd'hui normalisés par une circulaire de la DGAFP du 22 juillet 2013, et une circulaire interne aux ministères économiques et financiers du 7 août 2013, qui encadrent très strictement les modalités de recrutement et notamment la capacité de négociation salariale des administrations.

qui peut octroyer à ces personnels des éléments de rémunération de type participation, intéressement, avantages sociaux, avantages en nature liés aux fonctions, etc. **Dans ces conditions, peu de candidats choisissent d'entrer dans l'administration par la voie contractuelle<sup>1</sup> ».**

Ce problème, souligné avec force par la directrice des douanes et droits indirects<sup>2</sup>, confirmé par le directeur général des finances publiques<sup>3</sup> et reconnu par la ministre de la fonction publique<sup>4</sup>, **concerne en fait de nombreuses administrations de l'État, et porte sur des « profils atypiques » de divers secteurs**, au-delà des seuls *data scientists*, *data analysts* et autres experts en cybersécurité.

**C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux vous proposent un amendement tendant à permettre à la DGDDI de recruter de tels « profils atypiques »** – étant entendu qu'une solution interministérielle pourrait aussi être envisagée, de même qu'un recours à des prestataires extérieurs liés au secteur public, par exemple *Informatique CDC*, filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui offre aujourd'hui aux collectivités publiques des solutions de dématérialisation et d'analyse de leurs données.

#### **7. Les dépenses d'intervention en faveur des débiteurs de tabac : une diminution sans rapport avec les gains d'efficacité de la DGDDI**

**Les dépenses d'intervention du programme 302**, quasi-exclusivement portées par l'action 05 « Fiscalité douanière, énergétique et environnementale », affichent une baisse de 5,7 % (9 millions d'euros), qui fait suite à la baisse de 27 % (63 millions d'euros) en 2016. Cette évolution correspond à la **diminution des aides versées aux 26 000 buralistes, du fait de l'échéance prochaine du troisième contrat d'avenir** signé avec l'État le 23 septembre 2011 pour la période 2012-2016. Ces aides 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 **141 millions d'euros en 2016**, après 170 millions d'euros en 2016, 225 millions d'euros en 2015 et 247 millions d'euros en 2014.

Plusieurs remarques peuvent être faites :

- **premièrement**, la diminution des aides aux buralistes constitue une mesure juridiquement contrainte, qui contribue donc de manière artificielle à la maîtrise des dépenses du programme 302 ;

---

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

<sup>2</sup> Entretien avec Hélène Crocquevoille, directrice générale des douanes et droits indirects, le 10 octobre 2016.

<sup>3</sup> Entretien avec Bruno Parent, directeur général des finances publiques, le 20 octobre 2016.

<sup>4</sup> Entretien avec Annick Girardin, ministre de la fonction publique, le 25 octobre 2016

- **deuxièmement**, ces aides n'ont que peu de rapport avec les missions de la douane, et auraient vocation à être rattachées à la mission « Économie » ;

- **troisièmement**, sur le fond, ces aides ne constituent qu'une solution très imparfaite aux difficultés rencontrées par les débitants de tabacs d'une part, et les territoires ruraux d'autre part. **La véritable solution ne pourra passer que par un décloisonnement et une modernisation de ces commerces de proximité**, dans lesquels le tabac ne sera plus le produit d'appel.

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

##### 1. Un budget qui porte les missions et les fonctions transversales 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). Cette action porte aussi les crédits de la future Agence française de prévention de la corruption, prévue par le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;

- **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), de l'Agence pour l'information financière de l'État (AIFE), du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), créé en 2015, et de la direction des achats de l'État (DAE), qui a succédé au service des achats de l'État (SAE) en 2016.

## **2. Une stabilité des dépenses des structures permanentes**

**Les crédits du programme 218 demandés au titre de l'année 2017 s'élèvent à 1 milliard d'euros en CP, en hausse de 1,7 % (soit 16,4 millions d'euros) par rapport à 2016** - une augmentation qui tranche avec la forte baisse constatée ces dernières années (par exemple - 5,5 % entre 2015 et 2016, soit 58 millions d'euros). Les AE, en revanche, sont en diminution de 2,3 % (soit 23,5 millions d'euros), ce qui suggère le caractère ponctuel de certaines dépenses prévues en 2017.

**En effet, la hausse des CP en 2017 s'explique essentiellement par l'inscription des crédits de la future Agence française de prévention de la corruption**, prévue par le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (projet de loi « Sapin 2 »). Les effectifs de l'agence - 70 personnes à terme - ainsi que ses crédits de fonctionnement sont **imputés sur l'action 05 « Prestations d'appui et de support »**, ce qui explique la hausse de 9,8 % en CP (41 millions d'euros) des crédits de cette action par rapport à 2016, et en particulier de ses crédits de titre 2 (+ 11,2 %) et de titre 3 (+ 10 %).

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

(en AE) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - État-major et politiques transversales	<b>Total :</b>	<b>338 206 885</b>	<b>335 014 501</b>	<b>313 941 033</b>	<b>-21 073 468</b>	<b>-6,3%</b>
	Titre 2 :	174 569 159	175 475 898	160 279 033	-15 196 865	-8,7%
	Titre 3 :	160 797 140	157 295 125	151 218 509	-6 076 616	-3,9%
	Titre 5 :	2 429 149	1 933 478	2 143 491	210 013	10,9%
	Titre 7 :	361 438	310 000	300 000	-10 000	-3,2%
02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	<b>Total :</b>	<b>74 236 314</b>	<b>71 841 827</b>	<b>69 643 292</b>	<b>-2 198 535</b>	<b>-3,1%</b>
	Titre 2 :	69 824 472	68 325 722	66 355 439	-1 970 283	-2,9%
	Titre 3 :	4 411 842	3 513 105	3 287 853	-225 252	-6,4%
	Titre 6 :		3 000		-3 000	-100,0%
05 - Prestation d'appui et support	<b>Total :</b>	<b>416 470 770</b>	<b>453 952 492</b>	<b>456 049 606</b>	<b>2 097 114</b>	<b>0,5%</b>
	Titre 2 :	191 492 905	185 836 883	206 702 971	20 866 088	11,2%
	Titre 3 :	205 971 824	248 088 929	232 504 635	-15 584 294	-6,3%
	Titre 5 :	6 187 185	4 793 303	1 900 000	-2 893 303	-60,4%
	Titre 6 :	12 814 443	15 233 377	14 942 000	-291 377	-1,9%
07 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	<b>Total :</b>	<b>158 656 152</b>	<b>167 951 484</b>	<b>165 637 336</b>	<b>-2 314 148</b>	<b>-1,4%</b>
	Titre 2 :	71 141 410	69 921 980	73 657 160	3 735 180	5,3%
	Titre 3 :	68 898 164	61 552 323	57 059 603	-4 492 720	-7,3%
	Titre 5 :	18 642 762	36 477 181	34 920 573	-1 556 608	-4,3%
<b>Total P. 218 (en AE)</b>	<b>Total :</b>	<b>987 570 121</b>	<b>1 028 760 304</b>	<b>1 005 271 267</b>	<b>-23 489 037</b>	<b>-2,3%</b>
	Titre 2 :	<b>507 027 946</b>	<b>499 560 483</b>	<b>506 994 603</b>	<b>7 434 120</b>	<b>1,5%</b>
	Titre 3 :	<b>440 078 970</b>	<b>470 449 482</b>	<b>444 070 600</b>	<b>-26 378 882</b>	<b>-5,6%</b>
	Titre 5 :	<b>27 259 096</b>	<b>43 203 962</b>	<b>38 964 064</b>	<b>-4 239 898</b>	<b>-9,8%</b>
	Titre 6 :	<b>12 838 258</b>	<b>15 236 377</b>	<b>14 942 000</b>	<b>-294 377</b>	<b>-1,9%</b>
	Titre 7 :	<b>365 851</b>	<b>310 000</b>	<b>300 000</b>	<b>-10 000</b>	<b>-3,2%</b>

Source : projet de loi de finances pour 2017

Le programme affiche donc une hausse globale, et ceci en dépit de **la diminution des investissements liés aux projets informatiques** : les dépenses d'investissement du programme 218 affichent ainsi une baisse de 10,4 % en CP (soit 5 millions d'euros), presque entièrement imputable à l'action 07 « Pilotage des finances publiques et projets interministériels ». Cette baisse tient notamment à **l'achèvement prochain du projet « Chorus Portail Pro 2017 »**, mis en œuvre par l'Agence pour l'information financière de l'État (AIFE), qui doit permettre la **généralisation de la facturation électronique d'ici 2018 à 2020** selon la taille des entreprises : les crédits demandés sur ce projet passent en effet de 12,5 millions d'euros en 2016 à 8,9 millions d'euros en 2017. **Reste que la diminution tendancielle des investissements tient également à l'arrêt de l'Opérateur national de paye (ONP, cf. supra)**, qui était en partie portée par le programme 218. Suite à cette décision, le Centre interministériel de services

informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) s'est recentré sur le développement d'une offre de SIRH à destination des ministères en faisant la demande (projet RENOIRH) - alors même, il faut le rappeler, que la DGFIP développe son propre SIRH (SIRHIUS).

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

*(en CP) (en euros)*

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - État-major et politiques transversales	<b>Total :</b>	<b>338 500 577</b>	<b>334 332 262</b>	<b>313 941 033</b>	<b>-20 391 229</b>	<b>-6,1%</b>
	Titre 2 :	174 569 159	175 475 898	160 279 033	-15 196 865	-8,7%
	Titre 3 :	161 190 011	156 612 886	151 218 509	-5 394 377	-3,4%
	Titre 5 :	2 334 476	1 933 478	2 143 491	210 013	10,9%
	Titre 7 :	361 900	310 000	300 000	-10 000	-3,2%
02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	<b>Total :</b>	<b>72 656 579</b>	<b>71 453 084</b>	<b>69 643 292</b>	<b>-1 809 792</b>	<b>-2,5%</b>
	Titre 2 :	69 824 472	68 325 722	66 355 439	-1 970 283	-2,9%
	Titre 3 :	2 781 557	3 124 362	3 287 853	163 491	5,2%
	Titre 6 :		3 000		-3 000	-100,0%
05 - Prestation d'appui et support	<b>Total :</b>	<b>467 840 461</b>	<b>421 259 317</b>	<b>462 484 095</b>	<b>41 224 778</b>	<b>9,8%</b>
	Titre 2 :	191 492 905	185 836 883	206 702 971	20 866 088	11,2%
	Titre 3 :	254 962 097	216 001 807	237 539 124	21 537 317	10,0%
	Titre 5 :	5 798 469	4 195 570	3 300 000	-895 570	-21,3%
	Titre 6 :	15 582 577	15 225 057	14 942 000	-283 057	-1,9%
07 - Pilotage des finances publiques et projets interministériels	<b>Total :</b>	<b>172 347 508</b>	<b>166 211 789</b>	<b>163 606 160</b>	<b>-2 605 629</b>	<b>-1,6%</b>
	Titre 2 :	71 141 410	69 921 980	73 657 160	3 735 180	5,3%
	Titre 3 :	74 654 502	53 926 144	51 938 603	-1 987 541	-3,7%
	Titre 5 :	26 466 549	42 363 665	38 010 397	-4 353 268	-10,3%
<b>Total P. 218 (en CP)</b>	<b>Total :</b>	<b>1 051 345 125</b>	<b>993 256 452</b>	<b>1 009 674 580</b>	<b>16 418 128</b>	<b>1,7%</b>
	Titre 2 :	507 027 946	499 560 483	506 994 603	7 434 120	1,5%
	Titre 3 :	493 588 167	429 665 199	443 984 089	14 318 890	3,3%
	Titre 5 :	34 650 044	48 492 713	43 453 888	-5 038 825	-10,4%
	Titre 6 :	15 712 655	15 228 057	14 942 000	-286 057	-1,9%
	Titre 7 :	366 313	310 000	300 000	-10 000	-3,2%

Source : projet de loi de finances pour 2017

Sans prise en compte de ces deux mouvements, propres à l'exercice 2017, il apparaît que les crédits du programme 218 se caractérisent en fait par une grande stabilité, et notamment les crédits de fonctionnement courant, ce qui s'explique par la structure très éclatée de ce programme.

**L'exception notable concerne les dépenses de personnel, plus clairement maîtrisées** : si celles-ci augmentent globalement de 1,5 % entre 2016 et 2017 (7,4 millions d'euros) en raison de la création de l'Agence de prévention de la corruption, elles reflètent en revanche un effort notable sur l'action 01 « État-major et politiques transversales » (- 8,7 %, 15,2 millions d'euros), et dans une moindre mesure sur l'action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle » (- 2,9 %, 2 millions d'euros).

### **3. Des économies transversales nécessaires, mais compliquées par l'éclatement des acteurs**

**Le programme 218 est composé d'un grand nombre de structures, plus ou moins autonomes dans leur gestion, mais qui rendent en tout état de cause l'identification et la réalisation d'économies sur les dépenses de fonctionnement courant plus délicates à mener, et la mutualisation plus complexe à mettre en œuvre** que dans une grande direction à réseau, nonobstant le rôle de pilotage exercé par le secrétariat général des ministères économiques et financiers.

**Un examen des fonctions support transversales des ministères économiques et financiers permet de juger des efforts de rationalisation entrepris sur le programme 218.**

**S'agissant par exemple de la « fonction achat », la création de la direction des achats de l'État (DAE) par le décret du 3 mars 2016, en remplacement du service des achats de l'État (SAE), vise à conforter le positionnement de ce service et donc ses résultats, notamment en plaçant la détermination des « grandes orientations de la politique des achats de l'État » sous l'autorité du Premier ministre, après une délibération de la « conférence des achats de l'État » présidée par le secrétaire général du Gouvernement. Toutefois, au-delà de ce changement institutionnel, la réalité des progrès semble plus modeste, du moins pour l'instant, comme en témoignent deux des indicateurs de performance du programme 218 :**

**- l'indicateur transversal 3.1, qui mesure « les économies relatives aux actions achat interministérielles animées par la DAE », prévoit une cible de 100 millions d'euros d'économies pour 2017, au même niveau que la prévision actualisée pour 2016 (102 millions d'euros), et bien loin des 146 millions d'euros d'économies réalisées en 2015 ;**

**- l'indicateur transversal 3.2, qui mesure ces mêmes économies sur le seul périmètre des ministères économiques et financiers, est certes plus ambitieux, avec une cible de 45 millions d'euros pour 2017, largement supérieure à la prévision actualisée pour 2016, soit 30 millions d'euros. Toutefois, cette ambition doit être relativisée pour deux raisons. D'une part, les résultats obtenus en 2016 se sont avérés inférieurs à la cible initiale de 39 millions d'euros, ce qui incite à la prudence. D'autre part, la DAE a une vocation interministérielle, et il n'est guère satisfaisant que près de la moitié**

des économies qu'elle permet repose sur le seul périmètre des ministères économiques et financiers : il convient à cet égard de renforcer le poids de la DAE sur les directions achat des autres ministères.

Ces différentes remarques sur les achats de l'État peuvent trouver à s'appliquer, dans une large mesure, à aux autres fonctions transversales relevant du programme 218 :

- l'indicateur transversal 3.3, qui mesure le « *ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines* », c'est-à-dire le rapport entre les agents « gérants » et les agents « gérés » des ministères économiques et financiers, **reste stable à 2,3 %**, en prévision comme en réalisation, depuis plusieurs années. Les documents budgétaires expliquent cette absence d'amélioration par les rigidités inhérentes à l'organisation des services, et les délais d'appropriation des logiciels de gestion des ressources humaines ;

- l'indicateur transversal 3.4, qui mesure le « *ratio d'efficience bureautique* », devrait certes montrer une amélioration en 2017 (**700 euros par poste bureautique, contre 705 euros en 2016**), mais celle-ci demeure modeste, et est en partie imputable à des facteurs exogènes (baisse des coûts du matériel). En tout état de cause, l'atteinte de cet objectif ne représenterait *in fine* qu'un « retour » au niveau de 701 euros par poste atteint en 2015 ;

S'agissant plus particulièrement de la performance en matière de gestion immobilière, l'indicateur transversal 3.5, qui mesure « *l'efficience de la gestion immobilière* », est également très stable, avec **un ratio de 13,3 mètres carrés<sup>1</sup> par poste de travail** en 2016 comme en 2017 sur le périmètre des ministères économiques et financiers, en très faible amélioration par rapport à 2014 et 2015 (13,4 mètres carrés par poste de travail), et encore **supérieur à la cible de 12 mètres carrés par poste de travail fixée par France Domaine<sup>2</sup>**.

Il est vrai, toutefois, que l'amélioration de ce ratio nécessite la réalisation préalable d'opérations immobilières, par ailleurs **engagées dans le cadre du nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI 2014-2018)** : il conviendra d'apprécier leurs résultats au cours des prochains exercices.

## V. LE PROGRAMME 148 : FONCTION PUBLIQUE

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

Le programme 148 « Fonction publique » est mis en œuvre par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), dont

<sup>1</sup> Exprimés en surface utile nette (SUN).

<sup>2</sup> Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État. Cf. infra, au sujet du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

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 et la rénovation des restaurants interministériels administratifs (RIA) ;

- **l'apprentissage (action 02)** : cette action, créée en 2016, 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 (2015 et 2016).

## **2. Des crédits en légère hausse, notamment au profit de la formation et de l'apprentissage**

**Les crédits demandés au titre du programme 148 pour 2017 affichent une hausse de 4,6 % (10,7 millions d'euros)** par rapport à 2016, et s'établissent à 245,1 millions d'euros en CP. Cette hausse, somme toute modeste au regard de l'ensemble de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », s'explique par plusieurs facteurs :

- la hausse de 5,7 % (4,1 millions d'euros en CP) des dépenses de fonctionnement de l'action 01 « Formation des fonctionnaires », qui tient principalement à l'augmentation de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée aux **cinq instituts régionaux d'administration (IRA)**, afin de financer **110 places supplémentaires d'élèves attachés** (promotion 2017-2018). On notera en revanche de la subvention versée à l'école nationale d'administration (ENA) est stable, à 31,9 millions d'euros, ses effectifs étant même réduits de 4 ETP ;

---

<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.

### Évolution de la subvention de l'État aux opérateurs du programme 148 « Fonction publique »

(en milliers d'euros)

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
ENA	31 383	31 928	31 930	2	0,01%
5 IRA	40 976	38 860	40 853	1 993	5,13%
<b>Total</b>	<b>72 359</b>	<b>70 788</b>	<b>72 783</b>	<b>1 995</b>	<b>2,82%</b>

Subventions pour charges de service public (SCSP), crédits de titre 3.

Source : projet de loi de finances pour 2017, questionnaire budgétaire

### Évolution des effectifs des opérateurs du programme 148 « Fonction publique »

(en ETPT)

(en ETP)

	Plafond d'emplois					Schéma d'emplois	
	Exé. 2014	Exé. 2015	LFI 2016	PLF 2017	Écart 2017/16	LFI 2016	PLF 2017
ENA	489	474	514	508	-6	3	-4
5 IRA	744	740	840	839	-1	-3	-1
<b>Total</b>	<b>1 233</b>	<b>1 214</b>	<b>1 354</b>	<b>1 347</b>	<b>-7</b>	<b>0</b>	<b>-5</b>

Les schémas d'emplois incluent les mesures de transfert.

Source : projet de loi de finances pour 2017, questionnaire budgétaire

- la hausse de 1,1 % (1,2 million d'euros en CP) des dépenses de titre 3 de l'action 02 « Action sociale interministérielle », correspondant à une **hausse des prestations individuelles et collectives aux agents publics**, après une diminution en 2016 ;

- la baisse de 13 % (1,1 million d'euros en CP) des dépenses d'investissement de cette même action, en raison de l'achèvement de la rénovation des restaurants interministériels administratifs (RIA) d'Angers, du Mans et de Bourg-en-Bresse. Toutefois, les crédits d'investissement affichent une hausse de 25,6 % en AE (1,7 million d'euros), en raison de l'engagement de la **rénovation de nouveaux RIA en 2017**, dont Paris-Barbet de Jouy, Rennes et Marseille, dans le cadre du plan pluriannuel ;

- la hausse de 18,6 % (5,6 millions d'euros) des crédits de l'action 03 « Apprentissage » (crédits de titre 2), correspondant à **la montée en puissance du plan en faveur de l'apprentissage** mentionné *supra*.

**Évolution par action et par titre des crédits (AE et CP)  
du programme 148 « Fonction publique »**

(en AE) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - Formation des fonctionnaires	<b>Total :</b>	<b>78 226 212</b>	<b>78 172 610</b>	<b>83 130 000</b>	<b>4 957 390</b>	<b>6,3%</b>
	Titre 2 :	157 445	249 143	200 000	-49 143	-19,7%
	Titre 3 :	73 234 029	72 542 488	76 651 517	4 109 029	5,7%
	Titre 6 :	4 815 418	5 380 979	6 278 483	897 504	16,7%
02 - Action sociale interministérielle	<b>Total :</b>	<b>124 312 589</b>	<b>123 325 770</b>	<b>126 443 031</b>	<b>3 117 261</b>	<b>2,5%</b>
	Titre 3 :	119 203 203	114 624 488	116 031 960	1 407 472	1,2%
	Titre 5 :	1 872 851	6 522 832	8 194 498	1 671 666	25,6%
	Titre 6 :	3 236 535	2 178 450	2 216 573	38 123	1,8%
03 - Apprentissage	<b>Total :</b>	<b>0</b>	<b>30 000 000</b>	<b>35 570 000</b>	<b>5 570 000</b>	<b>18,6%</b>
	Titre 2 :		30 000 000	35 570 000	5 570 000	18,6%
<b>Total P. 148 (en AE)</b>	<b>Total :</b>	<b>202 538 801</b>	<b>231 498 380</b>	<b>245 143 031</b>	<b>13 644 651</b>	<b>5,9%</b>
	Titre 2 :	157 445	30 249 143	35 770 000	5 520 857	18,3%
	Titre 3 :	192 437 232	187 166 976	192 683 477	5 516 501	2,9%
	Titre 5 :	1 892 171	6 522 832	8 194 498	1 671 666	25,6%
	Titre 6 :	8 051 953	7 559 429	8 495 056	935 627	12,4%

(en CP) (en euros)

		Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution PLF 2017/ LFI 2016	
01 - Formation des fonctionnaires	<b>Total :</b>	<b>78 039 206</b>	<b>78 172 610</b>	<b>83 130 000</b>	<b>4 957 390</b>	<b>6,3%</b>
	Titre 2 :	157 445	249 143	200 000	-49 143	-19,7%
	Titre 3 :	72 881 343	72 542 488	76 651 517	4 109 029	5,7%
	Titre 6 :	5 000 418	5 380 979	6 278 483	897 504	16,7%
02 - Action sociale interministérielle	<b>Total :</b>	<b>115 394 954</b>	<b>126 266 577</b>	<b>126 443 031</b>	<b>176 454</b>	<b>0,1%</b>
	Titre 3 :	105 407 932	115 510 197	116 760 409	1 250 212	1,1%
	Titre 5 :	6 559 487	8 577 930	7 466 049	-1 111 881	-13,0%
	Titre 6 :	3 427 535	2 178 450	2 216 573	38 123	1,8%
03 - Apprentissage	<b>Total :</b>	<b>0</b>	<b>30 000 000</b>	<b>35 570 000</b>	<b>5 570 000</b>	<b>18,6%</b>
	Titre 2 :		30 000 000	35 570 000	5 570 000	18,6%
<b>Total P. 148 (en CP)</b>	<b>Total :</b>	<b>193 434 160</b>	<b>234 439 187</b>	<b>245 143 031</b>	<b>10 703 844</b>	<b>4,6%</b>
	Titre 2 :	157 445	30 249 143	35 770 000	5 520 857	18,3%
	Titre 3 :	178 289 275	188 052 685	193 411 926	5 359 241	2,8%
	Titre 5 :	6 559 487	8 577 930	7 466 049	-1 111 881	-13,0%
	Titre 6 :	8 427 953	7 559 429	8 495 056	935 627	12,4%

Source : projet de loi de finances pour 2017

Pour mémoire, et bien que cela dépasse le strict champ budgétaire du programme 148, **les priorités de la DGAFP pour l'année 2017** seront principalement : la poursuite de la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) ; **la construction d'une « DRH de l'État » renforcée**, définissant avec chacun des ministères des orientations communes à l'ensemble de la fonction publique ; **la mise en œuvre du RIFSEEP<sup>1</sup>**, dans le but de simplifier l'architecture statutaire et le paysage indemnitaire (il existe aujourd'hui 1 850 primes et indemnités dans la fonction publique d'État). Près de 90 corps et emplois bénéficiaient du RIFSEEP au 1<sup>er</sup> juillet 2016, et celui-ci devrait être étendu à 180 corps et emplois au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

**En outre, vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient insister sur deux enjeux particuliers :**

- **la possibilité de déroger à la grille de rémunération de la fonction publique pour recruter des compétences spécifiques**, notamment en analyse de données (cf. *supra* au sujet de la DGDDI). Sur ce sujet, la ministre de la fonction publique, Annick Girardin, a rappelé la création d'un corps interministériel des informaticiens de l'État, tout en reconnaissant son « *attractivité limitée* » pour les profils les plus spécifiques, et en s'engageant à « *regarder, réfléchir, innover* »<sup>2</sup> ;

- **la poursuite de la fusion des corps, aujourd'hui interrompue, et le passage à une logique de « métiers »**. L'indicateur 1.2 du programme 148 fait état d'une baisse modeste de leur nombre l'année dernière (de 304 en 2015 à 301 en 2016, au lieu de la cible de 290), et aucune nouvelle opération n'est prévue pour 2017. S'agissant du « référentiel métier », celui-ci n'est guère utilisé.

---

<sup>1</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

<sup>2</sup> Entretien avec Annick Girardin, ministre de la fonction publique, le 25 octobre 2016.

---

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

### I. UNE MISSION DONT LE PÉRIMÈTRE DOIT RESTER CIRCONSCRIT À DES SITUATIONS EXCEPTIONNELLES

#### A. UNE MISSION COMPOSÉE DE DEUX DOTATIONS AUX PROCÉDURES PARTICULIÈRES

##### 1. Deux programmes (P 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » et P 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles ») prévus à l'article 7 de la LOLF

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit l'existence de deux dotations<sup>1</sup> :

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

Cette dotation comprend 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).

– « 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).

Cette dotation 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 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.

---

<sup>1</sup> Ces deux dotations sont les seules enveloppes budgétaires ayant le statut de « dotations », avec les dotations regroupées par la mission « Pouvoirs publics ».

## 2. Une mission dénuée de stratégie de performance et spécifique sur le plan de l'exécution budgétaire

La présente mission, comme celle relative aux « Pouvoirs publics », est dénuée de **stratégie de performance**. Aucun objectif, ni indicateur ne mesurent son activité. Par ailleurs, cette mission regroupant des crédits indicatifs, ces derniers n'ont **pas vocation à être entièrement consommés** et leur niveau d'exécution peut fortement varier d'un exercice sur l'autre.

### B. UNE UTILISATION DES CRÉDITS PARFOIS CONTESTABLE

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).

#### Le recours à la mission « Crédits non répartis » depuis 2008

##### S'agissant du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » :

- financement des **exonérations de cotisations sociales** sur les heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'État prévues par la loi n° 2007-1223 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (exercices 2008 et 2009) ;
- prise en charge des **effets de prix et de change** sur les rémunérations à l'étranger (exercice 2009) ;
- couverture des **besoins de ministères faisant état d'insuffisance de crédits de titre 2** en fin de gestion (exercices 2008 et 2009) ;
- **accompagnement indemnitaire lié à la nouvelle organisation territoriale de l'État** (exercice 2015).

##### S'agissant du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » :

- mise en place de la **réserve « de budgétisation »** prévue par la loi n° 2009-135 de **programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012 et destinée à abonder exceptionnellement les crédits des missions du budget général au-delà des plafonds pour faire face aux risques et incertitudes de programmation (loi de finances pour 2010) ;
- utilisation dans le cadre des **fonds spéciaux** (récurrent depuis l'exercice 2008) ;
- financement de la **campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1)** (exercice 2009) ;
- financement du dispositif de **consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris** (exercice 2009) ;
- **réponse 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) ;**

- financement des **dégâts causés par des intempéries et des catastrophes naturelles** (exercices 2008, 2009, et 2010) ;

-financement d'un **plan de réponse humanitaire aux crises syriennes et irakiennes** (exercice 2014) ;

- **acquisition d'un immeuble** dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris occupé par la Préfecture de la région Île-de-France (exercice 2012) et **signatures de baux** en faveur du relogement d'administrations centrales (exercices 2012, 2014, 2016).

**La Cour des comptes**, dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire de la mission pour 2014, relevait, en effet, **une utilisation des crédits de la mission s'éloignant de l'exigence d'imprévisibilité prévue par la LOLF**, plaidant ainsi « *pour une clarification d'emploi de la mission* » et notamment du programme 552. Cette recommandation désormais abandonnée par la Cour des comptes, car faisant l'objet d'un refus de mise en œuvre par le ministère du budget, **vos rapporteurs réitèrent néanmoins leur proposition de circonscrire les crédits du programme 552 au seul critère accidentel.**

**Cette mission n'est pas destinée à pallier des aléas de gestion, pour lesquels les techniques budgétaires de droit commun doivent être utilisées.** Ainsi, les décrets d'avance devraient être préférés 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.

**Par ailleurs, une budgétisation plus juste de certains programmes permettrait également de rester dans le droit commun et de ne pas recourir à la mission « Crédits non répartis »**, comme le note justement la Cour des comptes dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire pour 2015. C'est le cas du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » s'agissant de l'utilisation des crédits pour les fonds spéciaux. Depuis 2011, on observe, en effet, sur la mission « Crédits non répartis », une ouverture de crédits récurrente et d'un montant assez stable. C'est pourquoi, à l'instar de la recommandation de la Cour des comptes, dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire précitée, **vos rapporteurs souhaiteraient une budgétisation plus exacte du programme « Coordination du travail gouvernemental » afin de réduire le recours à la présente mission « Crédits non répartis »**. Toutefois, il convient de noter que les crédits prévus pour les fonds spéciaux, dans le projet de loi de finances pour 2017, augmentent de près de 20 millions par rapport à 2016.

## II. LA MISSION, LA MOINS DOTÉE DU BUDGET GÉNÉRAL, EN DIMINUTION PAR RAPPORT À 2016

### A. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE 2015-2017 RESPECTÉE

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 2017	2015	2016	2017
Crédits non répartis (hors réserve parlementaire)	0,02	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 **24 millions d'euros (hors réserve parlementaire)** et constitue la moins élevée en crédits de paiement du budget général.

Elle respecte, contrairement à l'année 2016, la programmation triennale, en raison de l'absence de budgétisation du programme 551.

### B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION EN RAISON DE L'ABSENCE DE BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 551

Pour 2017, la mission « Crédits non répartis », représente **324 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **24 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une diminution de 11,4 millions d'euros en AE et en CP par rapport à 2016.

### Évolution des crédits depuis 2014

(en milliers d'euros)

	Inscrits en LFI 2014*		Inscrits en LFI 2015*		Inscrits en LFI 2016*		Demandés en PLF pour 2017*		Variation PLF 2017/ LFI 2016 (en valeur)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>551 - Provision relative aux rémunérations publiques</b>	0	0	0	0	11 446	11 446	0	0	-11 446	-11 446
<b>552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles</b>	335 000	35 000	314 418	14 418	324 000	24 000	324 000	24 000	0	0
<b>Total de la mission</b>	335 000	35 000	314 418	14 418	335 446	35 446	324 000	24 000	-11 446	-11 446

\* Montant « hors réserve parlementaire »

Source : annexe « Crédits non répartis » au projet de loi de finances pour 2017 (traitement commission des finances du Sénat)

Cette diminution s'explique par l'absence de budgétisation du **programme 551**, qui correspond à un retour à la situation qui prévalait depuis 2009.

#### 1. La non-budgétisation du programme 551 : un « retour à la normale » budgétaire

La non-budgétisation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » constitue **un retour à la situation qui prévalait depuis 2009. L'ouverture de crédits, en 2016, pour l'accompagnement indemnitaire de la réforme territoriale, constituait en effet une première depuis sept ans.** En 2008 et 2009, la dotation avait été utilisée pour 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.

**Aucun crédit n'est donc inscrit sur cette dotation en 2017**, les crédits ayant été intégralement répartis entre les missions et programmes du budget de l'État.

S'agissant des **crédits ouverts en 2016**, il convient de noter qu'à ce jour, **aucun mouvement réglementaire n'est intervenu, mais qu'un arrêté devrait**

être pris d'ici la fin de l'année pour répartir 1,7 million d'euros entre les différentes missions concernées du budget de l'État.

## 2. Une dotation stable pour le programme 552, dont le montant important en AE pose toujours question

### Mouvements réglementaires en 2016 - Dotation « Dépenses accidentelles et imprévisibles »

Au 4 octobre 2016, la dotation, pour 2016, de 24 millions d'euros a fait l'objet de deux mouvements réglementaires. Les décrets des 6 et 7 juillet 2016 ont respectivement ouvert 80 millions d'euros (en autorisations d'engagement) et 8 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement) au profit du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières », de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

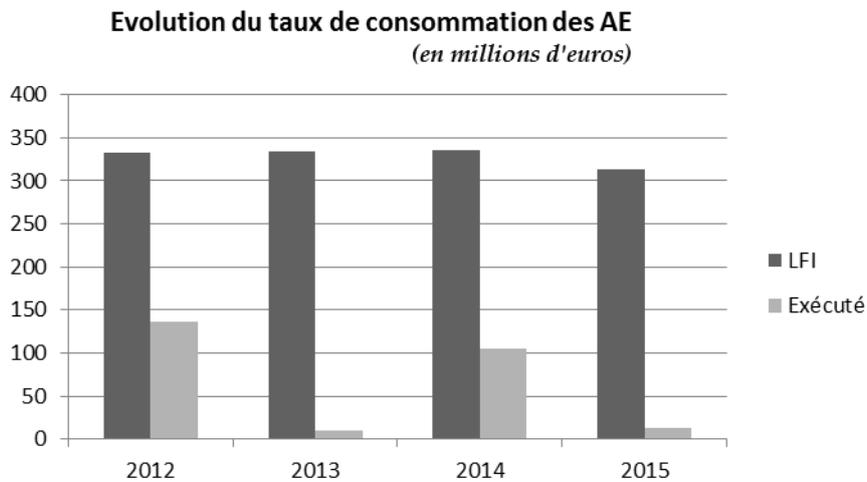
Pour 2017, la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », s'élève - hors « réserve parlementaire » - à **324 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP**. Ces montants ont été fixés, à titre conventionnel, à l'identique des crédits ouverts en 2016.

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 300 millions d'euros entre les AE et les CP**, récurrente depuis l'exercice 2012, correspond à une provision spécifique, dont l'existence est justifiée par la nécessité 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 nécessiteraient la provision en AE de la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail.

Toutefois, compte-tenu de l'évolution de la politique immobilière de l'État, vos rapporteurs considèrent que ce **type de provisions a vocation à disparaître**.

Par ailleurs, il convient de noter - comme la Cour des comptes, dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2015 -, que **depuis 2012, le montant d'AE réellement consommé n'a jamais dépassé 150 millions d'euros, soit la moitié du montant prévu chaque année**. Au vu du caractère exceptionnel que doivent revêtir ces opérations de prise à bail et de la sous-consommation récurrente des AE, **le montant d'autorisations d'engagement pourrait être réduit en loi de finances initiale**.



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le ministère du budget et la note d'analyse sur l'exécution budgétaire de la Cour des comptes)  
Montants « hors réserve parlementaire »

Par ailleurs, dans un souci de lisibilité et un objectif de meilleure planification, 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 RÉNOVÉ AU PROFIT D'UN RECENTRAGE

#### A. LE RECENTRAGE DU COMPTE, QUI UNIFIE DÉSORMAIS LES VECTEURS BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT PROPRIÉTAIRE

##### 1. L'article 20 du projet de loi de finances pour 2017 propose de modifier la structure du CAS

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**.

La politique immobilière de l'État est constituée de **44 programmes budgétaires** y contribuant. Le CAS constitue l'un des deux vecteurs budgétaires de la fonction de l'État propriétaire avec le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget général ; ils ne représentent toutefois que **10 % des crédits de l'État consacrés à l'immobilier**. La répartition des dépenses immobilières est déterminée par la **notion d'augmentation de la valeur vénale de l'immeuble** :

- les dépenses afférentes à des opérations structurantes conduisant à l'augmentation de la valeur du bien sont rattachées au CAS ;

- les dépenses d'entretien lourd relevant du propriétaire, destinées à maintenir le bien dans un bon état d'utilisation, sont retracées dans le programme 309 ;

- pour leur part, les dépenses d'entretien courant incombent au locataire, et relèvent donc des budgets ministériels et du programme 333 de la mission « Direction de l'action du gouvernement », retraçant les crédits immobiliers de l'occupant des services déconcentrés de l'État inclus dans le périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE).

*L'article 20 du présent projet de loi de finances propose une modification de la structure du CAS, portant à la fois sur les dépenses et les recettes, retracée dans le tableau ci-dessous<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Pour une analyse exhaustive du dispositif proposé, consulter le commentaire de l'article 20.

	CAS LFI 2016		CAS PLF 2017	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
<b>Cadre déterminé par l'article 47 de la loi de finances pour 2006</b>	<p><b>Trois types :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le produit des cessions des biens immeubles de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ;</li> <li>- les versements du budget général ;</li> <li>- les fonds de concours.</li> </ul>	<p><b>Quatre types :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont l'État est propriétaire ;</li> <li>- des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'État</li> <li>- des versements opérés au profit du budget général</li> <li>- des versements opérés au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».</li> </ul> <p>S'ajoute une contribution au désendettement de l'État, selon un taux de rétrocession fixé à 30 % à partir de l'année 2014.</p>	<p>S'ajoute le produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire.</p>	<p><b>Trois modifications :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sont intégrées les dépenses d'entretien du propriétaire de l'ex-programme 309 ;</li> <li>- sont ajoutées les « dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale » jusqu'au 31 décembre 2019, à savoir le terme de la loi de programmation militaire ;</li> <li>- sont supprimés l'affectation d'une part des produits de cessions de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier retracés dans le compte d'affectation spéciale au désendettement de l'État, ainsi que les dispositifs dérogatoires à cette contribution.</li> </ul>
<b>Architecture budgétaire</b>	<p><b>Programme 721</b> - Contribution au désendettement de l'État</p> <p><b>Programme 723</b> - Contribution aux dépenses immobilières</p>		<p><b>Programme 721</b> - Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État</p> <p><b>Programme 723</b> - Opérations immobilières nationales et des administrations centrales</p> <p><b>Programme 724</b> - Opérations immobilières déconcentrées</p>	

## 2. La suppression de la contribution obligatoire au désendettement de l'État a pour contrepartie l'extension du CAS aux dépenses d'entretien lourdes du propriétaire de l'ancien programme 309

Dans ce cadre, les crédits demandés pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au titre de l'exercice 2017 s'élèvent à 594 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 585 millions d'euros en crédits de paiement.

L'intégration des dépenses d'entretien du propriétaire au CAS s'accompagne d'une séparation des dépenses immobilières du CAS en deux programmes, distinguant les opérations immobilières nationales et des administrations centrales d'une part, et les opérations immobilières déconcentrées d'autre part.

### Répartition par programme des crédits demandés pour 2017 du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>Programme 721</b> - Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État	60	
<b>Programme 723</b> - Opérations immobilières nationales et des administrations centrales	375,5	374,8
<b>Programme 724</b> - Opérations immobilières déconcentrées	158,1	150,2
<b>Total pour le CAS</b>	<b>593,6</b>	<b>585,0</b>

Source : projet de loi de finances pour 2017

La suppression proposée de la mention explicite d'une contribution obligatoire au désendettement de l'État prélevée sur les produits de cessions de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier retracés dans le CAS, ne signifie pas l'abandon de toute contribution au désendettement de l'État par le CAS. En effet, aux termes de l'article 47 de la loi de finances pour 2006, le CAS continue de porter en dépenses des versements opérés au profit du budget général, ce qui rend possible un transport en recettes non fiscales du budget général. En outre, l'exonération prévue à l'article 38 de la loi de finances pour 2015 au bénéfice du ministère des affaires étrangères s'accompagne d'une contribution minimale forfaitaire de 25 millions d'euros par an jusqu'au 31 décembre 2017.

Dans ces conditions, **la contribution au désendettement de l'État est en diminution de 61 %** par rapport à 2016, ce qui s'explique par la **suppression proposée de l'affectation obligatoire d'une contribution** à chaque produit de cession. Toutefois, **la contribution exceptionnelle du ministère des affaires étrangères est en diminution de 20 %**, pour un montant de **60 millions d'euros** contre 75 millions d'euros en 2016.

Parallèlement, **les programmes 723 et 724 retracent des opérations immobilières du même type**, réalisées sur le parc immobilier propriété de l'État ou qui figurent à l'actif de son bilan, mais **selon une logique de donneur d'ordre** présentée dans le tableau ci-dessous.

<b>Programme 723</b> « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales »	<b>Programme 724</b> « Opérations immobilières déconcentrées »
<ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Administrations centrales</b> des ministères ;</li><li>- <b>Autres services de l'État</b> pour des opérations qui ne sont pas pilotées par les préfets de région (par exemple : le ministère de la justice pour les tribunaux) ;</li><li>- <b>Ministère de la défense</b> sur l'ensemble du territoire national ;</li><li>- <b>Ministère des affaires étrangères</b> en France et à l'étranger ;</li><li>- <b>Opérateurs de l'État.</b></li></ul>	Lorsqu'elles sont pilotées par les préfets de région, les <b>opérations réalisées au profit des services déconcentrés</b> de l'État.

### 3. Les recettes du CAS sont majorées de l'affectation du produit des redevances domaniales

Les recettes du compte d'affectation spéciale sont désormais constituées de **deux ressources** :

- **les produits de cession, prévus à 500 millions d'euros** pour 2017, à un **niveau stable** par rapport à 2016 (- 0,4 %) ;

- **les produits de redevances domaniales<sup>1</sup>**, estimés à **85 millions d'euros**. Il s'agit des produits jusqu'ici non affectés, et qui étaient comptabilisés en recettes du budget général de l'État. Selon les informations

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 20 du présent projet de loi de finances, il s'agit du « produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire »

communiquées à vos rapporteurs spéciaux, **cette estimation résulte des produits constatés à un niveau stable lors des exercices précédents.**

**Au titre de l'exercice 2017, le montant prévisionnel des cessions immobilières est évalué à 500 millions d'euros, soit un niveau identique au produit attendu en 2016. Au total, ce sont 6,3 milliards d'euros de cessions qui ont été réalisés entre la création du CAS en 2005 et l'année 2015.**

### Produits des cessions immobilières de l'État

(en millions d'euros)

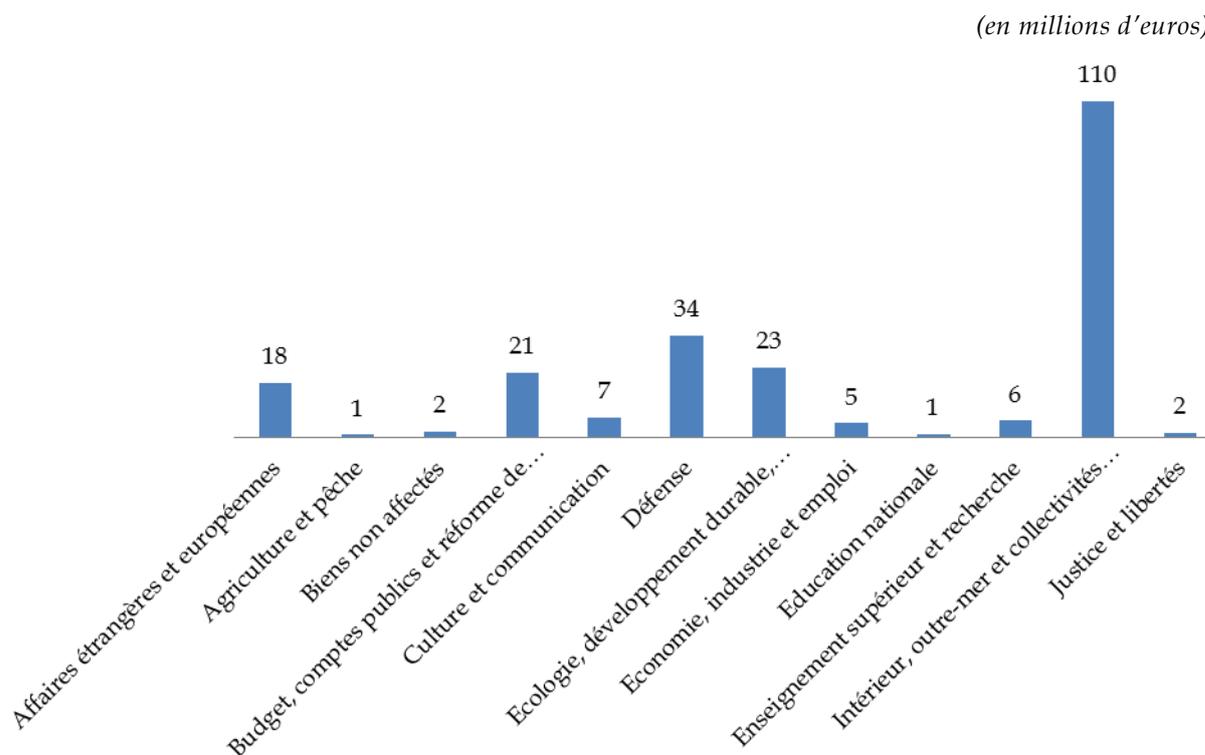
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Prévision LFI</b>	600	439	500	600	1 400	900	400	500	530	470	521	500	500
<b>Réalisation</b>	634	798	820	395	475	502	598	514	391	533	622		
<b>Écart</b>	+ 34	+ 359	+ 320	- 205	- 925	- 398	+ 198	+ 14	- 139	+ 63	+ 101		

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances successifs et le questionnaire budgétaire

Montants encaissés en fin d'exercice.

**Au 8 août 2016, 490 biens avaient été cédés depuis le début de l'exercice pour un montant total de 230,6 millions d'euros, dont 37 % provenant d'une seule cession (86,3 millions d'euros), et 55 % au titre des trois ventes les plus élevées. D'après la direction de l'immobilier de l'État, compte tenu du montant des cessions en projet, la prévision de cessions de 500 millions d'euros pourrait être atteinte.** Toutefois, alors que le montant attendu des cessions en 2015 était sensiblement équivalent (521 millions d'euros), 506 millions d'euros avaient déjà été enregistrés en septembre 2015.

### Montant des cessions réalisées au 8 août 2016



Source : questionnaire budgétaire, d'après la DIE (outil de suivi des cessions - OSC)

**S'agissant des cessions prévues en 2017, vos rapporteurs spéciaux n'ont pas obtenu communication de la liste détaillée des biens concernés, malgré leur demande. Cependant, les éléments fournis invitent à la prudence, dans la mesure où seulement 748 biens y figureraient, contre 930 biens pour 2016, et que leur valeur pondérée s'élève à 385 millions d'euros.**

De fait, l'extension des dépenses retracées par le CAS est compensée à due concurrence par l'ouverture de nouvelles recettes. Le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est donc équilibré en loi de finances initiale pour 2017, comme il l'était en 2016.

**Équilibre prévisionnel en 2017  
du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »**

		PLF 2017		
		Recettes	Dépenses	Solde
<b>Programme 721</b> - Contribution cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État	AE		60 000 000	
	CP			
<b>Programme 723</b> - Opérations immobilières nationales et des administrations centrales	AE		375 543 000	
	CP		374 793 000	
<b>Programme 724</b> - Opérations immobilières déconcentrées	AE		158 073 000	
	CP		150 207 000	
Produits des cessions immobilières		500 000 000		
Produits de redevances domaniales		85 000 000		
<b>Total pour le CAS</b>	AE	<b>585 000 000</b>	<b>593 616 000</b>	<b>0</b>
	CP		<b>585 000 000</b>	

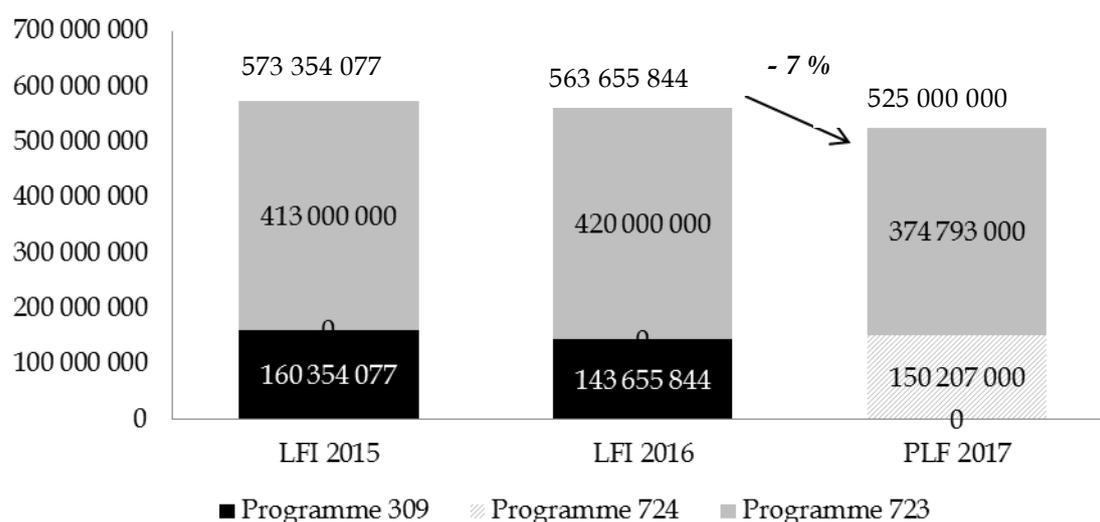
Source : projet de loi de finances pour 2017

**B. DES CRÉDITS EN DIMINUTION DE 7 % À PÉRIMÈTRE CONSTANT...**

Si vos rapporteurs spéciaux saluent l'intégration du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », au sein du CAS, qu'ils appelaient de leurs vœux (cf. *infra*), ils relèvent que **cette modification s'accompagne d'une réduction des crédits immobiliers interministériels**. Ainsi, à périmètre constant<sup>1</sup>, **les crédits demandés pour financer les dépenses immobilières de l'État propriétaire sont en diminution de 6,2 % en autorisations d'engagement et de 7 % en crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts en 2016**, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Ce mouvement s'ajoute de plus à la baisse de 10 % des crédits demandés pour 2016 sur le programme 309.

<sup>1</sup> La comparaison porte, pour les exercices 2015 et 2016, sur les crédits du programme 309 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget général et de l'ancien programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » du CAS, et pour l'exercice 2017, sur les crédits demandés pour le programme 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » et le programme 724 « Opérations immobilières déconcentrées » avant la refonte proposée par le présent projet de loi de finances.

### Comparaison à périmètre constant des crédits immobiliers interministériels (CP)



Source : commission des finances du Sénat

**Cette diminution des crédits immobiliers interministériels ne correspond pas aux engagements du secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics lors du discours d'ouverture de la première conférence nationale de l'immobilier public<sup>1</sup> : « la réforme est porteuse d'économies, donc, et d'un pilotage de la dépense plus exigeant. Mais je le dis tout aussi clairement : la refonte des vecteurs budgétaires interministériels, et notamment la suppression du programme 309, ne vise pas à réduire la volumétrie globale des crédits correspondants – chacun mesure, dans le contexte budgétaire actuel, l'effort que représente cette préservation des moyens mutualisés de la politique immobilière ».**

De surcroît, elle réduit la portée de la mise en œuvre d'instances de pilotage renforcées depuis le début de l'année 2016, dans le cadre d'une évolution de la politique immobilière de l'État.

### C. ... CONTRASTANT AVEC LA VOLONTÉ DE METTRE EN ŒUVRE UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT

#### 1. L'annonce d'une politique immobilière de l'État renouvelée...

Une communication en Conseil des ministres le 20 janvier 2016 a ouvert la voie à une évolution de la politique immobilière de l'État, dont le compte rendu précise les contours : « le Gouvernement entend donner un **nouveau souffle à sa politique immobilière** : si des progrès incontestables ont été enregistrés au cours des dix dernières années, il est nécessaire d'ouvrir une seconde étape, pour contribuer à la maîtrise de la dépense publique tout en améliorant le fonctionnement des administrations dans un contexte de réorganisation des

<sup>1</sup> Conférence nationale de l'immobilier public, le 6 juin 2016.

*services déconcentrés, en intégrant davantage les objectifs de performance énergétique et d'accessibilité du parc, et en libérant du foncier mobilisable pour la construction de logements, notamment sociaux. Les exigences de la politique immobilière doivent être respectées par tous, administrations de l'État comme opérateurs : ce sont la performance immobilière et économique et la concordance avec les besoins qui doivent guider les choix d'implantation. »*

Trois axes structurent ce renouvellement :

- la **rénovation de la gouvernance** et du pilotage ;
- **l'approfondissement des outils**, au travers de la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) ;
- la **réforme du financement**, intégrant notamment une **nouvelle maquette budgétaire**.

## 2. ... s'est d'abord traduite par une gouvernance renouvelée

### a) La direction de l'immobilier de l'État

Vos rapporteurs spéciaux faisaient le **constat récurrent de la faiblesse du service France Domaine**, ainsi que de sa difficulté à incarner l'État propriétaire et à diffuser la logique interministérielle et régionalisée de la politique immobilière de l'État. **Dressant le même état des lieux, la Cour des comptes proposait ainsi, 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).**

Dans le sillage de ces réflexions, il a été décidé de renforcer la fonction de l'État propriétaire, en créant en septembre 2016 une **direction de l'immobilier de l'État (DIE)**, au sein de la **direction générale des finances publiques**. Cette nouvelle direction rejoint les **autres directions de fonction support nouvellement instituées**, à l'instar de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) depuis juin 2015, et de la **direction des achats de l'État**, depuis mars 2016. **Au plan déconcentré**, la création de la DIE se décline avec un **renforcement des équipes des responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE)** et une réorganisation en cours des services locaux.

Selon les informations communiquées par la DIE à vos rapporteurs spéciaux, **cette modification administrative s'est accompagnée d'un renforcement des compétences**, en particulier s'agissant de l'analyse économique et technique en matière immobilière. De plus, un programme de formation a été lancé ; **vos rapporteurs spéciaux seront attentifs aux apports que ces évolutions entraîneront**, en particulier dans l'accompagnement concret des projets immobiliers.

En tant que direction de l'immobilier de l'État, elle ne revêt pas les compétences d'une réelle direction immobilière de l'État : la DIE opère en articulation avec d'autres acteurs immobiliers, traduisant l'éclatement persistant de la politique immobilière et un pilotage interministériel très limité. De ce point de vue, si l'unification des vecteurs budgétaires au sein du CAS constitue une simplification bienvenue des moyens à disposition de la DIE, elle ne modifie pas la prépondérance des gestionnaires ministériels dans l'utilisation des crédits immobiliers. De fait, seulement 10 % des dépenses immobilières relèvent de la DIE.

Intervenant en complémentarité de l'action des directions immobilières de chaque ministère, la DIE assure le pilotage, ainsi que la gestion administrative du parc immobilier. De fait, parmi les quatre grandes fonctions immobilières, la DIE intervient seulement sur les deux premiers champs : le pilotage stratégique du parc et la gestion administrative et juridique des bâtiments, par le biais des services locaux du domaine. Les autres métiers relèvent :

- pour la gestion technique et budgétaire des bâtiments, des directions immobilières des ministères pour les administrations centrales, du secrétaire général aux affaires régionales pour les services en région, ainsi que des directions immobilières des opérateurs ;

- pour la gestion des services généraux et la conduite des projets immobiliers, de l'occupant.

### Le positionnement de la direction de l'immobilier de l'État parmi les différents métiers de l'immobilier



### *b) Les instances de gouvernance*

La kyrielle d'acteurs rend d'autant plus nécessaire la mise en place d'une gouvernance adaptée. **La DIE est désormais investie du pilotage de la gouvernance de la politique immobilière de l'État.** À cette fin, une circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 crée une **instance unique, la conférence nationale de l'immobilier public (CNIP)**, en remplacement des cinq instances préexistantes<sup>1</sup>, que l'État propriétaire ne présidait pas. **Instance de concertation interministérielle, la CNIP se décline en deux formats, stratégique et opérationnel**, pour formuler des avis sur les schémas stratégiques immobiliers et sur les projets immobiliers des services de l'État et des opérateurs. La DIE préside la CNIP dans son format opérationnel.

Parallèlement, en vue de compenser la dispersion des crédits immobiliers, **depuis 2014, les ministères doivent présenter par briques immobilières l'ensemble des ressources liées à l'immobilier**, imputés sur les différents programmes supports, interministériels et ministériels. Dans ce cadre, **des conférences immobilières ont été mises en place depuis le début de l'année 2016, en vue de favoriser une appréhension globale de la dépense immobilière** et de mieux la piloter. Selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, il s'agit à terme de **planifier en amont les besoins de financement des opérations immobilières structurantes** et de procéder à une analyse économique de leur impact.

Il en est prévu une **déclinaison au niveau régional** afin que le préfet de région dispose d'une vision d'ensemble des crédits concourant à l'immobilier régional, quel que soit le vecteur budgétaire. Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs aux apports effectifs de cette gouvernance renouvelée.

## **II. LA RÉNOVATION DU CAS, UN BESOIN IDENTIFIÉ POUR RÉPONDRE À DES DÉFIS RENOUVELÉS**

### **A. UN OUTIL AU SERVICE D'UNE MEILLEURE APPRÉHENSION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE**

#### **1. Si le CAS a favorisé l'émergence d'une politique immobilière de l'État...**

**La création du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 participait de la définition nouvelle d'une politique immobilière de l'État.**

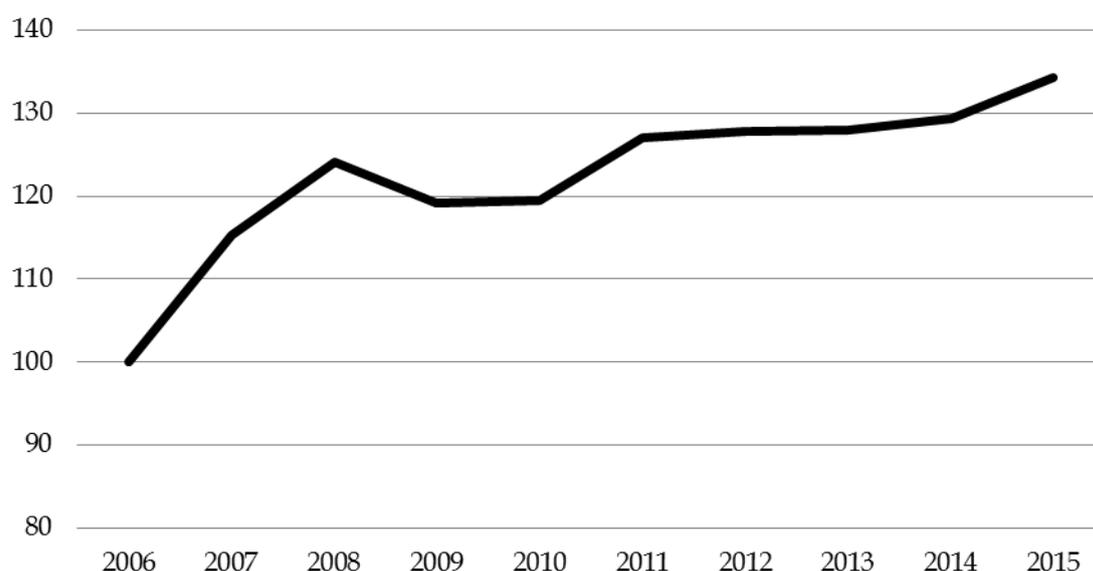
---

<sup>1</sup> Il s'agit du comité d'organisation de la politique immobilière de l'État (COMO), des comités de la politique immobilière ministériels (CPI), de l'instance nationale d'examen des projets immobiliers (INEI), de la cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CNSIE) et de l'instance nationale de suivi des schémas directeurs immobiliers en région (INESDIR).

Ce mouvement s'inscrivait notamment dans la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup> et de ses traductions comptables, en **améliorant la connaissance du patrimoine de l'État**. Retracer chaque année depuis 2006 dans le compte général de l'État, **le patrimoine constitué des constructions dont l'État est propriétaire a progressé**, sous l'effet conjugué d'un meilleur recensement et d'une évaluation affinée.

**Évaluation des constructions comptabilisées  
 au bilan de l'État depuis 2006 (en base 100)**

(en milliards d'euros)



2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
47,5	54,7	58,9	56,5	56,7	60,3	60,7	60,8	61,4	63,7

Source : commission des finances, à partir des comptes généraux de l'État successifs

Au 31 décembre 2015, **l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État est de 66 milliards d'euros au 31 décembre 2015**, les principaux ministères occupants étant le ministère de la défense (25 % de la valeur brute), le ministère de la justice (22,3 %) et le ministère de l'intérieur (18,2 %)<sup>2</sup>.

Au total, **l'État est propriétaire de 75,4 millions de mètres carrés**, soit 53,6 millions de mètres carrés occupés et 21,8 millions de mètres carrés mis à disposition d'autres personnes à titre onéreux ou gratuit. Par ailleurs, l'État est locataire de 11,8 millions de mètres carrés.

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

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

## Évolution du parc immobilier de l'État de 2013 à 2015

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

		31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015
Périmètre	Usage	SUB	SUB	SUB
L'État possède et occupe	Bureaux	12 750 121	13 226 054	13 198 183
	Autres locaux	42 130 162	41 813 967	40 427 361
	<b>Sous-total</b>	<b>54 880 283</b>	<b>55 040 021</b>	<b>53 625 544</b>
L'État possède et met à disposition	Bureaux	1 340 030	1 235 436	1 182 290
	Autres locaux	21 089 252	20 915 013	20 579 548
	<b>Sous-total</b>	<b>22 429 282</b>	<b>22 150 449</b>	<b>21 761 838</b>
L'État ne possède pas et occupe	Bureaux	5 456 787	5 458 633	5 438 414
	Autres locaux	6 905 218	6 539 032	6 389 687
	<b>Sous-total</b>	<b>12 362 006</b>	<b>11 997 665</b>	<b>11 828 101</b>
<b>TOTAL</b>		<b>89 671 570</b>	<b>89 188 135</b>	<b>87 215 483</b>

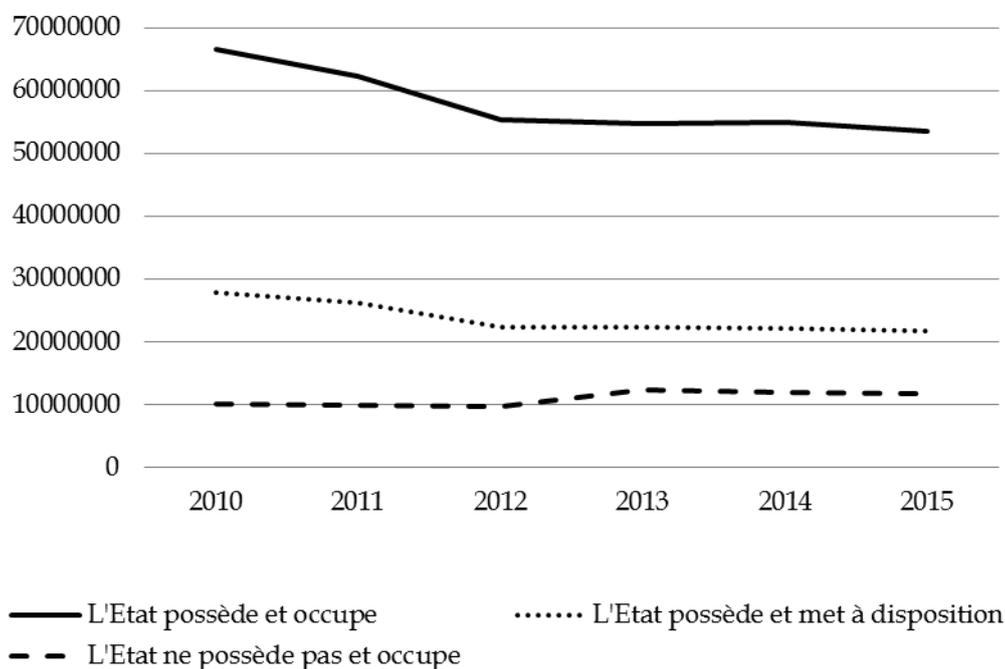
Source : questionnaire budgétaire

En outre, le CAS a permis de dynamiser la gestion du patrimoine immobilier de l'État en organisant un retour financier pour les ministères. Depuis la définition d'une politique immobilière, plusieurs opérations structurantes ont été menées, notamment à Paris, conduisant à redéployer l'implantation de certains ministères<sup>1</sup>. Près de **6,47 milliards d'euros de produits de cessions** ont été dégagés depuis sa création, pour une **contribution cumulée au désendettement de l'État jusqu'en 2016 de plus de 733 millions d'euros**.

<sup>1</sup> Par exemple, l'opération Balard pour le ministère de la défense, entraînant le regroupement sur un seul site des quatre états-majors, de la direction générale de l'armement et des services centraux du ministère.

## Évolution du parc immobilier de l'État de 2010 à 2015, tous usages confondus

(en mètres carrés)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du questionnaire budgétaire

### 2. ... il est arrivé au bout de sa logique initiale

Pendant de la politique de cessions dans une perspective de responsabilité et de crédibilité, la contribution obligatoire au désendettement de l'État symbolise l'essoufflement progressif de la première logique du CAS. Tant les différents dispositifs dérogatoires prévus<sup>1</sup>, conduisant à un taux effectif de contribution de 13 % environ, loin du taux nominal fixé à 30 % depuis l'exercice 2014<sup>2</sup>, que la soutenabilité d'une contribution principalement assise sur quelques ventes exceptionnelles, ont conduit vos rapporteurs spéciaux à s'interroger sur l'opportunité de son maintien. En particulier, ils soulignaient la **tentation de court terme qui pouvait naître de ce cadre**, en cédant des biens de prestige facilement vendables afin de respecter le montant

<sup>1</sup> Selon le cadre en vigueur pour l'exercice 2016, la contribution au désendettement ne s'applique pas aux immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2019, aux 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 (sous réserve d'une contribution exceptionnelle supplémentaire de 75 millions d'euros en 2016), aux biens des établissements d'enseignement supérieur ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine, aux biens situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national (OIN) d'aménagement du plateau de Saclay, ainsi qu'aux immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), lesquels sont affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

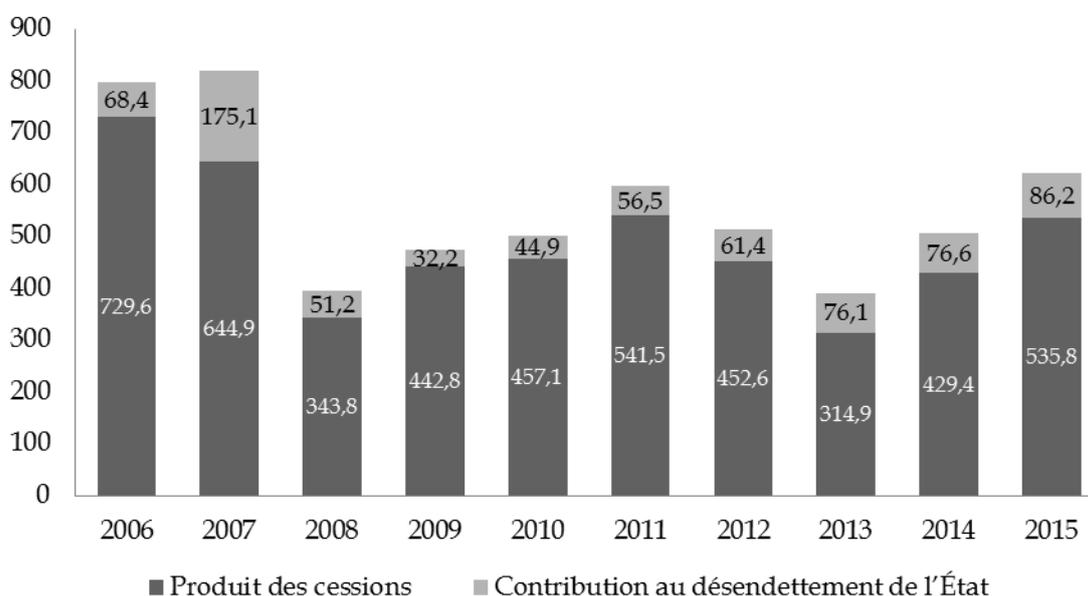
<sup>2</sup> Ce taux était fixé à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013, et 30 % à partir de l'année 2014.

prévu de contribution au désendettement de l'État. Or un tel écueil **contrevient à la logique bilancielle** ayant présidé à l'introduction de cette disposition.

De plus, le **contexte de stagnation des dépenses immobilières interministérielles et de diminution tendancielle du produit des cessions explique la suppression du caractère obligatoire** de cette contribution *in fine symbolique*.

### Comparaison des produits de cessions et de la contribution au désendettement de l'État

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes et projets annuels de performances et rapports annuels de performances successifs  
Les réalisations portent sur les montants effectivement encaissés à la fin de l'exercice

Toutefois, cet exemple traduit un **besoin plus profond de réactualisation de la logique initiale de la politique immobilière de l'État, assise sur le produit des cessions d'actifs pour financer la modernisation** du parc immobilier. En effet, **cette source de revenus ne peut que se tarir**, dès lors que les cessions les plus faciles et valorisables ont pour l'essentiel déjà été réalisées. De fait, **les produits de cessions sont de plus en plus dépendants de quelques ventes exceptionnelles** : entre 2013 et 2015, si le nombre de ventes a diminué de 21 %, le montant réalisé augmentait de 47,6 %.

De surcroît, les efforts de recensement du parc comme les critères **d'optimisation**, principalement centrés sur l'immobilier de l'État non spécifique, à savoir les bureaux, **n'ont concerné qu'à la marge l'immobilier spécifique**, à l'instar des logements, et le patrimoine immobilier des opérateurs. Dix ans après sa mise en œuvre initiale, la définition d'une **politique immobilière publique renouvelée est nécessaire**.

---

## B. UN OUTIL ARRIVÉ AU BOUT DE SA PREMIÈRE LOGIQUE, APPELANT DES ÉVOLUTIONS

### 1. L'unification des vecteurs budgétaires

L'unification des crédits immobiliers interministériels constitue une avancée préconisée de façon récurrente par vos rapporteurs spéciaux. En effet, la dispersion des vecteurs budgétaires se révélait trop complexe entraînant d'une part certaines irrégularités d'imputations de dépenses soulevées par la Cour des comptes<sup>1</sup>, et d'autre part une difficile appréhension des dotations budgétaires immobilières de l'État propriétaire. De fait, l'intégration du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » permet de centraliser les moyens placés sous la responsabilité de la direction de l'immobilier de l'État, en parallèle des crédits ministériels.

La déclinaison de cette nouvelle nomenclature permettra aux ministères et aux préfetures de région de disposer chacun d'un budget opérationnel de programme unique pour gérer les programmations et dépenses structurantes (ex-programme 723) et d'entretien du propriétaire (ex-programme 309). Cette évolution entend notamment tirer les enseignements de l'expérimentation des schémas directeurs de l'immobilier régional (SDIR) conduite au premier semestre 2015 dans cinq régions<sup>2</sup>. En ce sens, le préfet de la région des Pays de la Loire soulignait que « le diagnostic des moyens financiers a quant à lui montré un cloisonnement et un émiettement des moyens budgétaires préjudiciables au portage régional de la politique immobilière. En région Pays de la Loire, 18 BOP contribuent en effet aux dépenses immobilières. Or si les moyens existent, peu sont mobilisables au bénéfice du SDIR. Seuls 3 budgets opérationnels de programme sur 18 relèvent d'une approche interministérielle (programmes 309, 333 action 02 « moyens des services, immobilier » et 723 du CAS) »<sup>3</sup>.

### 2. L'ambition d'une appréhension plus globale de l'immobilier public

#### a) La généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux

Outils principaux de la politique immobilière de l'État, les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), placés sous la responsabilité du préfet, visent notamment à donner une image plus complète et fidèle du parc immobilier de l'État et de ses opérateurs (cf. *infra*) en région, afin d'alimenter une réflexion stratégique dépassant la logique qui perdure d'opérations immobilières ponctuelles. Ils viennent se substituer aux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), qui avaient marqué une première étape mais

---

<sup>1</sup> Cf. la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 pages 26 et suivantes, juin 2016.

<sup>2</sup> Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Haute Normandie, Basse Normandie, et Réunion.

<sup>3</sup> Présentation au conseil de l'immobilier de l'État du bilan de l'expérimentation du SDIR en Pays de la Loire, séance du 24 février 2016.

s'étaient révélés trop restreints<sup>1</sup>. Pour ce faire, ils s'articulent en **deux phases successives, de diagnostic puis de stratégie, pour une période de cinq ans** (2016-2020).

**Après une expérimentation lancée début 2015 dans cinq régions, les SDIR ont été généralisés**, dans leur phase diagnostic, par une circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015<sup>2</sup>. Ils ont pour objectif d'**appréhender l'ensemble du parc immobilier de l'État**, afin de préciser les besoins réels d'implantation, les mutualisations possibles ainsi que les besoins d'intervention. **Les SDIR intègrent l'ensemble des services de l'État** (directions régionales, préfetures, directions départementales, administrations financières, services de l'éducation nationale, services de police et de gendarmerie, justice hors tribunaux), à l'exception des services du ministère de la défense et du ministère de la justice, extérieurs au champ de compétence du préfet<sup>3</sup>. Le recensement des données bâtementaires devait être effectué pour le 1<sup>er</sup> octobre 2016. La direction de l'immobilier de l'État indique que le traitement des données se poursuit, un travail de fiabilisation étant nécessaire.

Par ailleurs, dans le cadre des SDIR, **l'optimisation de la politique immobilière de l'État s'est étendue aux biens loués** à partir du second semestre 2015, avec la **renégociation de certains baux privés de l'État**. Selon les informations transmises, **au 1<sup>er</sup> juin 2016, une centaine de baux ont été renégociés, permettant une économie de 6,3 millions d'euros de loyers annuels. L'objectif est de renégocier environ 500 baux lors des exercices 2016 et 2017 et d'atteindre 35 millions d'euros d'économies en 2016, à la fois en loyers mais aussi en dépenses ponctuelles, comme la prise en charge de travaux par exemple.**

Vos rapporteurs spéciaux relèvent la prise en compte nouvelle de ce levier d'économies et appellent à **poursuivre le mouvement engagé**. Alors que le **montant total des loyers annuels s'élève à 480 millions d'euros par an pour la seule région Île-de-France**<sup>4</sup>, une rationalisation approfondie devrait permettre d'enregistrer des **économies supplémentaires**. Ils notent toutefois que, pour conduire ces renégociations, **la DIE s'appuie sur l'expertise de cabinets de conseil en immobilier dans le cadre d'un marché d'assistance à la renégociation, minorant le montant des économies in fine réalisées. De plus, il est à déplorer que la connaissance du montant global des loyers versés à des tiers par l'État n'est toujours pas assurée : le déploiement d'un outil dédié à la gestion et au suivi des contrats immobiliers, dont les prises à bail, n'est prévu que pour 2018.**

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Circulaire du 6 juillet 2014 relative à la mobilisation du foncier public pour le logement.

<sup>3</sup> À l'exception de l'immobilier tertiaire de la direction des services judiciaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et de la direction de l'administration pénitentiaire, qui ont été intégrées au dispositif.

<sup>4</sup> Questionnaire budgétaire.

*Plus largement, si les économies enregistrées doivent être saluées, cette démarche ne saurait occulter la **nécessité d'une doctrine plus claire et d'un poids suffisant de la DIE pour réaliser l'arbitrage entre les différents modes d'occupation** (propriété, location, montages intermédiaires sous forme de crédit-bail, de bail emphytéotique administratif, de partenariat public-privé, etc.), **encore largement mené opération par opération**. À titre de rappel, l'État occupe **53,6 millions de mètres carrés en tant que propriétaire, et 11,8 millions de mètres carrés en tant que locataire**.*

*b) La redéfinition des règles applicables aux opérateurs*

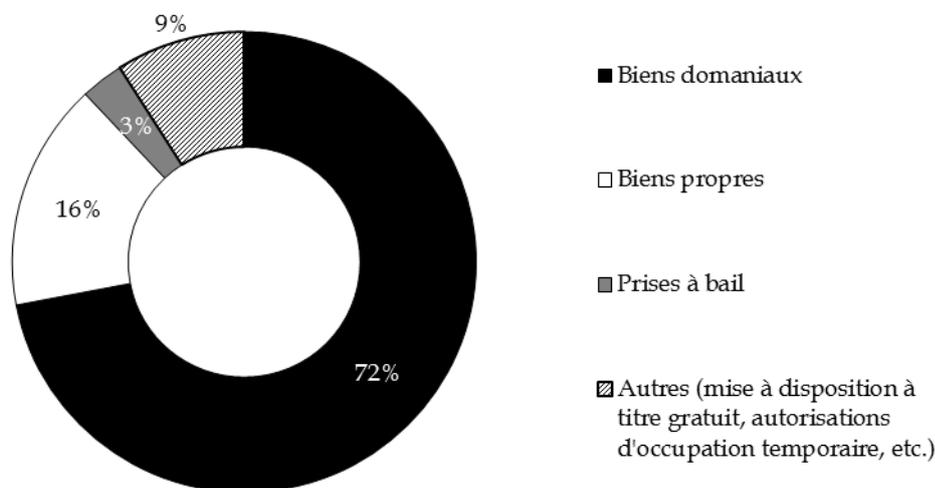
**Les opérateurs sont pour l'instant demeurés à l'écart de la dynamisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État**. Ainsi, le **bilan patrimonial des opérateurs n'est pas stabilisé**, de même que la connaissance de leurs dépenses immobilières.

Or le parc immobilier utilisé par les opérateurs est évalué à **27,5 millions de mètres carrés en 2016**, pour un ensemble de près de 39 000 bâtiments, selon des modalités d'occupation hétérogènes. Fin 2015, le montant comptable brut des biens immobiliers des opérateurs de l'État soumis aux règles de la comptabilité publique<sup>1</sup> représente **58 milliards d'euros**, soit un montant proche du patrimoine immobilier de l'État (66 milliards d'euros), dont plus de 10 milliards d'euros pour l'Office national des forêts (ONF) et 9,4 milliards d'euros pour Voies navigables de France (VNF), pour lesquels les possibilités de valorisation sont très importantes.

---

<sup>1</sup> Ce qui exclut notamment Pôle Emploi, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs.

### Répartition des modalités d'occupation des biens immobiliers des opérateurs de l'État



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du questionnaire budgétaire

Or, parmi les 504 opérateurs retenus au titre de la loi de finances pour 2016, 35 opérateurs n'ont toujours pas achevé la comptabilisation de leur patrimoine immobilier, 5 opérateurs ne l'ont pas encore engagée.

Toutefois, il est prévu que les nouveaux SPSI de chaque opérateur en cours d'élaboration s'inscrivent dans le cadre des SDIR, en vue de disposer d'une vision globale du parc immobilier de l'État à l'échelle régionale. L'objectif est à terme d'identifier des pistes d'optimisation communes entre les administrations et les opérateurs.

Dans cette perspective, une circulaire du Premier ministre en date du 19 septembre 2016 précise les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des SPSI ; elle affirme la volonté d'étendre les critères de la politique immobilière de l'État aux opérateurs. De plus, le rôle des tutelles ministérielles est renforcé, à la fois dans l'élaboration et la mise en œuvre des SPSI. Le dispositif de suivi renforcé d'un panel de 31 opérateurs par la DIE, effectif depuis 2013, est prolongé (cf. encadré *infra*). Il vise à concentrer l'effort sur les opérateurs faisant face aux enjeux immobiliers les plus importants et s'accompagne désormais d'une procédure de validation préalable des principaux projets immobiliers.

**Liste des 31 opérateurs devant faire l'objet d'un suivi approfondi**

- 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

---

A l'occasion du lancement de la conférence nationale de l'immobilier public<sup>1</sup>, le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics précisait : *« l'ambition de la réforme que nous menons : dépasser progressivement le cœur de cible initial du parc de bureaux de l'État, pour couvrir l'immobilier spécifique et celui des opérateurs, voire lancer des passerelles vers les collectivités locales. (...) Je fixe un principe clair : par-delà le statut ou la nature du parc, aucune situation ne justifie de transiger sur l'exigence de la performance, et de mutualisation des ressources et des compétences. Dès lors, rien de ce qui est immobilier ne doit être étranger à la DIE »*.

Pour autant, **vos rapporteurs spéciaux soulignent l'ampleur des efforts à conduire**, dans la mesure où la première campagne des SPSI, initiée en 2009, n'a pas permis d'agrèger les opérateurs de l'État à la dynamisation de la politique immobilière. Ainsi, si la majorité des 556 opérateurs recensés en 2010 a rendu un SPSI dans les délais impartis, seulement 253 d'entre eux ont été jugés conformes par les services de France Domaine. D'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux par la DIE, *« tous les opérateurs ne se sont pas appropriés les critères fondamentaux de la politique immobilière de l'État tels que le respect du ratio d'occupation de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail ou le respect des plafonds de loyer. Des marges des progrès sont incontestables »*<sup>2</sup>. En outre, la volonté de la DIE d'établir un recensement transversal du parc immobilier à l'échelle d'un territoire se heurte à certains obstacles. **La fonction immobilière est parfois prise en charge directement par des structures ministérielles ad hoc**, à l'instar de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC).

En particulier, **la situation des universités, qui représentent à elles seules 18 millions de mètres carrés et 62 % du patrimoine immobilier des opérateurs, demeure imprécise**. En mars 2016, le secrétaire d'État de l'enseignement supérieur a commandé aux inspections générales des finances et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche un **rapport sur la dévolution du patrimoine immobilier aux universités**. Dans le rapport rendu en septembre 2016<sup>3</sup>, la mission dresse un **bilan globalement positif de l'expérimentation de la dévolution conduite en 2011-2012** en matière d'entretien et de gestion du parc, **et plaide pour une relance du processus de dévolution**, tout en soulignant qu'elle doit s'accompagner d'une sécurisation des financements immobiliers de l'État à moyen terme et d'une plus grande ouverture aux universités des conditions de valorisation de leur patrimoine immobilier, pour l'instant contrainte en vertu du principe de spécialité des établissements publics. Selon les informations de vos rapporteurs spéciaux, plusieurs universités, initialement désireuses de faire partie de la nouvelle expérimentation, ont finalement renoncé à se porter candidates compte tenu des conditions proposées, notamment s'agissant du manque de perspective

---

<sup>1</sup> Conférence nationale de l'immobilier public, le 6 juin 2016.

<sup>2</sup> Questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> « La dévolution du patrimoine aux universités », rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, septembre 2016.

dans l'accompagnement financier. S'il convient alors de s'interroger sur la réelle volonté de conduire une nouvelle expérimentation, à ce stade, vos rapporteurs spéciaux notent que **toute reprise du processus de dévolution devra veiller à assurer une dévolution équilibrée du patrimoine, sauvegardant les intérêts patrimoniaux de l'État, et prenant en compte la capacité réelle des universités à gérer et entretenir leur parc immobilier.**

Dans ces conditions, au-delà des évolutions annoncées ou ébauchées, vos rapporteurs spéciaux soulignent que la nouvelle étape de la politique immobilière de l'État demeure à ses prémices. Si certains sujets attirent leur vigilance, d'autres traduisent la poursuite d'une politique immobilière enserrée dans des objectifs et ambitions contradictoires.

### III. ENCORE INACHEVÉE, LA RÉFORME DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT NE RÉSOUT PAS LES CONFLITS D'OBJECTIFS ET SON MANQUE DE VISION DE LONG TERME

#### A. UNE REFONTE LARGEMENT INACHEVÉE...

##### 1. Certaines évolutions du CAS demeurent à préciser

Si la maquette budgétaire du CAS proposée intègre la nouvelle orientation de la politique immobilière de l'État, **de nombreux points restent en suspens, de sorte qu'il est difficile d'appréhender la portée réelle des évolutions projetées.** En particulier, vos rapporteurs spéciaux veilleront aux décisions qui seront prises s'agissant :

- des règles de fonctionnement et de la charte de gestion du CAS, qui ne sont pas encore arbitrées, notamment pour la mutualisation des crédits, alors même qu'elle constitue un point central du CAS ;

- de l'avenir des loyers budgétaires, conservés en l'état à ce stade, mais pour lesquels il a été indiqué qu'une « réflexion va être conduite sur [leur] devenir, en lien étroit avec le mode de financement de la politique immobilière de l'État ». Vos rapporteurs spéciaux soulignent le rôle de cet outil tant pour la responsabilisation des ministères occupants, que pour l'intégration de la fonction immobilière dans le coût global d'une politique ;

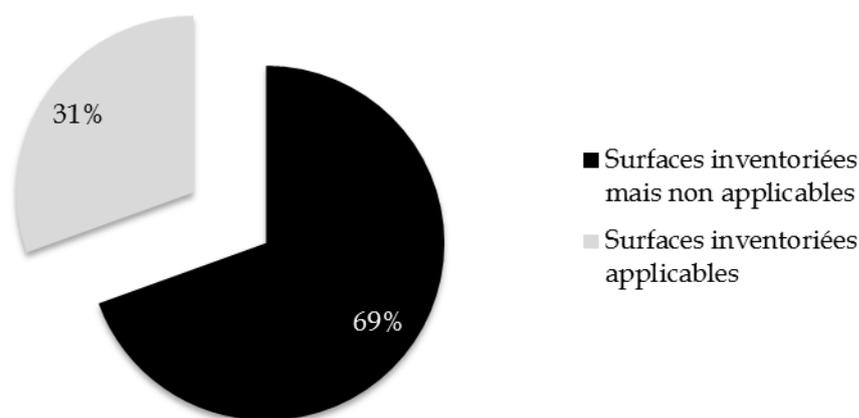
- de la circulaire définissant les nouvelles normes de la stratégie immobilière de l'État, en remplacement des circulaires du 28 février 2007 et du 16 janvier 2009, qui en déterminent actuellement le cadre. Vos rapporteurs spéciaux déplorent que la discussion budgétaire ait lieu avant la publication de cette circulaire, qui doit intervenir avant la fin de l'année 2016 ;

- de la circulaire étendant la rénovation de la gouvernance de la politique immobilière à l'échelon régional.

Surtout, vos rapporteurs spéciaux critiquent l'absence d'évolution de la maquette de performance, préjudiciable à double titre : d'une part, en raison de sa faible portée déjà sous l'ancienne architecture du CAS, d'autre part, en raison de l'absence de prise en compte de l'extension des dépenses et des recettes retracées par le CAS. Pour rappel, l'indicateur de la mission sur le rendement d'occupation des surfaces, s'appuyant sur l'objectif cible de la politique immobilière de l'État de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail, ne porte que sur 31 % des surfaces tertiaires inventoriées pour l'État, les données étant incomplètes pour le reste des surfaces.

L'indicateur de l'ancien programme 309, mesurant le taux de couverture des opérations d'entretien lourd à caractère réglementaire ou préventif, n'est pas repris. Dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir du CAS et des objectifs de la politique immobilière du CAS (cf. *infra*), vos rapporteurs spéciaux appellent à une refonte de la maquette de performance, en vue d'intégrer un indicateur relatif à l'entretien du parc, ainsi qu'à une dynamisation des produits tirés des redevances domaniales désormais retracées au sein du CAS.

#### Champ d'application de l'indicateur unique du CAS « Rendement d'occupation des surfaces »



Source : commission des finances, à partir des données du rapport annuel de performances pour l'année 2017

## 2. Les difficultés de la généralisation du volet diagnostic des SDIR, éloignant l'élaboration de la stratégie

La mise en œuvre du volet diagnostic des SDIR en région s'accompagne de certaines difficultés dans le recensement des données relatives à l'état du parc. En déplacement en région, vos rapporteurs spéciaux ont constaté la nécessité d'un effort pour entraîner les occupants, puis pour

**accompagner, retraiter et fiabiliser les informations transmises** à la préfecture de région. De fait, les premières centralisations de données ont commencé au mois d'octobre 2016, mais nécessiteront des retraitements. Alors que **la phase de diagnostic n'est que le préalable à la définition d'une stratégie globale** d'arbitrage sur les cessions et les interventions à programmer, cette perspective demeure pour l'instant **éloignée**.

À cet égard, **la région Île-de-France fait face à des enjeux spécifiques**, en raison de la présence des administrations centrales, ce qui implique de nécessaires concertations et négociations. La région Île-de-France **n'a toujours pas terminé la phase de diagnostic de son SDIR**.

Pourtant, **tant la mise aux normes environnementales et d'accessibilité que la réforme territoriale doivent conduire à une programmation rapide de travaux sur le parc immobilier**. La mise aux normes d'accessibilité dans le cadre du dispositif des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP)<sup>1</sup>, engageant l'État à mettre en accessibilité l'ensemble des établissements recevant du public d'ici 2024, **nécessite, pour les édifices relevant des préfets de région, des investissements estimés à 112,6 millions d'euros, dont 63,4 millions d'euros relevant du CAS<sup>2</sup>**.

### **3. Investie du pilotage stratégique du parc, la DIE continue pourtant de se heurter à des acteurs et logiques pluriels**

Malgré les efforts de recensement du parc déjà conduits, **certains types de biens immobiliers demeurent largement méconnus de la DIE**. À cet effet, le référé de la Cour des comptes du 25 juillet 2016 sur le logement des douaniers par la « masse des douanes »<sup>3</sup> a **souligné la nécessaire appréhension du parc de logement de l'État**. Cet établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes, est détenteur d'un parc de logement remis en dotation par l'État et peut recourir au marché privé pour compléter son offre de logements. La Cour des comptes recense ainsi, en 2014, 3 324 logements domaniaux et 968 logements locatifs réservés auprès de bailleurs privés ; en regard, **le taux d'occupation des biens domaniaux n'est que 68 % en moyenne, et souvent bien inférieur en province**. Votre rapporteur spécial Michel Bouvard relève ainsi **l'exemple de l'ensemble immobilier situé à Veigy-Foncenex en Haute-Savoie** : les retraités de la direction générale des douanes et des droits indirects qui y résidaient ont été délogés, sans pour autant être remplacés. **Le bien est désormais totalement**

---

<sup>1</sup> Dispositif prévu par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>2</sup> Questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> « Le logement des douaniers par la Masse des douanes », référé de la Cour des comptes rendu public le 25 juillet 2016. La « Masse des douanes » est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des douanes avec la mission de pourvoir au logement de ses agents.

**inoccupé, alors même que cette zone fait face à un fort besoin de logements en raison de la présence de nombreux travailleurs frontaliers.**

Selon les informations transmises, la DIE s'est depuis saisie des questions relatives au parc de logements de l'État, et une réflexion est en cours pour le recenser puis définir un pilotage interministériel. **Vos rapporteurs spéciaux appellent à une gestion performante de ces biens immobiliers, avec la définition de normes d'utilisation adaptées,** tout en soulignant la spécificité, au sein de ce parc, des logements dédiés aux militaires et aux gendarmes.

Plus largement, la différence entre une direction de l'immobilier de l'État et une direction immobilière de l'État peut être constatée s'agissant de la conduite des opérations immobilières. L'analyse d'un échantillon de missions du budget général de l'État souligne que **la logique d'une politique immobilière de l'État structurée et pilotée par la DIE demeure encore théorique.** Or, à défaut d'une politique immobilière réellement unifiée et appréhendée selon une approche durable, **la fonction immobilière peut soulever des difficultés,** comme l'illustrent trois exemples :

- le rapport d'information de la commission des finances du Sénat sur l'enseignement français à l'étranger<sup>1</sup> relève que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2016-2020 **ne bénéficie pas d'un financement sécurisé.** Alors que 50 % des établissements font face à des besoins de travaux immobiliers, et que la mise en sécurité renforce les tensions sur les dépenses immobilières, l'enquête de la Cour des comptes souligne que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger « *ne connaît ni le montant des dotations qu'elle recevra, ni le niveau des avances de l'Agence France Trésor dont elle pourrait à l'avenir bénéficier* » ;

- la conduite et le financement du nouvel ensemble immobilier « **Séguir-Fontenoy** »<sup>2</sup>, pourtant une des opérations structurantes de la modernisation de la politique immobilière de l'État, ont été **externalisés à la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM)** ; en contrepartie, l'État s'est engagé, en 2013, à lui verser des loyers pour un montant total de 370 millions d'euros jusqu'en 2029. Toutefois, afin de s'assurer contre les risques de taux d'intérêt, **la SOVAFIM a conclu un swap, alors même que cette opération ne pouvait pas être contractée sur toute la durée de l'emprunt, de sorte qu'il a fallu le délier, entraînant une perte de 900 000 euros pour la SOVAFIM.** Cet exemple **interroge sur la valeur ajoutée pour l'État de recourir à un acteur tiers pour la conduite de ses opérations immobilières ;**

---

<sup>1</sup> « L'enseignement français à l'étranger et l'accès des élèves français à cet enseignement », rapport d'information d'Eric Doligé à suite de l'enquête demandée par la commission des finances du Sénat à la cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

<sup>2</sup> Cette opération vise à rassembler sur un site unique 2 363 postes de travail pour cinq autorités administratives indépendantes, dix services du Premier ministre ainsi que deux cabinets ministériels et le service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du Premier ministre.

- le chantier de **rénovation du quadrilatère Richelieu**, site historique de la Bibliothèque nationale de France, a démarré en 2011 sous la maîtrise d'ouvrage de l'OPPIC ; sa phase 1 a été achevée en mai 2016 avec un retard de près de 30 mois et un coût actualisé en augmentation de 9 % (232,4 millions d'euros). Sept avenants ont été signés entre juillet 2011 et juillet 2015, notamment en raison des tergiversations sur l'installation de l'École nationale des chartes ou de la découverte imprévues de plomb et d'amiante. Ce programme souligne **les progrès nécessaires s'agissant du pilotage immobilier**, ainsi que les **surcoûts entraînés par l'éclatement de la gouvernance de la politique immobilière**.

Vos rapporteurs spéciaux notent en ce sens qu'en l'état de la réforme proposée, **une stratégie immobilière globale n'a pas été précisée**. De plus, ils s'interrogent sur la valeur ajoutée des acteurs tiers intervenant dans la conduite de certains projets immobiliers, ainsi que sur les raisons présidant à leur intervention. Dans ces conditions, ils appellent de leurs vœux que la création de la direction de l'immobilier de l'État s'accompagne de la définition d'une logique d'ensemble et des rôles de chacun des acteurs.

#### L'ancienne école d'architecture de Nanterre, chronique d'une décennie d'échecs

Construite en 1972 pour répondre à l'augmentation du nombre d'étudiants, l'école fut **fermée en juillet 2004** dans le cadre de la refonte de la carte des écoles d'architecture parisiennes. Le bâtiment de **10 000 mètres carrés, situé en bordure du parc André Malraux et à proximité immédiate de la gare RER et de La Défense**, a été remis par le ministère de la culture au service France Domaine pour cession par une décision du 6 décembre 2005.

Depuis, l'école d'architecture de Nanterre a fait l'objet de **visées divergentes entre l'État propriétaire qui souhaite vendre et la ville de Nanterre qui souhaite l'acquérir** à moindre prix pour l'exploiter dans le cadre de sa politique culturelle ; la question de la conservation du bâtiment pèse de surcroît sur tout projet.

En 2006, la mairie a fait part de son intérêt en vue de la réalisation d'équipements publics à vocation culturelle et de logements sociaux. Toutefois, en raison du prix proposé de 3,6 millions d'euros, pour une estimation domaniale de 26,45 millions d'euros, une procédure de cession par appel d'offres a été lancée en juin 2006. Si deux offres prévoyant la construction d'un nouvel ensemble à vocation de bureaux approchaient ce montant, France Domaine a finalement annulé la procédure en raison du classement du site en emplacement réservé par délibération du 27 juin 2006, prévoyant le maintien du bâtiment et l'accueil d'un équipement culturel et social accompagné de logements. Depuis, les différents projets envisagés par la ville de Nanterre n'ont pas abouti. **Les services de la ville de Nanterre n'ont apporté aucune réponse aux demandes répétées de vos rapporteurs spéciaux.**

De plus, **deux difficultés supplémentaires** augmentent la complexité du dossier :

- d'une part, **la question du logement** : si le site est inscrit sur la liste régionale des terrains mobilisables en faveur du logement, la révision du plan local d'urbanisme en date du 15 décembre 2015 a modifié la zone de référence du site. Cette **modification du PLU interdit toute construction de logements sauf ceux nécessaires à l'exploitation des équipements** ;

- d'autre part, **la question de la conservation** : le site est classé « bâtiment signalé d'intérêt », ce qui implique que la conservation - totale ou partielle - des éléments architecturaux caractéristiques du bâtiment devra être recherchée.

Dans ces conditions, **la cession du bien est bloquée**, conduisant à une **dégradation du site** et à des problèmes de sécurité en raison de la **proximité immédiate d'un établissement scolaire**, ayant justifié la mise en gardiennage depuis octobre 2011, renforcée fin 2015, par la direction départementale des finances publiques pour un coût annuel de plus de 50 000 euros.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des informations de la DIE

## **B. ... QUI NE RÉSOUT PAS LES PRINCIPAUX ÉCUEILS DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT**

### **1. L'immobilier, une fonction support utilisée comme le support de politiques**

*a) Le dispositif « Duflot » contrevient aux principes ayant présidé à la création du CAS*

Si la refonte du CAS proposée conduit à supprimer la contribution obligatoire au désendettement de l'État, **le dispositif de cessions décotées consenties dans le cadre de la loi « Duflot » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement<sup>1</sup> continue de minorer les produits de cessions attribués au CAS et s'inscrit à rebours des principes le régissant**, articulant mutualisation et intéressement des ministères à une gestion optimisée de leur fonction immobilière au travers d'un retour financier. En effet, ce dispositif 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. L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit ainsi que « *pour la part du programme destinée aux logements sociaux [...], la décote ainsi consentie peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain* », de sorte que la cession peut aller jusqu'à la gratuité s'il s'agit de construire des **logements sociaux**.

**Les vingt-deux listes régionales** identifiant les terrains de l'État et des établissements publics de transport cessibles publiées fin juin 2016 **relèvent 347 terrains pour une surface de 400 hectares**, dont 267 terrains appartenant à l'État<sup>2</sup>. À la même date, **39 fonciers domaniaux ont fait l'objet d'un acte de cession pour un produit total de 72,5 millions d'euros**, permettant la réalisation d'environ 4 700 logements, dont 3 500 logements sociaux, et entraînant **une moindre recette sur le CAS d'un montant de 89,5 millions d'euros**. Pour le seul exercice 2015, le montant des décotes consenties

<sup>1</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>2</sup> Questionnaire budgétaire.

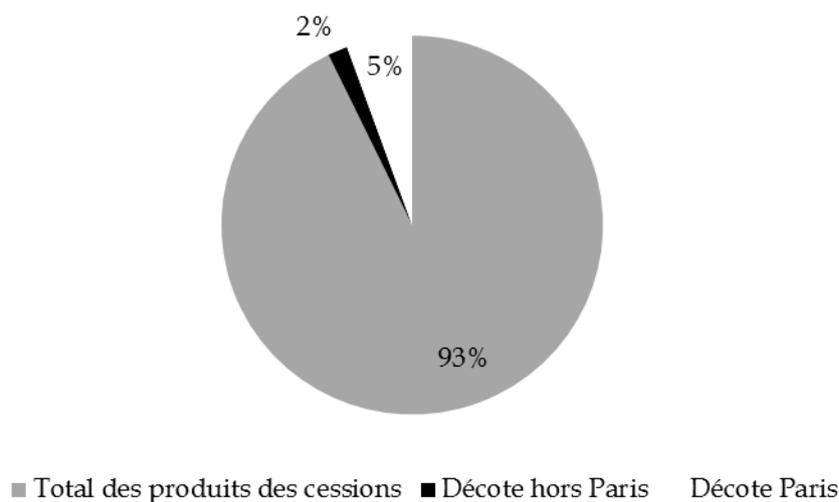
représente 7 % des recettes tirées des cessions et 12 % des crédits de paiement ouverts sur le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières ».

De surcroît, l'analyse de la liste complète des cessions « Dufлот » annexée au présent rapport révèle la **prépondérance des biens parisiens**, puisqu'ils représentent **37,3 millions d'euros de décote, soit 42 % du total**. Si le marché de l'immobilier et le besoin en logements constituent des éléments d'explication, **voire rapporteur spécial Michel Bouvard souligne que cette prépondérance pose question à double titre :**

- d'une part pour **l'équité entre collectivités territoriales**, 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 ;

- d'autre part **en raison de la différence d'utilisation par la ville de Paris des biens de son patrimoine et des biens du patrimoine de l'État**. Ainsi, alors que la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP) acquérait en 2015 un terrain du ministère de l'intérieur dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris pour 6,7 millions d'euros avec une décote de 76 %, la ville de Paris cédait sur son patrimoine propre trois terrains dans les XII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> arrondissements pour un montant de 63,9 millions d'euros.

Comparaison des produits de cessions enregistrés sur le CAS  
et des montants de décote consentis en 2015



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du questionnaire budgétaire

*b) De nouveaux avatars soulignent le conflit persistant entre la politique de l'immobilier de l'État et la politique du logement*

**En dépit de l'affirmation d'une nouvelle étape de la politique immobilière de l'État, le conflit d'objectifs est réaffirmé.** Le principal outil censé guider la conduite du pilotage stratégique du parc immobilier de l'État est inscrit dans ce cadre : la circulaire de généralisation des SDIR a ainsi été précisée par la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public pour le logement. La démarche des SDIR est directement reliée à l'objectif de création de logement, puisque, selon cette circulaire, ils doivent permettre « *une rationalisation accrue du parc immobilier déconcentré, et partant, la libération d'emprises supplémentaires potentiellement mobilisables pour le logement* ».

De même, **la future création d'une « foncière solidaire »**<sup>1</sup>, annoncée par le Président de la République lors des célébrations du bicentenaire de la Caisse des dépôts et consignations, **vient contrebalancer le renforcement du pilotage de la politique immobilière de l'État** avec l'évolution de France Domaine en direction de l'immobilier de l'État.

## **2. Face à la persistante question de la pérennité financière du CAS...**

**La dichotomie identifiée entre la rénovation de la gouvernance de la politique immobilière et les moyens budgétaires** qui y sont consacrés s'accompagne d'interrogations renouvelées sur la **pérennité financière du CAS**.

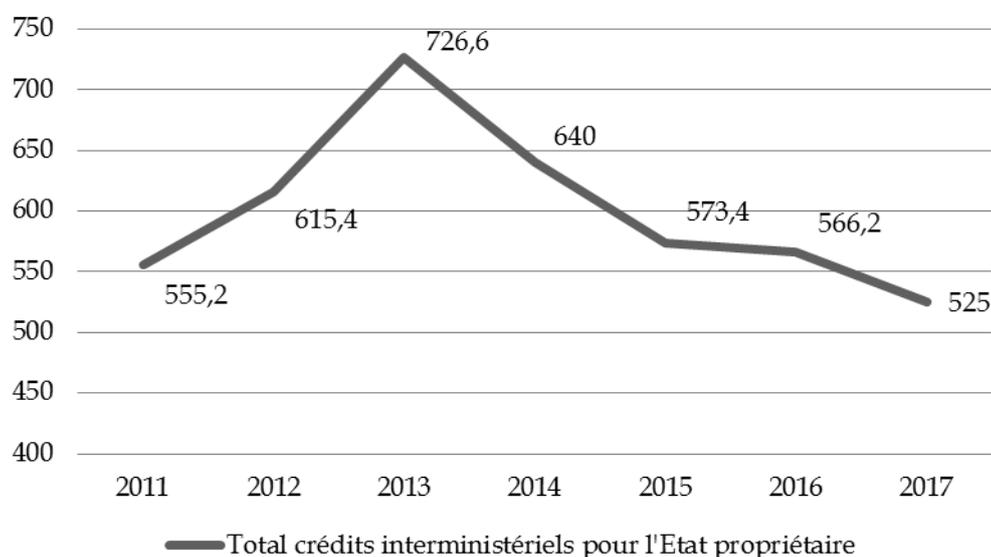
Support d'autres politiques, l'immobilier de l'État constitue aussi la **variable d'ajustement des arbitrages budgétaires**, ce que traduit la **baisse tendancielle des crédits** (cf. graphique *infra*).

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport de préfiguration remis au Président de la République par Thierry Repentin le 15 septembre 2016.

### Évolution des crédits immobiliers interministériels (P309 et P723)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Or la **diminution de l'investissement risque d'aboutir à terme à une dégradation de la valeur du patrimoine immobilier** de l'État. Cette dynamique est d'autant plus préoccupante que **l'équilibre du CAS repose principalement sur les recettes tirées des produits de cessions**, qui permettent de financer les dépenses immobilières d'investissement et, désormais, d'entretien du parc immobilier. Si la réforme du CAS doit s'opérer dans le cadre d'une **logique de priorisation** des financements sur les opérations structurantes et jugées les plus performantes, **vos rapporteurs spéciaux émettent une réserve s'agissant des biens qui ne feront pas partie de la sélection**. En effet, alors que les cessions les plus faciles ont pour l'essentiel déjà été réalisées, **il est à douter que des biens mis de côté et donc non rénovés puissent facilement être vendus ou générer des recettes suffisantes pour alimenter le CAS**. De fait, **cette logique rend 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. ...il convient de définir un cadre et une stratégie à moyen et long termes

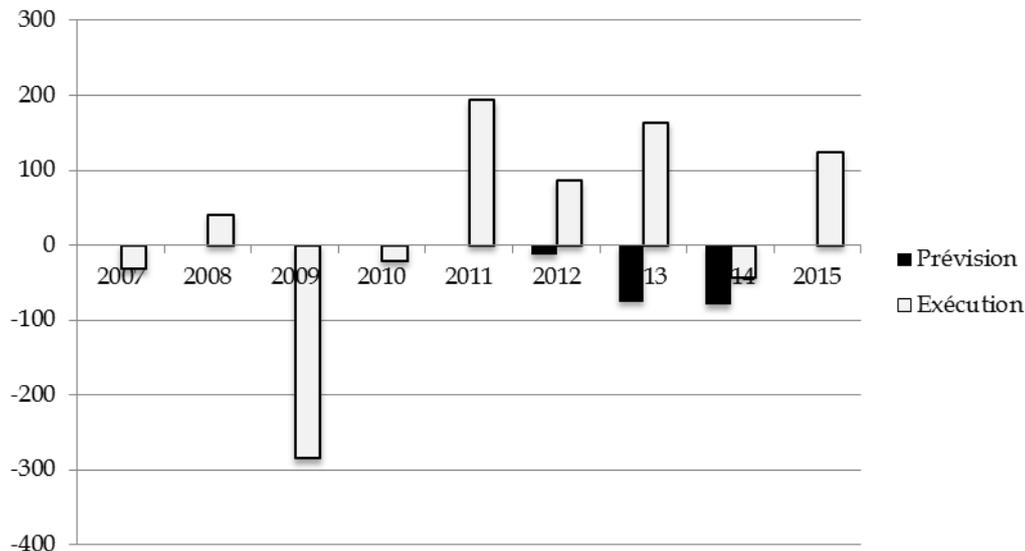
Vos rapporteurs spéciaux relèvent **l'affectation du produit de certaines redevances domaniales<sup>1</sup> au CAS** proposée par le présent projet de loi de finances et **soulignent la nécessité de développer cette source de revenus**.

<sup>1</sup> Aux termes de l'article 20 du présent projet de loi de finances, il s'agit du produit des « redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, provenant des concessions ou autorisations de toute nature de la compétence du représentant du ministre chargé du budget dans le département, des concessions de logement dont l'État est propriétaire ou locataire et des locations d'immeubles de son domaine privé, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire ».

Jusqu'à présent, la **modernisation de la politique immobilière s'articulait uniquement autour de l'arbitrage entre propriété et cession, et n'intégrait pas la valorisation du patrimoine**, de sorte qu'il n'existe pas d'exemple de valorisation locative des biens de l'État. Selon la direction de l'immobilier de l'État, une réflexion est engagée pour préciser les modalités actuelles de fixation des redevances domaniales, encore très hétérogènes. Pour ce faire, une mission a été confiée à l'audit interne de la direction générale des finances publiques ; à l'appui de ces travaux, il est prévu d'engager une politique de valorisation des biens de l'État.

Vos rapporteurs spéciaux invitent à approfondir les actions menées en ce sens, dans la mesure où **ces recettes permettraient d'une part de compenser la diminution tendancielle des produits de cessions et d'autre part de garantir plus de stabilité au CAS en assurant des revenus récurrents**. En effet, les produits des cessions, fortement dépendants du marché immobilier et de la réalisation de quelques ventes importantes, rendent difficile une planification des investissements qu'il peut financer. Le graphique ci-dessous illustre ainsi **l'écart entre le solde prévu en loi de finances et exécuté sur l'exercice**, traduisant le **difficile pilotage** du CAS.

Évolution du solde entre la prévision et l'exécution



Source : rapports annuels de performances successifs

Toutefois, **l'augmentation des revenus tirés des redevances domaniales nécessite d'inscrire la politique immobilière dans une perspective de long terme**, dans la mesure où il est souvent nécessaire de rénover pour ensuite valoriser un bien sur le marché locatif.

**AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**



**Projet de loi**

**Projet de loi de finances pour 2017**

(1ère lecture)

**Direction de la  
séance**

SECONDE PARTIE

MISSION GESTION DES FINANCES  
PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

**AMENDEMENT**

C	
G	

*présenté par*

M. BOUVARD et M. CARCENAC, rapporteurs spéciaux

**Article 29 (crédits de la mission)**

(ÉTAT B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
302 – Facilitation et sécurisation des échanges  dont titre 2	1 000 000  1 000 000		1 000 000  1 000 000	
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières  dont titre 2		1 000 000  1 000 000		1 000 000  1 000 000

## Objet

Cet amendement vise à permettre à la douane de recruter, en tant que contractuels, une dizaine de « profils atypiques » ayant un haut niveau de compétence en matière d'analyse des données : service d'analyse des risques et de ciblage (SARC), cellule Cyberdouane, direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) etc.

À cet effet, 10 millions d'euros seraient affectés à l'action 01 « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière » du programme 302, en provenance de l'action 05 « Prestations d'appui et de support » du programme 218.

L'usage croissant des méthodes de *datamining* requiert le recrutement de compétences spécifiques, particulièrement pointues et demandées, et donc relativement coûteuses. Or le cadre juridique actuel ne permet pas de proposer à ces « profils atypiques » des rémunérations attractives, au regard notamment de ce qu'ils pourraient espérer dans le secteur privé (banques, compagnies d'assurances, entreprises du secteur numérique etc.). Par conséquent, peu de *data scientists* ou *data analysts* choisissent d'entrer dans l'administration, en dépit de vocation souvent affirmées.

Ce problème étant partagé par d'autres administrations, une solution interministérielle pourrait aussi être envisagée. Elle implique en tout état de cause l'évolution des règles fixées par les circulaires relative au recrutement de contractuels.

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **minorant de 2,84 millions d'euros les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », afin de gager des ouvertures de crédits sur d'autres missions.** Cette minoration des crédits, en AE et en CP, seraient ainsi répartie :

- 3,92 millions d'euros hors titre 2 sur le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » ;

- 1,84 million d'euros hors titre 2 sur le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » ;

- 39,1 millions d'euros hors titre 2 sur le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ». Au-delà de la minoration visant à assurer le respect de la norme de dépense en valeur de l'État, cette baisse tire les conséquences du **nouveau protocole signé le 15 novembre 2016 entre l'État et la Confédération nationale des ruralistes** ;

- 5 millions d'euros sur le programme 148 « Fonction publique », dont 2,2 millions d'euros hors titre 2 correspondant à la **participation de l'État au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre des dépenses d'aide-ménagère, devenue sans objet suite à l'abrogation de cette disposition par l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a également adopté un amendement du Gouvernement **majorant de 146 millions d'euros les crédits de la mission « Crédits non répartis », conformément aux souhaits exprimés par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.** Il s'agit d'une majoration provisoire, celle-ci étant destinée à être ensuite répartie entre les différentes missions du budget général.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 55 *decies* [nouveau]

(Art. L. 413-5, L. 413-11, L. 413-12 du code des communes, art. 106 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 14 de la loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique, art. 146 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016)

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

**Commentaire :** Le présent article vise à compléter le dispositif d'indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante mis en place par l'article 146 de la loi de finances pour 2016 en prévoyant, pour les agents territoriaux et hospitaliers, une prise en charge de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité par des fonds mutualisés ainsi que la possibilité pour l'ensemble des agents publics de cumuler cette allocation avec une pension de réversion.

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

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 flocage et calorifugeage à l'amiante ou de construction et de réparation navales<sup>2</sup> ;**

<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.

**- les personnes, âgées d'au moins 50 ans, reconnues atteintes, au titre du régime général ou du régime d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés agricoles, d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante<sup>1</sup>.**

Un dispositif comparable a été progressivement mis en place pour les agents publics comprenant le **droit de cesser son activité de manière anticipée et le bénéfice d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (ASCAA).**

**Jusqu'en 2016, celui-ci était toutefois réservé à trois catégories d'agents :** les ouvriers de l'État, les fonctionnaires et agents non titulaires du ministère de la défense et les fonctionnaires et agents non titulaires du ministère chargé de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

**L'article 146 de la loi de finances pour 2016<sup>2</sup> a étendu le bénéfice de la cessation anticipée d'activité et de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité (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.**

Le dispositif issu de l'article 146 de la loi de finances pour 2016 précité prévoyait que **l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité devait être versée par le dernier employeur public de l'agent.**

## **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 notre collègue député Michel Pajon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

### **A. LA MUTUALISATION DE LA PRISE EN CHARGE DES DÉPENSES LIÉES À L'INDEMNISATION DES AGENTS TERRITORIAUX ET HOSPITALIERS VICTIMES DE L'AMIANTE ET DES COTISATIONS AFFÉRENTES**

#### **1. Les agents territoriaux**

Les I et II du présent article prévoient **la prise en charge de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité versée aux agents territoriaux et des cotisations et contributions sociales y afférentes par les fonds nationaux de compensation du supplément familial de traitement :**

---

<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> Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

- le **fonds national de compensation pour les collectivités ayant au moins un agent titulaire à temps complet** (FNCTC) mentionné à l'article L. 413-11 du code des communes. Initialement prévu pour les seules communes, ce dispositif a été étendu à l'ensemble des collectivités territoriales par le III de l'article 119 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>1</sup>. L'affiliation à ce fonds est obligatoire (articles L. 413-12 du code des communes et 119 de la loi du 26 janvier 1984) ;

- le **fonds national de compensation pour les collectivités n'employant que des agents stagiaires ou titulaires à temps non complet** (FNCTNC) inscrit à l'article 106 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

Par coordination, le deuxième alinéa du 2° du IV du présent article modifie le I de l'article 146 de la loi du 29 décembre 2015 précité.

## 2. Les agents hospitaliers

**Un mécanisme similaire est prévu pour les agents de la fonction publique hospitalière.**

Le III du présent article prévoit que l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité et les cotisations et contributions sociales y afférentes sont financées par le **fonds pour l'emploi hospitalier** (FEH) mentionné à l'article 14 de la loi du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

Actuellement, le FEH assure notamment la prise en charge des deux tiers des surcoûts dus aux cessations progressives d'activité (dispositif abrogé par l'article 54 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites), des deux tiers des surcoûts dus aux fonctionnaires et agents non-titulaires autorisés à travailler à temps partiel (80 % ou 90 %), des aides à la mobilité accordée aux agents de la fonction publique hospitalière concernés par une opération de réorganisation les conduisant à une mobilité géographique et des droits à congé acquis durant la période de 2002 à 2004 au titre de la réduction du temps de travail et non pris ou portés dans un compte épargne temps.

Par coordination, le troisième alinéa du 2° du IV du présent article modifie le I de l'article 146 de la loi du 29 décembre 2015 précité.

\*

Selon les informations communiquées par le ministère de la fonction publique à vos rapporteurs spéciaux, **compte tenu des faibles montants en jeu et du nombre limité d'agents concernés, la trésorerie de ces fonds devrait permettre la prise en charge de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à contribution constante.**

---

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

### **B. LA POSSIBILITÉ DE CUMULER L'ALLOCATION SPÉCIFIQUE DE CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ AVEC UNE PENSION DE RÉVERSION**

Le 1° du IV du présent article vise à modifier l'article 146 de la loi du 29 décembre 2015 précité afin de prévoir **la possibilité de cumuler l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité avec une pension de réversion.**

**Le montant total ne peut cependant être supérieur au montant de l'allocation.**

### **C. LA FIXATION DES MODALITÉS DE CESSATION DU RÉGIME**

Le quatrième alinéa du 2° du IV du présent article prévoit, par référence aux dispositions du troisième alinéa du II de l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 relatif aux conditions de cessation du dispositif applicable dans le secteur privé, que **l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité cesse d'être versée lorsque le bénéficiaire remplit les conditions de durée d'assurance requises pour bénéficier d'une pension de vieillesse au taux plein, à condition qu'il soit âgé d'au moins soixante ans.** Celle-ci est alors remplacée par la ou les pensions de vieillesse auxquelles l'intéressé peut prétendre.

Pour l'appréciation du taux plein, **les conditions de durée d'assurance sont réputées remplies au plus tard à l'âge de 65 ans.**

Enfin, le 3° du IV du présent article prévoit que **les conditions de cessation du régime et de mise en œuvre des dispositions du II de l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998 précité soient fixées par décret.**

## **III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

Si la prise en charge du financement de l'allocation amiante par le dernier employeur public de l'agent peut sembler justifiée s'agissant de la fonction publique d'État, celui-ci étant en mesure de supporter ce coût, elle aurait pu se traduire par d'importantes difficultés s'agissant de petites collectivités territoriales, en particulier les communes, ou d'un petit hôpital.

Par ailleurs, il n'apparaissait pas justifié de faire supporter l'ensemble de la prise en charge de cette allocation à une collectivité territoriale ou à un établissement hospitalier alors que la maladie pouvait avoir été contractée au sein d'une autre collectivité territoriale ou d'un autre établissement.

Le dispositif prévu par le présent article, qui prévoit une mutualisation de la prise en charge de l'allocation, a été soutenu par les représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers.

**La solution proposée apparaît de bon sens.**

*ARTICLE 55 undecies [nouveau]*

*(Art. 3 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique)*

**Prorogation du dispositif « Sauvadet » d'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de certaines établissements publics**

**Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2020 le dispositif d'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels occupant des emplois dans des établissements publics supprimés des listes d'établissements pouvant déroger au principe selon lequel leurs emplois doivent être pourvus par des fonctionnaires.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### **A. LA LOI DU 12 MARS 2012, DITE « LOI SAUVADET », PRÉVOIT LA POSSIBILITÉ POUR LES AGENTS CONTRACTUELS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ACCÉDER À L'EMPLOI TITULAIRE VIA DES MODES DE RECRUTEMENTS SPÉCIFIQUES**

L'article premier de la loi du 12 mars 2012<sup>1</sup>, dite loi « Sauvadet », prévoit la possibilité d'ouvrir un recrutement externe réservé valorisant les acquis professionnels pendant une durée de quatre ans à compter de la date de publication de la loi, soit jusqu'au 12 mars 2016.

Son article 5 distingue **trois voies de recrutements possibles** : examens professionnalisés réservés, concours réservés et recrutements réservés sans concours pour l'accès au premier grade des corps de catégorie C accessibles sans concours.

Pour bénéficier de ce dispositif, les agents étaient tenus de remplir plusieurs conditions fixées à l'article 2 :

- occuper, à la date du 31 mars 2011, **un contrat à durée déterminée ou indéterminée** répondant à **un besoin permanent** de l'État, de l'un de ses établissements publics ou d'un établissement public local d'enseignement, **à temps complet ou à temps incomplet dès lors que leur quotité de travail est supérieure ou égale à 70 %** ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

- les agents occupant un emploi à durée déterminée devaient justifier d'une ancienneté d'au moins quatre ans de services publics au 31 mars 2011 en équivalent temps plein au cours des cinq années précédant cette date.

L'article 3 de la loi du 12 mars 2012 ouvrait en outre cette possibilité aux agents occupant, à la date du 31 mars 2011 :

- un emploi figurant sur les listes annexées aux décrets mentionnés au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (**emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'État après avis du conseil supérieur de la fonction publique<sup>1</sup>**) ;

- un emploi figurant sur les listes annexées aux décrets mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 précitée (**emplois ou catégories d'emplois de certaines institutions administratives spécialisées de l'État dotées, de par la loi, d'un statut particulier garantissant le libre exercice de leur mission ; la liste de ces institutions et des catégories d'emplois concernées est fixée par décret en Conseil d'État**) ;

Cette possibilité n'était ouverte que **lorsque l'inscription des établissements ou des institutions concernés était supprimée de ces listes au cours de la durée de quatre années** prévue à l'article premier de la loi du 12 mars 2012.

***B. LA LOI DE DÉONTOLOGIE A RÉDUIT LE CHAMP DES ÉTABLISSEMENTS POUVANT DÉROGER AU PRINCIPE SELON LEQUEL LES EMPLOIS PERMANENTS DOIVENT ÊTRE POURVUS PAR DES FONCTIONNAIRES TOUT EN PROROGÉANT LE DISPOSITIF « SAUVADET »***

**1. Des dérogations mieux encadrées**

L'article 43 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>2</sup> a modifié l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 précité afin de restreindre les possibilités de recours aux agents contractuels dans les établissements mentionnés au 2° précité.

Il a tout d'abord précisé que **les emplois concernés devaient requérir des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires.**

Il a en outre prévu que **cette dérogation ne pouvait être accordée que pour une durée déterminée**, tout en disposant qu'au terme de cette durée l'inscription de ces emplois ou de ces types d'emplois pouvait être renouvelée

---

<sup>1</sup> Le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixe ainsi une liste de quarante opérateurs allant de l'école Polytechnique à l'agence nationale des fréquences.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

dans les mêmes formes s'ils continuaient de présenter les caractéristiques précitées, au regard notamment de l'évolution des missions de l'établissement et de celle des statuts particuliers des corps de fonctionnaires.

## **2. Un élargissement du dispositif « Sauvadet »**

L'article 41 de la loi du 20 avril 2016 précitée élargit le bénéfice du dispositif « Sauvadet » aux agents contractuels remplissant au 31 mars 2013 les critères énoncés par la loi du 12 mars 2013 précitée (au lieu du 31 mars 2011 dans la rédaction initiale) pour une durée de six ans.

Pour les agents contractuels des établissements mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi du 12 mars 2012 précité, l'article 43 de la loi du 20 avril 2016 a prévu la possibilité de bénéficier de ce dispositif « *pendant un délai de trois ans à compter de la suppression des listes* », contre quatre ans dans la rédaction initiale.

## **3. La prolongation du « Sauvadet » pour les agents répondant aux « anciens » critères d'éligibilité**

L'article 41 de la loi du 20 avril 2016 précité a également prolongé jusqu'au 12 mars 2018 la possibilité pour les agents qui remplissaient les critères d'éligibilité fixés par la loi du 12 mars 2012 dans sa rédaction initiale.

Pour les agents contractuels des établissements mentionnés au 3° de l'article 3 de la loi du 12 mars 2012 précité, l'article 43 de la loi du 20 avril 2016 précité a prolongé ce dispositif **jusqu'au 31 décembre 2018**.

## **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 notre collègue député Michel Pajon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

**Il vise à proroger, pour les nouveaux éligibles, le dispositif inscrit à l'article 3 de la loi du 12 mars 2012 d'accès à l'emploi titulaire organisé en faveur des agents contractuels occupant des emplois dans des établissements publics qui ne seront plus concernés par la dérogation jusqu'au 31 décembre 2020 et non 2018 comme cela était initialement prévu par la loi du 20 avril 2016.**

Par ailleurs, par cohérence, **il proroge ce dispositif jusqu'au 31 décembre 2020 - au lieu du 12 mars 2018 - pour les agents contractuels remplissant les critères d'éligibilité fixés par l'article 3 de la loi du 12 mars 2012 dans sa rédaction antérieure à la loi du 20 avril 2016 précité.**

### III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Lors de l'examen du projet de loi déontologie, le Sénat, sur proposition de sa commission des lois, avait proposé une mesure similaire à celle prévue par le présent article afin de « *permettre aux employeurs publics de disposer du temps nécessaire pour achever la réorganisation de leurs administrations et mettre en place les recrutements réservés* »<sup>1</sup>. Cette disposition avait cependant été supprimée à l'issue de la commission mixte paritaire.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que le présent article, qui répond à une préoccupation du Sénat, va dans le bon sens en s'inscrivant dans l'esprit de la loi du 12 mars 2012 de réduire l'emploi précaire dans la fonction publique tout en permettant aux opérateurs concernés de prendre les mesures nécessaires à l'organisation des dispositifs d'accès à l'emploi titulaire.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 274 (2015-2016) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires par M. Alain Vasselle, déposé le 16 décembre 2015.

*ARTICLE 55 duodecies [nouveau]*

*(Art. 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010)*

**Renforcement des moyens de contrôle des arrêts de travail dus à une maladie et des cumuls d'activités des fonctionnaires de l'État**

**Commentaire : le présent article autorise les services du contrôle médical des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ainsi que tout autre médecin désigné par l'employeur public à effectuer les contre-visites médicales des arrêts de travail dus à une maladie des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales et renforce les moyens de contrôle des cumuls d'activités dont dispose l'employeur public.**

**I. LE DROIT EXISTANT*****A. L'EXPÉRIMENTATION RELATIVE AU CONTRÔLE DES ARRÊTS DE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT PAR LES CAISSES PRIMAIRES D'ASSURANCE MALADIE***

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.

**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**<sup>2</sup>, à titre expérimental pour une durée initiale de deux ans.**

L'objectif de cette expérimentation est d'harmoniser, à terme, la politique de contrôle des arrêts de travail entre les assurés du régime général et les fonctionnaires.

---

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

<sup>2</sup> Il s'agit des fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, c'est-à-dire des fonctionnaires des administrations de l'État, des autorités administratives indépendantes ou des établissements publics de l'État.

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 une deuxième fois, jusqu'au 31 décembre 2015, par la loi de finances initiale pour 2014<sup>1</sup>, et une troisième fois, par la **loi de finances initiale pour 2016<sup>2</sup> jusqu'au 31 décembre 2018**.

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* ».

La prolongation de cette expérimentation se justifiait, d'après l'exposé sommaire de l'amendement présenté par le Gouvernement, 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* ».

## **B. L'ENCADREMENT DU CUMUL D'ACTIVITÉS DES FONCTIONNAIRES**

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires<sup>3</sup> a modifié les dispositions relatives au cumul d'activités des fonctionnaires, en ajoutant un nouvel **article 25 septies à la loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires**.

Le principe d'interdiction du cumul d'activités, selon lequel « *le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées* »<sup>4</sup>, est réaffirmé.

De ce principe découle **l'interdiction d'activités privées lucratives explicitement énumérées**, comme la participation aux organes de direction des sociétés ou d'associations à but lucratif, le cumul d'un emploi à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet, ou encore la

<sup>1</sup> Article 126 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>2</sup> Article 147 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

<sup>3</sup> Article 7 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

<sup>4</sup> I de l'article 25 septies de la loi n° 83-643 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

création ou la reprise d'entreprise lorsque le fonctionnaire occupe un emploi à temps complet et exerce ses fonctions à temps plein.

Toutefois, l'article prévoit plusieurs cas dans lesquels les cumuls d'activités peuvent être autorisés par dérogation, tels :

- le cumul d'une activité privée et d'un emploi public permanent à temps incomplet inférieur ou égal à 70 % de la durée du travail ;
- la poursuite temporaire d'une activité privée après un recrutement dans la fonction publique ;
- la possibilité de créer ou de reprendre une entreprise pour un fonctionnaire, s'il est autorisé à travailler à temps partiel (pour une durée maximale de deux ans, renouvelable pour une durée d'un an) ;
- la possibilité d'exercer certaines activités, lucratives ou non, à titre accessoire.

Le VI de l'article 25 *septies* dispose que la **violation des règles relatives aux cumuls d'activités donne lieu au reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement**. Des poursuites disciplinaires sont également possibles.

Le VII prévoit enfin que les conditions d'application de cet article soient fixées par décret en Conseil d'État<sup>1</sup>.

## 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 notre collègue député Michel Pajon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances.

### **A. LE CONTRÔLE DES ARRÊTS DE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT ET TERRITORIAUX PAR LES CAISSES PRIMAIRES D'ASSURANCE MALADIE ET L'ABROGATION DE L'EXPÉRIMENTATION**

Le V du présent article **abroge l'article 91 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010** confiant à titre expérimental 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**, expérimentation qui devait prendre fin au 31 décembre 2018.

D'après l'exposé sommaire de l'amendement présenté par le Gouvernement, « *une évaluation, dont les résultats ont été connus en fin d'année*

---

<sup>1</sup> Il s'agit du décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 modifiant le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

2015, a montré les *difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de cette expérimentation*. Ainsi, notamment, étaient ciblés les arrêts maladie de longue durée, ce qui ne répond pas aux besoins spécifiques des employeurs publics pour lesquels ce sont les arrêts de courte et très courte durée qui portent atteinte à l'organisation du travail et à l'efficacité du travail ».

Le II du présent article propose ainsi un nouveau dispositif, prévoyant que la contre-visite des arrêts de travail dus à une maladie des fonctionnaires puisse être effectuée non plus seulement par les médecins agréés par l'administration, mais également par **les services du contrôle médical des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), à l'initiative de l'employeur public, ou par tout autre médecin que ce dernier désigne**.

Ce dispositif s'applique **non plus seulement aux seuls fonctionnaires d'État comme c'était le cas pour l'expérimentation, mais également aux fonctionnaires territoriaux**<sup>1</sup>. En revanche, contrairement à l'expérimentation, **le contrôle est à l'initiative de l'employeur public**.

Les modalités d'organisation de la contre-visite, les obligations auxquelles les fonctionnaires doivent se soumettre, et les modalités techniques et financières de recours par les employeurs publics aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) et aux services du contrôle médical placés auprès d'elles devraient quant à elles être déterminées par décret.

Aux termes du III de l'article, les **référentiels de pratique médicale**, élaborés par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les caisses nationales chargées de la gestion d'un régime obligatoire d'assurance maladie **seraient désormais utilisés dans le cadre du contrôle du bien-fondé d'un congé maladie d'un fonctionnaire de l'État**.

## **B. LA RÉFORME DU CONTRÔLE DES CUMULS D'ACTIVITÉS ET DES SANCTIONS**

Le IV du présent article modifie le VI et le VII de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Les moyens du contrôle des cumuls d'activités effectué par l'autorité hiérarchique sont sensiblement renforcés : en effet, en cas de doute sérieux, l'autorité hiérarchique peut désormais demander au fonctionnaire **« tous éléments lui permettant de contrôler le respect des obligations prévues au présent**

---

<sup>1</sup> Il s'agit des fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, c'est-à-dire des fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, seuls les agents qui ont la qualité de fonctionnaire sont visés.

article, et notamment *les revenus d'activités professionnelles déclarés au cours des trois années précédentes* »<sup>1</sup>.

Par ailleurs, à défaut de réponse dans le délai d'un mois ou en cas d'informations incomplètes ou insuffisamment précises ou sincères, l'autorité hiérarchique peut mettre en œuvre le reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement, sans préjudice de l'engagement de poursuite disciplinaire.

Enfin, le présent article renvoie les conditions d'application de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment les **modalités de transmission et de conservation des informations obtenues par l'autorité hiérarchique dans le cadre du contrôle du cumul des activités** à décret en Conseil d'État<sup>2</sup>.

### **C. LE RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION DES ARRÊTS DE TRAVAIL DUS À UNE MALADIE DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT**

Le contenu du **bilan social annuel**, présenté par les employeurs publics devant le comité technique compétent, est élargi par le I du présent article. Il comporterait :

- la présentation de la **politique menée en termes de prévention des absences pour raisons de santé** ;
- les indicateurs de suivi ;
- un **bilan de l'impact des actions relatives à la prévention de la pénibilité et à l'amélioration des conditions de travail sur les absences pour raison de santé**.

### **III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

Votre rapporteur spécial Michel Bouvard a déjà noté dans son rapport spécial sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du projet de loi de finances pour 2016 que 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>3</sup>. Ce jour de carence avait été instauré par la loi de

---

<sup>1</sup> La limitation aux « trois années précédentes » découle d'un sous-amendement adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de Michel Pajon, avec un avis favorable du Gouvernement.

<sup>2</sup> La précision portant sur l'utilisation et la conservation des renseignements obtenus par l'autorité hiérarchique dans le cadre du contrôle du cumul d'activités découle d'un sous-amendement, adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de Michel Pajon, avec un avis favorable du Gouvernement,

<sup>3</sup> Article 126 de la loi de finances pour 2014 précitée.

finances pour 2012<sup>1</sup> et visait à faire contribuer les agents publics à l'effort de redressement des comptes publics, à lutter contre l'absentéisme injustifié, et à assurer l'équité avec les salariés du secteur privé. Son abrogation a été accompagnée de deux mesures visant à renforcer le contrôle du bien-fondé des arrêts maladie :

- une sanction pécuniaire en cas de non-transmission de l'arrêt maladie par l'agent concerné<sup>2</sup> ;

- 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.

Néanmoins, c'est bel et bien **l'abrogation de l'expérimentation, dont la prolongation avait pourtant été décidée lors du projet de loi de finances pour 2016, qui est proposée par cet article**. Cette prolongation, demandée par le Gouvernement, devait pour mémoire « *permettre à la mission d'établir le bilan de l'expérimentation et de pouvoir tester les conclusions de la mission avant le début de la généralisation* ».

Or, nul bilan de l'expérimentation n'a été transmis au **Parlement**, alors que celle-ci aura duré quasiment six ans, et que l'article 91 précité prévoyait que « *le Gouvernement transmette au Parlement un rapport d'évaluation, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation* ».

Le présent article offre ainsi à l'employeur public la possibilité de saisir **les services du contrôle médical des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM)** pour effectuer la contre-visite des arrêts de travail dus à une maladie des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales et propose l'abrogation de l'expérimentation au Parlement sans qu'il n'ait eu connaissance au préalable des conclusions du bilan de cette dernière.

**La communication des résultats de cette expérimentation au Parlement était pourtant indispensable afin de pouvoir juger de l'opportunité et des conditions de la généralisation du dispositif.**

Ainsi, il paraît difficile que les CPAM puissent assurer non seulement le contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires de l'État, contrôle dont le bilan n'est pas connu par le Parlement, mais également ceux des fonctionnaires territoriaux, alors même qu'elles ne disposent pas, à ce jour, de médecins

---

<sup>1</sup> Article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>2</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. 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.

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.

Par ailleurs, comme le mentionne très justement Michel Pajon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, **le dispositif proposé n'offre aucune modalité de contestation de la décision du service du contrôle médical des CPAM, contrairement à ce que prévoyait l'article 91 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010<sup>2</sup>.**

Quant au renforcement des moyens dont dispose l'autorité hiérarchique pour le contrôle des cumuls d'activités, le dispositif proposé fait preuve d'imprécisions notables : ainsi, l'autorité hiérarchique peut mettre en œuvre le reversement des sommes perçues au titre des activités interdites, par voie de retenue sur le traitement, lorsqu'elle n'a pas reçu de réponse dans le délai d'un mois à sa demande d'éléments lui permettant d'exercer son contrôle ou en cas **d'informations incomplètes ou insuffisamment précises ou sincères. Néanmoins, la définition du caractère incomplet ou insuffisamment précis de ces informations n'est pas explicitée, ni même renvoyée à décret.**

**Enfin, le contrôle des cumuls d'activités des fonctionnaires pourrait poser se heurter à de nouvelles difficultés.** En particulier, l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, actuellement en discussion, vise à **affilier obligatoirement au régime social des travailleurs indépendants (RSI) les personnes physiques qui exercent, notamment via des plateformes en ligne de mise en relation, une activité de location de meublé de courte durée (sur des sites comme *Airbnb* ou *Abritel*) ou de location directe ou indirecte de biens meubles (sur des sites comme *Drivy* pour une voiture, ou *Zilok* pour tout autre objet), dès lors que leurs recettes brutes annuelles sont supérieures à certains seuils. Or ceci ne va pas sans poser problème pour les fonctionnaires.** Notre collègue Francis Delattre, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, a ainsi fait remarquer<sup>3</sup> que, d'une manière générale, « *l'inscription au RSI [n'est pas forcément] justifiée pour des particuliers déjà affiliés par ailleurs à un autre régime de sécurité sociale (régime général etc.), et donc déjà contributeurs et déjà couverts, alors même qu'ils ne recherchent bien souvent sur les plateformes qu'un simple revenu d'appoint en complément de leur activité principale* ». S'agissant plus particulièrement des fonctionnaires, il a rappelé que ceux-ci sont en principe « *tenus de solliciter une autorisation écrite de cumul*

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu intégral des débats, séance publique du jeudi 10 novembre 2016, Assemblée nationale.*

<sup>2</sup> *Aux termes du III de l'article, le comité médical compétent pouvait être saisi par le fonctionnaire de l'avis rendu par le service du contrôle médical dans le délai d'un mois à compter de la date de la décision contestée.*

<sup>3</sup> *Avis n° 108 (2016-2017) de Francis Delattre, fait au nom de la commission des finances, déposé le 8 novembre 2016.*

*d'activité auprès de leur hiérarchie, limitée dans le temps<sup>1</sup> : la combinaison de cette règle et du dispositif proposé reviendrait ainsi à **placer dans l'illégalité tout agent public louant un appartement sur Airbnb qui lui procure un revenu supérieur aux seuils prévus**. Le cas est plus problématique encore pour les professions soumises à une stricte interdiction d'exercer une activité commerciale : magistrats, policiers, certaines professions réglementées ».*

---

<sup>1</sup> Article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, tel que modifié par l'article 7 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

*ARTICLE 55 terdecies [nouveau]***Plafond de surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs**

**Commentaire : le présent article prévoit que la loi de finances fixe chaque année des plafonds de surfaces de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Dans le cadre de la **modernisation de la politique immobilière de l'État, l'objectif d'un rendement d'occupation des surfaces tendant vers le ratio de 12 mètres carrés** de surface utile nette par poste de travail a été défini. Toutefois, lors de leurs analyses successives des crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », **vos rapporteurs spéciaux ont souligné les limites de cette cible**, dans la mesure où elle est cantonnée au parc immobilier de l'État et où elle est calculée sur la base d'un tiers des immeubles de type bureau seulement. De plus, le ratio enregistré en 2015 s'élève à 14 mètres carrés ; **la cible pour 2017 est fixée à 13,8 mètres carrés.**

**La loi de finances pour 2009 a introduit le dispositif des loyers budgétaires** afin de responsabiliser les ministères occupant des biens dont l'État est propriétaire et de les inciter à rendre plus performante leur politique immobilière. Reposant sur la **distinction entre État propriétaire et administrations occupantes**, les loyers budgétaires permettent de **retracer le coût complet de mise en œuvre d'une politique**, en intégrant le coût de la fonction immobilière dans les décisions des administrations. Les loyers budgétaires représentent un **montant supérieur à 1 milliard d'euros en 2015.**

**Les conventions d'utilisation conclues entre l'État propriétaire et l'utilisateur déterminent le loyer budgétaire** ; elles fixent en outre un objectif de performance, exprimé notamment par le ratio de 12 mètres carrés. Alors qu'il était initialement prévu que toutes les conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État soient signées avant la fin de l'exercice 2013, **la date limite a été prorogée au 31 décembre 2016<sup>1</sup>**. Toutefois, à la fin du premier semestre 2016, **seulement 79 % des surfaces louées étaient couvertes par des conventions d'utilisation**. S'agissant des opérateurs, **près de 9 % des surfaces de tous types occupées sont mises à disposition à titre gratuit** et ne font donc pas l'objet d'un loyer au titre de cette occupation.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2014-808 du 16 juillet 2014 prorogeant le délai de conclusion des conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics.

Dans le cadre de la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR), il est prévu que **les opérations structurantes doivent systématiquement respecter le ratio de 12 mètres carrés** par poste de travail. De même, les nouveaux schémas pluriannuels des opérateurs doivent s'inscrire dans la logique territoriale des SDIR. Pour autant, en l'absence d'autorité des préfets sur les opérateurs, cette démarche repose sur la base d'un dialogue constructif.

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

À l'initiative du rapporteur spécial Jean-Louis Dumont et malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article additionnel visant à **introduire des plafonds annuels de surfaces immobilières de bureaux occupées par l'État et ses opérateurs.**

Le I du présent article prévoit que **la loi de finances fixe chaque année des plafonds de surface de bureaux, déterminés par ministère occupant pour l'État et par ministère de tutelle pour les opérateurs.**

Le II du présent article **détermine les plafonds applicables pour 2017, de 16 091 milliers de mètres carrés pour l'État et de 4 229 milliers de mètres carrés pour les opérateurs de l'État<sup>1</sup>.** La répartition proposée est présentée dans le tableau ci-après ; elle est **établie sur la base du ratio** d'occupation des surfaces de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste.

Le III du présent article prévoit que le document de politique transversale « Politique immobilière de l'État » retrace **quatre éléments supplémentaires :**

- **un bilan de l'application des plafonds** pour l'année écoulée, comportant éventuellement une **justification de leur non-respect ;**
- **un bilan des mesures mises en œuvre** par le Gouvernement pour assurer le respect des plafonds ;
- **une justification des plafonds proposés** dans le projet de loi de finances ainsi que les mesures prévues durant l'exercice pour assurer leur respect ;
- **pour chaque opérateur, une présentation des surfaces de bureaux occupées** et, en cas de non-respect des critères de la politique immobilière, les raisons pour lesquelles ces plafonds ne sont pas encore mis en œuvre et le calendrier permettant de les appliquer.

---

<sup>1</sup> Ce plafond est établi sur la base des opérateurs recensés au sein de l'annexe « Opérateurs de l'État » du projet de loi de finances pour 2016.

### Plafonds de surface de bureaux pour 2017

(en milliers de mètres carrés)

Ministère	Plafond pour l'État	Plafond pour les opérateurs sous tutelle
Affaires étrangères et développement international	500	70
Affaires sociales et santé Ville, jeunesse et sports	195	414
Agriculture, agroalimentaire et forêt	147	223
Culture et communication	119	389
Défense	3 104	91
Économie et finances, fonction publique	3 735	744
Éducation nationale, Enseignement supérieur et recherche	846	1 306
Environnement, énergie et mer, Logement et habitat durable, Aménagement du territoire, ruralité et collectivités territoriales	1 246	920
Intérieur et outre-mer	4 170	48
Justice	1 567	3
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social Famille, enfance et droits des femmes	198	12
Services du Premier ministre	264	9
<b>Total</b>	<b>16 091</b>	<b>4 229</b>

### III. LES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

#### A. UN DISPOSITIF AMBITIEUX, MAIS À LA PORTÉE POUR L'INSTANT RÉDUITE

Le dispositif proposé consacre la logique présidant à la modernisation de la politique immobilière de l'État depuis une décennie ; il en reprend à cet effet les principales caractéristiques : la distinction entre l'État propriétaire et les ministères occupants rendant nécessaires les loyers budgétaires, l'action

prioritaire sur l'immobilier de bureaux, ainsi que le critère central du **ratio d'occupation** de 12 mètres carrés par poste de travail. Malgré son **ancienneté**, cet objectif de rendement d'utilisation des surfaces n'est **toujours pas atteint**, la cible étant fixée à **13,8 mètres carrés pour 2017**.

**Vos rapporteurs spéciaux partagent l'ambition de tendre rapidement vers ce ratio**, en incitant les administrations à rationaliser leurs implantations immobilières. Toutefois, **s'ils approuvent l'objectif visé, ils soulignent que le dispositif proposé se révèle peu opérant** dans la mesure où il revient à **ajouter un révélateur** du non-respect du ratio d'occupation et **non une incitation**. En particulier, **aucune période transitoire** n'étant prévue pour l'entrée en vigueur des plafonds, il est à craindre que la portée du dispositif se limite *in fine* à **constater l'écart entre les plafonds prévus et enregistrés**. De plus, se pose la **question du traitement des surfaces mutualisées** entre ministères occupants.

**Plutôt qu'un mécanisme global** introduisant des plafonds pour chaque ministère occupant, **un dispositif centré sur les principaux enjeux** au regard du ratio d'utilisation des surfaces serait **plus pertinent**. La mesure transversale de la performance de la gestion immobilière<sup>1</sup> fait ainsi ressortir les missions les plus éloignées du ratio de 12 mètres carrés, ainsi que l'amélioration de l'efficacité enregistrée entre les exercices. **Une logique d'action priorisée sur certaines missions, sur le modèle du dispositif de suivi renforcé mis en œuvre pour les opérateurs de l'État** sur 31 opérateurs jugés prioritaires, serait **plus opérante**.

#### Ratio SUN/Poste de travail

Mission	Efficience de la gestion immobilière Ratio SUN/Poste de travail (m <sup>2</sup> /poste ou m <sup>2</sup> /agent)				
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2015 PAP 2015
Administration générale et territoriale de l'État	8,60	8,66	8,61	8,55	8,68
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13,47	13,67	12,76	13,8	12,79
Enseignement scolaire	13,5	13,2	12,9	12,7	13
Défense	12,28	11,76	13,19	13,34	13,18
Écologie, développement et mobilité durables	13,48	13,28	13,24	12,55	12,36
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,5	13,45	13,25	13,2	13,1
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	13,6	13,4	13,4	13,4	13,4
Action extérieure de l'État	15,65	15,2	15,1	14,6	14,3
Direction de l'action du Gouvernement	15,35	15,03	15,6	14,99	15,19
Culture	15,5	15,84	15,85	15,61	15,06

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 759 (2015-2016) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 6 juillet 2016, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015, pages 86-87.

Dans ces conditions, vos rapporteurs spéciaux formulent **deux observations** :

- afin de **renforcer la mesure** du ratio d'occupation des surfaces de type bureaux par les administrations, il convient d'**étendre le champ d'application de l'indicateur de la mission**. Vos rapporteurs spéciaux rappellent à cet effet qu'il ne porte que sur 31 % des surfaces tertiaires inventoriées pour l'État, les données étant incomplètes pour le reste des surfaces ;

- dans le cadre de la réflexion engagée sur leur prolongation, **vos rapporteurs spéciaux appellent à maintenir les loyers budgétaires**. Quoique complexes, ces outils permettent d'une part de **retracer le coût global de mise en œuvre d'une politique**, conformément aux objectifs de la loi organique relative aux lois de finances<sup>1</sup>, et d'autre part d'**inciter les administrations** à rendre leur politique immobilière plus performante.

Par ailleurs, le réalisme conduit vos rapporteurs spéciaux à **distinguer l'appréciation du respect du ratio d'occupation entre le stock de bâtiments existant et les nouveaux programmes immobiliers**. Son respect peut ainsi être rendu plus difficile par l'existence de contraintes propres à des édifices anciens, non conçus selon un schéma d'optimisation des surfaces. L'atteinte du ratio doit toutefois **guider tout projet de construction ou de réhabilitation**, ce qui est inscrit dans la démarche des schémas directeurs immobiliers en région en cours.

S'agissant des **opérateurs**, vos rapporteurs spéciaux ont souligné les **lacunes de leur politique immobilière**. La direction de l'immobilier de l'État a ainsi indiqué que « *tous les opérateurs ne se sont pas appropriés les critères fondamentaux de la politique immobilière de l'État tels que le respect du ratio d'occupation de 12 mètres carrés de surface utile nette par poste de travail ou le respect des plafonds de loyer. Des marges des progrès sont incontestables* »<sup>2</sup>. Les critères généraux de la politique immobilière publique doivent s'étendre à ce parc immobilier, qui représente 27,5 millions de mètres carrés et environ 39 000 bâtiments. En l'état, la fixation de plafonds annuels de surfaces de bureaux pour les opérateurs risquerait, à court terme, de **se contenter de relever leur non-respect**. De plus, **ce parc revêt des réalités hétérogènes**, à la fois pour les modalités d'occupation que pour les édifices. Les surfaces tertiaires de type bureaux ne sont pas majoritaires, dès lors que les universités représentent près des deux tiers de l'ensemble du parc.

---

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

<sup>2</sup> Questionnaire budgétaire.

**B. DEUX PRÉALABLES : UNE STRATÉGIE ET UN PILOTAGE RENFORCÉS POUR L'ÉTAT, UNE CONNAISSANCE PRÉCISÉE DU PARC IMMOBILIER DES OPÉRATEURS**

Vos rapporteurs spéciaux considèrent par conséquent que **plusieurs prérequis sont nécessaires** avant d'introduire des plafonds annuels de surfaces immobilières de bureaux. En particulier, ils identifient **deux démarches préalables** :

- d'une part, **la connaissance du parc immobilier des opérateurs doit encore être précisée** et fiabilisée. Vos rapporteurs spéciaux n'ont ainsi pas obtenu communication des biens mis à leur disposition à titre gratuit par l'État ni des raisons expliquant ces mises à disposition qui s'inscrivent à rebours de la logique de rationalisation et de dynamisation de la gestion immobilière ;

- d'autre part, **le contrôle du respect des critères de performance de la gestion du parc ne doit pas occulter la nécessaire définition d'une stratégie globale et pérenne** en matière de politique immobilière publique. À cet effet, vos rapporteurs spéciaux attendent **d'évaluer les premiers résultats des diagnostics** réalisés par les schémas directeurs immobiliers régionaux en cours de finalisation, en préalable à l'élaboration de la stratégie d'intervention dans le cadre de la gouvernance renforcée.

Par ailleurs, **la dynamisation de la politique immobilière de l'État conduite depuis une décennie a permis des avancées** certaines s'agissant de l'immobilier de bureaux. Si des progrès doivent encore être effectués dans ce domaine, **il convient également d'étendre la modernisation de la gestion du parc à l'immobilier spécifique**, et notamment les **logements**.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 15 novembre 2016 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 « Crédits non répartis », et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est une mission importante au sein du pôle économique et financier de l'État. Elle porte principalement les crédits de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). L'exercice 2017 est particulier : les crédits de la mission, 10,9 milliards d'euros, sont en hausse de 1,1 %, ce qui tranche avec la baisse continue de ces dernières années.

Cette hausse a deux raisons principales. Tout d'abord, s'agissant de la DGFIP, l'exercice 2017 sera marqué par la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Afin de faire face au pic d'activité de l'année de transition évoqué par Bruno Parent, le directeur général des finances publiques, lors de son audition devant notre commission le 19 octobre 2016, 500 ETP sont « sauvegardés » par rapport à la trajectoire initiale. Le schéma d'emplois prévoit donc une suppression de 1 630 ETP, nettement inférieure aux 2 130 de l'an dernier.

Il faut toutefois reconnaître que les incidences budgétaires du prélèvement à la source n'ont pas encore été affinées. Combien d'emplois seront concernés à terme ? Les agents du contrôle fiscal, par exemple, hériteront d'une nouvelle mission : contrôler les collecteurs – comme l'administration le fait déjà pour la TVA – et non plus seulement les contribuables. La formation des agents commencerait en 2017. Quelque quarante applications informatiques devront être adaptées. Une campagne de communication nationale est prévue. Ces éléments ne sont pas encore intégrés dans le budget et devront être précisés. La discussion en commission à l'Assemblée nationale sur l'article 38 du projet de loi de finances a répondu aux interrogations récentes de notre rapporteur général : au sujet du taux neutre, trois niveaux de taux, progressifs, ont été prévus ; la familialisation a été améliorée, avec la prise en compte les naissances. C'est la preuve qu'on peut, dans la perspective d'une séance publique, améliorer le texte...

**M. François Marc.** – Et voilà...

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Nous aurions pu compléter le texte en séance. Le Sénat aurait pu avoir un apport positif.

**M. Didier Guillaume.** – Eh oui : quel dommage.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** – Reste une question : la réversibilité du processus. Déjà 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été engagés en 2016 pour commencer à modifier les programmes informatiques. Là encore, nous aurions pu poser la question au Gouvernement.

La mise en œuvre du prélèvement à la source, toutefois, n'exclut pas la poursuite de la modernisation de la DGFIP. La dématérialisation des procédures se poursuit. En 2017, la télédéclaration de l'impôt sur le revenu concernera 23 millions de contribuables, contre 21 millions en 2016. La facturation électronique deviendra obligatoire en 2017 pour les fournisseurs de l'État, du moins pour les grandes entreprises et les personnes publiques, et la généralisation aux autres fournisseurs interviendra en 2018 et 2020. L'actuel portail *impôts.gouv.fr* sera remplacé par un espace numérique sécurisé et unifié (ESNU) pour les particuliers et les professionnels, avec une ergonomie totalement refondue.

Autre enjeu, la réorganisation du réseau territorial de la DGFIP – avec près de 4 000 points de contact, il s'agit de l'un des réseaux les plus denses des administrations d'État. Sur ce dernier point, je souhaiterais souligner que des problèmes peuvent se poser dans le cadre de la réorganisation des trésoreries en milieu rural, qui donnerait lieu à 120 fusions en 2017. Depuis la loi NOTRe – Nouvelle organisation territoriale de la République –, le président du conseil départemental élabore avec le préfet un schéma départemental d'amélioration et d'accessibilité des services au public, dont la raison d'être est d'éviter que toutes les administrations ne quittent en même temps un même territoire. Or, trop souvent, chaque administration prend sa décision de son côté, et il arrive même qu'une décision de fermeture soit arrêtée avant l'adoption du schéma départemental, même si celui-ci n'est pas prescriptif.

Un mot, enfin, sur le contrôle fiscal. Les résultats sont bons. Le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a été élargi, avec l'ouverture de plusieurs antennes locales. Mais le travail n'est pas fini : si 19 160 déclarations avaient été traitées au 31 août 2016, rapportant quelques 6,3 milliards d'euros au total, le nombre total de dossiers à traiter est de 46 972.

L'autre grande particularité de l'exercice 2017 concerne la douane, et la mise en œuvre du plan de lutte contre le terrorisme, annoncé par le Président de la République le 16 novembre 2015. Celui-ci prévoit la création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires dont 500 en 2017, pour une création nette de 250 ETP, et une enveloppe de 45 millions d'euros pour financer l'achat de nouveaux équipements : gilets pare-balle, scanners, véhicules, informatique... En réalité, presque tous les métiers de la DGDDI sont concernés par la lutte contre le terrorisme, de la surveillance des flux de personnes et de marchandises à l'analyse de données informatiques : il est donc normal que l'enveloppe liée au plan anti-terroriste leur bénéficie. On saluera notamment l'effort réalisé en matière d'investissement, qu'il s'agisse du renouvellement de la flotte aérienne, avec sept avions *Beechcraft* 350, et de la flotte maritime, avec plusieurs vedettes garde-côtes, ou des moyens informatiques. Le nouveau

Centre informatique douanier (CID), situé à Osny, est un bon exemple de mutualisation interministérielle : la douane, qui n'occupe plus qu'une partie des capacités disponibles, loue le reste à d'autres administrations – justice, éducation, culture ou Cour des comptes –, pour un coût d'ailleurs situé dans la moyenne basse du marché.

Cela dit, s'agissant des moyens informatiques, il ne suffit pas d'avoir des données : encore faut-il savoir les analyser. La douane s'est dotée d'outils très utiles à cet égard. Malheureusement, le cadre juridique actuel fait obstacle au recrutement des meilleurs *data scientists* et *data analysts*, car il est impossible pour l'administration de s'aligner sur les conditions salariales offertes par le secteur privé... Il s'agit d'un problème important, qui dépasse d'ailleurs le seul cas de la douane, et l'État perd un temps précieux : nous vous proposons donc un amendement autorisant le recrutement d'une dizaine de ces profils atypiques, pour un million d'euros.

Autre point à noter, les dépenses d'intervention en faveur des débitants de tabac. La récente signature du protocole d'accord sur la modernisation du réseau des buralistes pour la période 2017-2021 permet une dédramatisation bienvenue. J'en veux pour preuve le courrier que m'a envoyé le responsable départemental de l'association des débitants de tabac d'un département, qui se dit satisfait.

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » porte également, sur le programme 218, un ensemble de structures très diverses telles que Tracfin, l'Inspection générale des finances (IGF), l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), la direction des affaires juridiques et les fonctions support du secrétariat général des ministères économiques et financiers. Ses crédits augmentent de 1,7 %, soit 16,4 millions d'euros en 2017. L'éclatement du programme complique les gains d'efficience, bien sûr, mais ils sont possibles. Par exemple, la transformation du service des achats de l'État (SAE) en direction des achats de l'État (DAE) pourrait permettre d'accroître la mutualisation des achats, non seulement à Bercy mais dans l'ensemble des ministères, aujourd'hui inégalement impliqués.

Enfin, le programme 148 « Fonction publique » porte les crédits de l'action sociale interministérielle, de la formation des fonctionnaires et de l'apprentissage. Ses crédits augmentent de 4,6 % en 2017, soit 10,7 millions d'euros, surtout pour financer des places supplémentaires au sein des instituts régionaux d'administration (IRA). L'objectif de recruter 10 000 apprentis en 2016 est en passe d'être atteint.

En conclusion, je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », leur hausse correspondant essentiellement aux objectifs de lutte contre le terrorisme.

**M. Richard Yung.** – Très bien !

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – L'année 2016 a marqué plusieurs évolutions dans le pilotage et la gouvernance de la politique

immobilière de l'État. En particulier, la direction de l'immobilier de l'État a pris la suite du service France Domaine en septembre dernier. Le projet de loi de finances pour 2017 en porte les traductions relatives à l'architecture budgétaire.

Deux points principaux sont à relever. En dépenses, l'unification des vecteurs budgétaires immobiliers interministériels. L'ancien programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est intégré au sein du CAS. Le CAS peut désormais financer les dépenses d'entretien lourd, sans qu'elles augmentent la valeur du bien. En recettes, la contribution obligatoire au désendettement de l'État appliquée sur chaque produit de cession est supprimée – ce qui est plutôt une bonne nouvelle. Mais une contribution exceptionnelle reste possible : le ministère des affaires étrangères contribuera ainsi à hauteur de 60 millions d'euros, au titre des cessions immobilières à l'étranger. Surtout, une nouvelle recette est retracée au sein du CAS : le produit de certaines redevances domaniales.

Le compte est donc financé par les produits de cession des immeubles de l'État, évalués à 500 millions d'euros en 2017, comme en 2016, et les produits des redevances domaniales, estimés à 85 millions d'euros. Je note avec mauvaise humeur que le Gouvernement ne nous a pas transmis la liste des biens à céder cette année. J'y vois une mesure de rétorsion contre la publicité que nous avons donnée à quelques cessions fantaisistes prévues l'année dernière...

En regard, le compte intègre désormais deux programmes distinguant les opérations immobilières nationales et les opérations immobilières déconcentrées. Il finance les dépenses de modernisation du parc immobilier de l'État, ainsi que les dépenses d'entretien lourd. Pour ces deux programmes, il est prévu un montant total 525 millions d'euros en crédits de paiements pour 2017.

Cela précisé, la réforme proposée s'accompagne d'une diminution des crédits immobiliers interministériels de 7 % à périmètre constant. Cette baisse réduit la portée de la nouvelle étape de la politique immobilière de l'État, l'entretien ne pouvant se faire au niveau prévu. De plus, c'est une réforme au milieu du gué qui est présentée : la maquette budgétaire n'est pas rénovée et les nouvelles règles du CAS doivent encore être précisées.

Deuxièmement, la réforme proposée ne résout pas certaines difficultés. Fonction support, l'immobilier est aussi le support de politiques : les produits de cessions demeurent ainsi minorés par le dispositif des décotes « Dufлот » en faveur du logement social. L'État est ainsi amené à vendre des biens décotés à Paris, alors que la Ville de Paris cède sur son patrimoine propre des immeubles au prix fort. Un nouvel avatar de ce conflit d'objectifs risque de se produire avec la future « foncière solidaire ». Surtout, malgré le renforcement de France Domaine, de nombreux pans du parc immobilier demeurent peu ou mal appréhendés. C'est le cas des opérateurs, c'est aussi le cas du parc de logements

de l'État, comme l'a souligné le référé de la Cour des comptes en mai sur la « Masse des Douanes ». Cet établissement public administratif créé en 1998 compte quelques 3 324 logements. Avec Thierry Carcenac, nous l'avons désespérément cherché tant dans le document de politique transversale (DPT) « Politique immobilière de l'État » que dans l'annexe consacrée aux opérateurs de l'État, et avons dû nous résoudre à reconnaître en lui une nouvelle catégorie d'opérateur : l'objet administratif non identifié ! Ce n'est pas une nouveauté – il y a déjà eu un rapport de la Cour des comptes en 2006 : personne n'a donc été meilleur que les autres jusqu'à présent ; espérons que cela change !

Huit ans après la conclusion des premiers schémas immobiliers les concernant, les opérateurs, qui possèdent pourtant 27,5 millions de mètres carrés pour une valeur identique à celle des biens possédés en propre par l'État, demeurent largement à l'écart de la démarche de modernisation de la politique immobilière de l'État. Les universités représentent près des deux tiers de l'immobilier des opérateurs. Une reprise de l'expérimentation de la dévolution a été annoncée, mais dans des conditions telles que plusieurs universités ont préféré ne pas se porter candidates, comme nous avons pu le constater notamment lors de notre déplacement en Alsace. Il faudrait que ces conditions changent si nous voulons que les cessions reprennent. Alors que les campus vieillissent, une véritable politique immobilière pourrait permettre aux universités de céder certains actifs pour financer leurs dépenses immobilières.

L'examen des différentes missions du budget de l'État souligne le problème récurrent de la fonction immobilière. S'y chevauchent souvent des acteurs pluriels, des stratégies multiples et des difficultés diverses. C'est pourquoi, dans le cadre des réflexions qui vont s'ouvrir ces prochains mois, il conviendrait de préciser les termes de la politique immobilière de l'État. Voilà un bel objectif pour les candidats à la présidence de la République, qui changerait de l'identité nationale et des Gaulois...

Pour répondre aux défis de rationalisation, d'entretien et de mise aux normes du parc, une stratégie à moyen terme, donnant une visibilité sur les crédits disponibles, doit être définie. De même, face à la baisse progressive des produits de cessions, il convient d'investir la ressource des redevances domaniales en définissant une stratégie de valorisation de notre parc.

La mission « Crédits non répartis », anciennement « Provisions », prévue par la LOLF comprend deux dotations visant à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Dénuée de stratégie de performance, elle est la moins dotée du budget général. Il convient, toutefois, de noter que ce montant ne comprend pas, à ce stade, les crédits de subventions versées sur proposition du Parlement, qui seront intégrés par voie d'amendement en cours de navette.

Les crédits, pour 2017, sont en diminution, en raison de l'absence de budgétisation du programme relatif à la « Provision relative aux rémunérations publiques », qui correspond à un retour à la situation qui prévalait depuis 2009.

L'ouverture de crédits sur ce programme en 2016 – pour des mesures d'accompagnement indemnitaires liées à la réorganisation territoriale de l'État – correspondait, en effet, à une première depuis sept ans. Pour 2017, aucun crédit n'est donc prévu, puisqu'ils ont été intégralement répartis entre les différentes missions concernées.

Quant à la dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles », elle se voit attribuer, un montant identique aux crédits ouverts en 2016 : 324 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP. Cette différence de 300 millions d'euros en AE correspond, comme les années précédentes, à la constitution d'une provision destinée à financer les éventuelles prises à bail privées des administrations qui pourraient survenir dans l'année. On peut néanmoins s'interroger sur le montant prévu, puisque depuis 2012, le montant d'AE réellement consommé n'a jamais dépassé 150 millions d'euros, soit la moitié du montant ouvert chaque année.

Par ailleurs, s'agissant de la mission, il convient de noter – comme l'a également souligné la Cour des comptes dans ses notes d'analyse d'exécution budgétaire de la mission – que l'usage de ces crédits s'avère parfois contestable, puisque s'éloignant de l'exigence d'imprévisibilité prévue par la LOLF. Cette mission n'est pas destinée à pallier les aléas de gestion pour lesquels les techniques budgétaires de droit commun peuvent être utilisées.

Par ailleurs, une budgétisation plus juste de certains programmes permettrait également de rester dans le droit commun et de réduire le recours à la mission « Crédits non répartis ». C'est le cas des fonds spéciaux du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement », qui font l'objet d'une ouverture de crédits récurrente et stable depuis 2011, alors qu'une augmentation, dans la mission d'origine, aurait été utile. Une meilleure budgétisation dans la mission d'origine pourrait ainsi réduire le recours aux crédits de la présente mission.

Lors de l'examen des crédits de la mission en séance publique jeudi 10 novembre, l'Assemblée nationale a adopté quatre articles additionnels rattachés. Il s'agit de trois amendements du Gouvernement : un article complétant le dispositif d'indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante mis en place par l'article 146 de la loi de finances pour 2016 ; un article visant à étendre le dispositif dit « Sauvadet » d'accès à l'emploi titulaire pour les agents contractuels des établissements publics ; un article visant à renforcer les moyens de lutte contre les arrêts maladie des fonctionnaires, prenant la suite de l'expérimentation.

S'ajoute un article introduit par notre collègue Jean-Louis Dumont instaurant des plafonds de surfaces de bureau par ministère occupant ainsi que pour les opérateurs placés sous sa tutelle – je vois mal comment cela peut fonctionner... Afin d'assurer une analyse approfondie de ces articles, il vous est proposé d'en réserver l'examen pour la réunion « balai » d'examen définitif des missions.

En signe d'encouragement, car si les réformes ne vont pas assez loin, elles vont dans le bon sens, je vous propose d'adopter les crédits relatifs au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et à la mission « Crédits non répartis ».

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – En matière d'immobilier de l'État, les années se suivent et se ressemblent : l'État n'a toujours pas défini de politique globale. Ayant vendu beaucoup de biens de qualité, il lui reste surtout des biens de moindre importance. Doit-on consacrer le produit des cessions au désendettement ? Doit-on consacrer des crédits à l'entretien ?

Le fait même que les députés aient modifié beaucoup de dispositions concernant le prélèvement à la source montre bien qu'en dépit de ce que le gouvernement prétend, le texte initial n'est pas opérationnel. La réforme est-elle réversible ? Elle l'est tant qu'elle n'a pas commencé à être mise en œuvre. La position de la majorité sénatoriale est de lui préférer une mensualisation contemporaine qui ne fasse pas poser sur les entreprises la charge du prélèvement et qui préserve le lien direct entre particulier et administration. Le travail sur l'année de transition ne sera donc pas perdu. Profitons des outils que la DGFIP a développés, tels que le nouveau portail internet.

**M. Marc Laménie.** – Peut-on dresser un bilan positif des regroupements de trésoreries dans le monde rural ? Il ne faut pas oublier qu'elles ont un rôle d'appui aux élus locaux que nous sommes, notamment dans les petites communes. Certes, la dématérialisation a permis des économies ; mais l'efficacité est-elle au rendez-vous ?

Vous avez parlé des 504 opérateurs de l'État ; ont-ils tous leur utilité ?

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Dans le rapport, vous indiquez que la Direction de l'immobilier de l'État ne gère que 10 % des crédits relatifs à l'immobilier. Est-on dans la gesticulation ou a-t-on vraiment franchi un cap ? J'ai été alerté par certains opérateurs : habituellement, s'ils réduisent leurs emprises, ils bénéficient d'un retour financier. Mais ce dernier est irrégulier. L'Institut géographique national, par exemple, a financé les travaux qu'il a dû faire pour se déplacer au sein de ses emprises, mais il n'en voit pas la contrepartie financière. C'est contreproductif ! Quant à la Société de valorisation immobilière (Sovafim), le rapporteur spécial peut-il nous en dire un peu plus ? Je croyais cette affaire terminée !

**M. Jean Pierre Vogel.** – La douane a-t-elle engagé une réflexion sur une éventuelle mutualisation des hélicoptères avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et les agences régionales de santé (ARS), comme cela avait été envisagé ? Y a-t-il des freins, peut-être corporatistes, qui expliqueraient qu'on n'en entende plus parler ? Cela réduirait pourtant considérablement les coûts de maintenance en conditions opérationnelles.

**M. Richard Yung.** – Félicitons d'abord nos deux rapporteurs spéciaux : tant de travail pour rien, quel gâchis !

**M. Didier Guillaume.** – C'est vraiment dommage !

**M. Richard Yung.** – Il y a des économies à faire, on sait où les trouver. Vous parlez de réunion balai – le coup de balai sera venu bien avant ! Le CAS immobilier pourrait nous occuper des heures. Je note cependant que l'on taxe le ministère des affaires étrangères de 60 millions d'euros, mais que le ministère de la défense profite de l'intégralité du produit de ses cessions.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Et le logement taxe le CAS !

**M. Richard Yung.** – C'est une mécanique très compliquée. Il faut vraiment être français pour inventer un dispositif pareil. Avec Éric Doligé, nous avons mis du temps pour comprendre les explications de la responsable du CAS ! Nous voterons néanmoins les crédits.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** – Il est vrai que les cessions à venir seront moins attractives que par le passé. Mais nous manquons surtout d'une stratégie globale de valorisation du patrimoine, qui établisse ce que l'État a intérêt à occuper, ce qu'il a intérêt à mettre en location pour payer l'entretien, et ce qu'il a intérêt à céder. Il y a eu tout de même des progrès, notamment concernant la connaissance du parc ou le développement d'une expertise en fait de renégociation des baux.

La directrice de l'immobilier de l'État nous l'a dit très clairement : je n'ai pas vocation à créer une foncière publique. La foncière solidaire, avec certes des objectifs louables, complexifie encore la situation... Nous assistons parfois à des situations absurdes, comme celle de l'école d'architecture de Nanterre, en friche depuis dix ans, qui coûte 50 000 euros de frais de gardiennage au budget annuel de la direction départementale des finances publiques des Hauts-de-Seine depuis cinq ans. Et la mairie de Nanterre est incapable de se mettre d'accord avec les représentants de l'État ; la mairie n'a d'ailleurs répondu à aucune de nos sollicitations !

La liste des opérateurs est sélective : la Comédie française y est, mais pas la « Masse des Douanes ». L'inventaire de leurs biens n'est toujours pas terminé. Certains sont mis en observation sans qu'on voie bien pourquoi, comme l'Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue), qui a très peu de patrimoine.

Une rationalisation de l'immobilier de l'État, intégrant l'ensemble des fonctions qui s'y rattachent, ne pourrait pas passer à côté de la question des loyers budgétaires, qui ont fait l'objet d'une valse-hésitation ces dernières années. Je crois qu'ils sont très utiles pour connaître le coût complet d'une politique publique. L'IGN, comme les universités, devrait normalement conserver le quart de la valeur de ses cessions. La Sovafim, dans le cadre de son opération Fontenoy-Ségur, a perdu de l'argent en procédant à un *swap*. À quoi sert-elle encore ? Il n'est pas admissible que par des opérations hasardeuses,

une société publique perde de l'argent dans une opération de couverture de change !

Le CAS a été néanmoins un immense progrès. Souvenons-nous d'où nous venons : avant la loi organique relative aux lois de finances, on ne savait rien de rien des biens de l'État. C'était une boîte noire absolue. Là, il reste quelques boîtes noires et grises, comme la « Masse des Douanes ». Il faudra accélérer dans l'avenir, sinon, nous y serons encore dans quinze ans.

**M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial.** - S'agissant de la fusion des trésoreries rurales de la DGFIP évoquée par Marc Laménie, je vous renvoie à l'encart qui y est consacré dans le rapport. La réforme des intercommunalités devrait entraîner des regroupements et, en contrepartie, devrait prévoir des accueils organisés dans les maisons des services publics, ce qui n'est pas toujours le cas. Des évolutions sont à venir concernant les trésoreries spécialisées, comme elles des hôpitaux ou des offices HLM. Nous souhaiterions éviter des décisions verticales qui, sans vision transversale au niveau du territoire, supprimeraient tous les services dans les territoires ruraux.

S'agissant de la mutualisation des hélicoptères évoquée par Jean Pierre Vogel, la directrice générale des douanes et droits indirects nous a indiqué que des questions techniques empêchaient la mutualisation opérationnelle des hélicoptères, mais que des progrès avaient été faits en matière de mutualisation des dépenses de maintenance et de carburants.

S'agissant du prélèvement à la source, j'insiste : si le texte n'est pas opérationnel, il ne tient qu'à nous de le rendre tel. Sur la réversibilité de la réforme, nous gagnerions à entendre le ministre.

Notre amendement propose de transférer 1 million d'euros de crédits de personnel du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » vers le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ». Il s'agit de permettre le recrutement de profils atypiques par la douane, notamment en matière d'analyse de données.

**M. Michel Bouvard, rapporteur spécial.** - C'est très important : il en va de la capacité de l'État à exercer ses fonctions régaliennes, en l'occurrence à lutter contre la fraude. Il est dramatique que de simples raisons de statut empêchent de recruter des personnes indispensables.

**La commission a adopté l'amendement présenté par les rapporteurs spéciaux.**

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des 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 ».

**Les articles 55 *decies*, 55 *undecies*, 55 *duodecies* et 55 *terdecies* sont réservés.**

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.**