

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 14

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES

PROVISIONS

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

Rapporteurs spéciaux : MM. Albéric de MONTGOLFIER et Philippe DALLIER

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
PREMIÈRE PARTIE - LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	11
I. LA MISSION EN 2012	11
A. UN ENSEMBLE REGROUPANT DES PROGRAMMES TRÈS DIVERS.....	11
B. LES ENJEUX.....	11
1. <i>Le poids prépondérant du programme 156</i>	11
2. <i>Une mission dominée par les dépenses de personnel</i>	12
C. LES ÉVOLUTIONS MARQUANTES EN 2012.....	13
1. <i>Des crédits en légère baisse, malgré le dynamisme des dépenses de personnel</i>	13
a) Une baisse des crédits	13
b) L'augmentation des dépenses de titre 2	14
c) La réalisation d'économies substantielles sur les autres titres	16
2. <i>Une diminution de la masse salariale, hors contribution au CAS « Pensions »</i>	16
3. <i>La loi de programmation des finances publiques</i>	17
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	18
A. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	18
1. <i>Un programme qui porte les crédits d'une administration fiscale unifiée</i>	18
2. <i>Les actions du programme</i>	19
3. <i>Un premier bilan de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique</i>	20
a) La réunion institutionnelle de la DGI et de la DGCP apparaît à ce jour comme réussie	21
(1) La création de nouvelles structures administratives.....	21
(2) L'unification statutaire des agents	22
(3) La fusion des systèmes d'information	22
(4) Le renforcement des instruments de contrôle interne.....	22
b) L'amélioration de la qualité du service ne fait pas l'unanimité parmi les usagers de la nouvelle DGFIP	22
(1) Un accès difficile au guichet fiscal par les particuliers	22
(2) Une fusion sans conséquence notable pour les entreprises	23
(3) Un contrôle fiscal « sanctuarisé »	23
(4) Une amélioration discutée du service rendu aux collectivités territoriales	23
c) La fusion de la DGI et de la DGCP présente des coûts certains mais des gains de productivité non déterminés.....	24
(1) Principale source d'économies, la réduction des emplois était engagée avant la fusion	24
(2) Une mesure lacunaire des gains de productivité de la fusion	24
(3) La fusion s'est accompagnée d'une hausse conséquente de la masse salariale	24
(4) Les effets provisoires de la gestion du parc immobilier dans le cadre de la fusion.....	26
(5) Des instruments de mesure de la performance et du pilotage insuffisants.....	26
d) Les perspectives d'avenir de la DGFIP n'ont pas encore été déterminées	27
4. <i>Des crédits stables en 2012</i>	27
5. <i>Une réduction de la masse salariale hors contribution au CAS « Pensions » en 2012</i>	29
6. <i>La nécessaire préservation des moyens affectés à la lutte contre la fraude fiscale</i>	30

B. PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »	32
1. Un programme au service de la modernisation de l'État.....	32
2. Une forte baisse des crédits, imputable à la réduction des dépenses liées aux systèmes d'information	32
a) Des dépenses de personnel particulièrement dynamiques.....	33
b) La réduction conséquente des dépenses liées à la fin du déploiement de Chorus	34
3. La régulation des jeux en ligne	36
4. Une mesure perfectible de la modernisation de l'État.....	37
5. Le transfert des crédits rattachés à la gestion du système informatique interministériel SIGMA	38
C. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE ».....	38
1. Les fonctions de conduite et de pilotage des ministères économique et financier	38
2. Une baisse significative des crédits.....	39
3. L'analyse du programme par action	39
a) L'action « État-major, médiation et politiques transversales »	40
b) L'action « Expertise, audit, évaluation et contrôle »	40
c) L'action « Promotion des politiques économique et financière »	40
d) L'action « Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique »	41
e) L'action « Prestations d'appui et support »	41
4. Une gestion efficiente du parc immobilier des ministères économique et financier	43
D. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES ».....	43
1. Le programme support de la direction générale des douanes et droits directs	43
2. Les actions du programme	44
3. Des crédits stables malgré des dépenses de personnel en hausse	45
a) Une hausse des dépenses de personnel portée par la contribution au CAS « Pensions ».....	46
b) Les autres titres de dépenses.....	48
E. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT »	49
1. Les dépenses d'entretien de l'« État propriétaire »	49
2. Des crédits stables	50
3. Une architecture budgétaire précisée.....	50
4. Une performance perfectible.....	51
F. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE ».....	52
1. Le financement de la formation des fonctionnaires de l'État et de l'action sociale interministérielle.....	52
2. Une hausse des crédits portée par le développement de l'aide sociale interministérielle.....	53
3. La mise en place d'une rémunération à la performance dans la fonction publique	54
DEUXIÈME PARTIE - LA MISSION « PROVISIONS ».....	56
I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS	56
A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES.....	56
1. Le programme 551	56
2. Le programme 552	56

B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES	57
1. <i>Des crédits globaux, dont l'emploi déroge au caractère limitatif des programmes</i>	57
a) Une procédure de répartition par voie réglementaire.....	57
(1) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté.....	57
(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret	58
b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes	58
2. <i>Des dotations dénuées d'objectif de performance</i>	58
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2012.....	59
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE FORTE HAUSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT MAIS UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT.....	59
B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME	59
1. <i>Une non budgétisation du programme 551</i>	59
2. <i>Les crédits du programme 552</i>	60
TROISIÈME PARTIE - LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »	61
I. PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL	61
A. UNE HISTOIRE RÉCENTE ET MOUVEMENTÉE	61
1. <i>Un compte spécial créé en 2005 à l'initiative du Parlement</i>	61
2. <i>Un compte spécial divisé en deux programmes</i>	61
3. <i>La modification du régime du compte spécial : un rendez-vous quasiment systématique de la discussion budgétaire</i>	63
B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU FONCTIONNEMENT DU COMPTE	65
1. <i>Un compte jusqu'à cette année voté en équilibre, avec des autorisations d'engagement et des crédits de paiement habituellement égaux à 15 % des recettes prévues</i>	67
2. <i>Une contribution effective au désendettement de l'Etat habituellement supérieure aux dépenses du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »</i>	67
a) <i>Une affectation formelle d'une partie des recettes au « désendettement de l'Etat », sauf pour certains ministères</i>	67
b) <i>La « vraie » contribution du compte au désendettement : l'écart entre ses recettes et ses dépenses immobilières</i>	68
II. LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES	69
A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES PLUS RÉALISTES	69
1. <i>Un compte qui serait pour la première fois voté en déséquilibre</i>	69
a) <i>Un changement méthodologique dans le sens de plus de réalisme</i>	69
b) <i>Une absence de « véritable » contribution du compte au désendettement de l'Etat en 2012</i>	71
c) <i>A moyen terme, la contribution du compte spécial au désendettement n'est pas modifiée</i>	72
2. <i>Des crédits de paiement pour la première fois différents des autorisations d'engagement</i>	72
3. <i>Des prévisions de recettes enfin réalistes ?</i>	73

B. LA CRÉATION DE 2 INDICATEURS POUR LE PROGRAMME 723, CONFORMÉMENT AUX RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	73
1. <i>La proposition de notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale : fixer un objectif d'intensification de la contribution au désendettement de l'Etat</i>	74
2. <i>L'objectif proposé par le présent projet de loi de finances : « améliorer la qualité des évaluations domaniales »</i>	74
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	77
• <i>ARTICLE 64 quater (nouveau) (Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)</i>	77
• <i>ARTICLE 64 quinquies (nouveau)</i>	78
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	80
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	83
EXAMEN EN COMMISSION	87

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

1) La mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » constitue la principale mission du **pôle économique et financier de l'État**. Elle est pilotée par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État. Elle retrace à la fois des **fonctions régaliennes liées à l'impôt** et des **activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien**, ainsi que la **formation des fonctionnaires** et l'**action sociale interministérielle**.

2) Les enjeux de la mission sont déterminés par :

- le **poids prépondérant du programme 156**, qui regroupe les moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et représente 72,74 % des autorisations d'engagement (AE) et 72,33 % des crédits de paiement (CP) de la mission ;

- la **part déterminante des dépenses de personnel**, qui correspondent à 74,58 % des charges. En outre, la masse salariale de la mission représente 7,4 % des crédits de titre 2 du budget général de l'État.

3) Deux évolutions marquantes concernent la mission en 2012 :

- **les dotations enregistrent une légère baisse en 2012**. Les AE demandés s'élèvent à **11 636,41 millions d'euros**, soit une contraction de 0,73 % par rapport à 2011. Les CP doivent, quant à eux, s'établir à **11 677,96 millions**, en diminution de 0,59 % en comparaison avec l'exercice précédent. Du fait d'une augmentation de 1,21 % des dépenses de personnel, cette baisse n'est obtenue que grâce à la réalisation d'économies substantielles, à hauteur de **189,81 millions d'euros en AE et de 173,13 millions d'euros en CP**, qui se concentrent principalement sur les **dépenses de fonctionnement**. À cet égard, la réduction des dépenses liées à la fin du déploiement du système d'information Chorus représente **près de 46 % des économies réalisées en AE et plus de 20 % de celles réalisées en CP sur l'ensemble de la mission** ;

- **la réduction de la masse salariale de la mission, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »**. La hausse des dépenses de personnel résulte principalement du dynamisme de la contribution d'équilibre au CAS « Pensions » qui augmente de 4,60 % en 2012. Ainsi, cette contribution mise à part, **les crédits de titre 2 de la mission diminuent de 0,14 % en 2012**. Cette évolution est principalement permise par l'effort de maîtrise des dépenses de personnel réalisé dans le cadre du programme 156.

4) L'achèvement de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), entreprise en 2008, permet de tirer un **premier bilan de cette réforme**.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que si **la réunion institutionnelle de ces directions au sein de la DGFIP apparaît à ce jour comme une réussite**, l'amélioration du service rendu aux usagers devant résulter de cette réforme est plus difficile à mesurer. Par ailleurs, **alors que la principale source d'économies revendiquée résidait dans la réduction du nombre d'emplois, vos rapporteurs spéciaux constatent que le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite était déjà bien engagé dès avant la fusion dans les ex-DGI et ex-DGCP**. En outre, ils s'interrogent sur la pertinence du versement de mesures indemnitaires liées à la fusion à l'ensemble des agents de la DGFIP, mesures qui ont ensuite été pérennisées pour certaines d'entre-elles. Enfin, vos rapporteurs spéciaux se montreront particulièrement attentifs à ce que soient mesurés avec précision les gains de productivité permis par la fusion et à ce que **la DGFIP s'engage désormais dans une démarche prospective comprenant la définition d'objectifs forts**.

Ils vous proposent **l'adoption sans modification des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

II. – La mission « Provision »

Comme le prévoit l'article 7 de la LOLF, la mission « **Provisions** » présente les crédits destinés au financement :

- d'une part, des « mesures générales en matière de rémunération », objet d'une première dotation (programme 551) ;
- d'autre part, des « dépenses accidentelles » et des « dépenses imprévisibles », objet d'une seconde dotation (programme 552).

S'agissant d'une mission « spécifique », regroupant deux dotations, **aucun objectif de performance n'est fixé**.

Le programme 552 se voit attribuer 300 millions d'euros d'autorisations d'engagement afin de constituer une provision susceptible de faire face à d'éventuelles **prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées**.

Vos rapporteurs spéciaux vous proposent **l'adoption sans modification des crédits de la mission « Provisions »**.

III. – Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Le présent projet de loi de finances prévoit, pour la première fois, un solde en déséquilibre, de 52 millions d'euros en 2012, soit rigoureusement égal aux crédits du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État ». Cela ne traduit pas une anticipation de dégradation de la situation du solde, mais un simple changement de la méthodologie des prévisions, dans le sens de plus de réalisme. A moyen terme, le solde du compte est par construction équilibré.

Il faut toutefois constater que le compte spécial ne contribuerait pas réellement au désendettement de l'Etat en 2012. Certes, le programme 721 transférerait 52 millions d'euros au budget général de l'Etat, sous la forme de recettes non fiscales. Mais en sens inverse, son déficit serait également de 52 millions d'euros, qu'il faudrait bien financer. Sa contribution nette au désendettement de l'Etat serait donc nulle.

Le présent projet de loi de finances attribue enfin au programme 721 des indicateurs de performances. Selon le projet annuel de performances, « *il s'agit de vérifier que le service France Domaine a su déterminer une valeur vénale très proche de celle du marché* ». Les deux indicateurs proposés sont l'« Ecart global entre prix réalisés à la vente et évaluations domaniales » et la « Mesure de l'écart type des prix réalisés à la vente et évaluations domaniales ». Notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale de la présente mission, proposait il y a un an à l'occasion de l'examen de celle-ci « *l'introduction d'un objectif 'intensifier la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat'* ». Bien que moins ambitieux, les indicateurs proposés par le présent projet de loi de finances apporteront des informations utiles.

* *
*

Au 10 octobre 2011, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 95 % des réponses portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », 100 % des réponses portant sur la mission « Provisions » et 100 % de celles portant sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

PREMIÈRE PARTIE

LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

I. LA MISSION EN 2012

A. UN ENSEMBLE REGROUPANT DES PROGRAMMES TRÈS DIVERS

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale mission du pôle économique et financier de l'État. Elle est pilotée par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

Elle est composée de six programmes très divers qui peuvent être répartis en deux catégories :

- d'une part, les programmes opérationnels de **politique fiscale, comptable et douanière**, pilotée par les deux grandes directions à réseaux du ministère chargé du budget, 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, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** (modernisation administrative, entretien des bâtiments de l'État, mesures relatives à la fonction publique).

Ainsi, cinq programmes retracent des politiques publiques cohérentes (les programmes 156, 221, 302, 309 et 148), parmi lesquels deux programmes sont exclusivement tournés vers l'administration elle-même, avec une portée interministérielle (les programmes 309 et 148). Le sixième programme (218) assure une **fonction de « soutien » que le ministère chargé du budget partage avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**.

De fait, ces programmes présentent des finalités très différentes et forment une mission assez peu homogène, qui se trouve retracer à la fois des fonctions régaliennes liées à l'impôt et des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien, ainsi que la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle.

B. LES ENJEUX

1. Le poids prépondérant du programme 156

Outre des finalités assez diverses, les programmes de la mission présentent des tailles très différentes. En effet, **le poids prépondérant du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur**

public local », comprenant les crédits affectés à la DGFIP, détermine clairement les enjeux de la mission. Pour 2012, ce programme se voit attribuer 8 464,08 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE), soit **72,74 %** des 11 636,41 millions d'euros d'AE de l'ensemble de la mission. Quant aux **crédits de paiement** (CP), le programme en regroupe **72,33 %**, ce qui correspond à 8 446,35 millions d'euros sur un total de 11 677,96 millions d'euros.

Part des crédits alloués à chaque programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en 2012

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	72,74 %	72,33 %
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	2,20 %	2,44 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	7,54 %	7,64 %
Facilitation et sécurisation des échanges	13,72 %	13,78 %
Entretien des bâtiments de l'État	1,85 %	1,84 %
Fonction publique	1,96 %	1,97 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

2. Une mission dominée par les dépenses de personnel

En outre, les dotations affectées à la mission financent principalement des dépenses de personnel. Comme le fait apparaître le tableau ci-dessous, **les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) représentent 74,58 % de l'ensemble des ressources qui lui sont allouées pour l'exercice 2012.**

Répartition par titre des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en 2012

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Titre 2. Dépenses de personnel	74,84 %	74,58 %
Autres dépenses :	25,16 %	25,42 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	18,22 %	18,02 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	4,21 %	4,66 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	2,72 %	2,73 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	0,00 %	0,00 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

Par conséquent, la maîtrise de l'évolution des crédits de la mission passe nécessairement par une bonne tenue des dépenses de personnel. **En**

2011, une augmentation de 1 point de la masse salariale de la mission représente un coût supplémentaire de près de 86 millions d'euros.

L'enjeu de la maîtrise des crédits de titre 2 de la présente mission est d'autant plus important que ces derniers ne représentent pas moins de **7,4 % des dépenses de personnel du budget général de l'État.**

C. LES ÉVOLUTIONS MARQUANTES EN 2012

1. Des crédits en légère baisse, malgré le dynamisme des dépenses de personnel

a) Une baisse des crédits

Les crédits de la mission enregistrent une légère baisse en 2012. **Les autorisations d'engagement (AE) diminuent ainsi de 0,73 % par rapport à l'exercice 2011 et les crédits de paiement (CP) de 0,59 %.**

Les **AE** demandées au titre de la mission pour 2012 s'élèvent à **11 636,41 millions d'euros**, ce qui représente une baisse de 85,88 millions d'euros par rapport à 2011.

Les **CP**, quant à eux, devraient s'établir à **11 677,96 millions d'euros en 2012**, soit une réduction de 69,2 millions d'euros en comparaison avec l'exercice précédent.

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

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 464,00	8 464,08	+0,00 %	8 450,67	8 446,35	-0,05 %
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	291,21	255,73	-12,18 %	344,67	285,28	-17,23 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	925,46	877,56	-5,17 %	908,53	891,99	-1,82 %
Facilitation et sécurisation des échanges	1 605,66	1 596,07	-0,60 %	1 607,39	1 608,76	0,09 %
Entretien des bâtiments de l'État	214,87	215,04	+0,08 %	215,16	215,35	+0,09 %
Fonction publique	221,10	227,92	+3,08 %	220,73	230,23	+4,31 %
TOTAL	11 722,29	11 636,41	-0,73 %	11 747,16	11 677,96	-0,59 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

b) L'augmentation des dépenses de titre 2

Cette diminution des crédits de la mission intervient alors même que les dépenses de personnel demeurent dynamiques en 2012. En effet, celles-ci **augmentent de 1,21 % en AE et CP**, ce qui représente un **coût supplémentaire de 103,92 millions d'euros pour 2012**.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Titre 2. Dépenses de personnel	8 605,17	8 709,09	+1,21 %	8 605,17	8 709,09	+1,21 %
Autres dépenses :	3 117,12	2 927,32	-6,09 %	3 141,99	2 968,86	-5,51 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	2 386,36	2 120 087 999	-11,16 %	2 332,32	2 104,61	-9,76 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	401,88	490,29	+22,00 %	478,48	544,72	+13,84 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	328,58	316,54	-3,66 %	330,88	319,14	-3,55 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	0,30	0,40	+33,33 %	0,30	0,40	+33,33 %
TOTAL	11 722,29	11 636,41	-0,73 %	11 747,16	11 677,96	-0,59 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

Il est à noter que la hausse des dépenses de personnel de la mission reste supérieure à celle constatée pour le budget général de l'État pris dans sa totalité. En effet, les crédits de titre 2 de l'État augmentent de 0,94 % entre 2011 et 2012.

Évolution des crédits de titre 2 du budget général de l'État

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Titre 2. Dépenses de personnel	117 122,82	118 219,94	+0,94 %	117 122,82	118 219,94	+0,94 %

Source : Projet de loi de finances pour 2012

c) La réalisation d'économies substantielles sur les autres titres

Du fait de la croissance des dépenses de personnel, la baisse des crédits de la mission a été permise par la réalisation d'économies substantielles sur les autres types de dépenses. À cet égard, les autres dépenses de la mission diminuent de 6,09 % en AE et de 5,51 % en CP en 2012. Pour ces catégories de dépenses, **les économies s'élèvent donc à 189,81 millions d'euros en AE et à 173,13 millions d'euros en CP.**

Ces économies sont principalement concentrées sur les dépenses de fonctionnement, qui sont réduites d'environ 5 %, modifications formelles de la distribution des crédits par titre entre les exercices 2011 et 2012 mises à part.

Par ailleurs, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est mise à contribution dans le cadre de la **mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé le 24 août 2011 par le Premier ministre.** Ainsi, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement tendant à **réduire de 35 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement** de la mission. Toujours à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un autre amendement **minorant les crédits de la mission de 38,04 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.** Ces diminutions de crédits reposent sur de nouvelles économies réalisées dans l'ensemble des programmes qui composent celle-ci.

2. Une diminution de la masse salariale, hors contribution au CAS « Pensions »

Les dépenses de personnel, hors contribution au CAS « Pensions » affichent cependant une légère baisse en 2012. Si la masse salariale augmente bien au cours de cet exercice de 1,21 %, il apparaît toutefois que cette évolution résulte principalement de la hausse de la contribution d'équilibre de la mission au compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS « Pensions »). En effet, **cette contribution est accrue de 4,60 % en 2012, soit une augmentation de 112,76 millions d'euros.** Elle est de 2 565,80 millions d'euros pour 2012.

Contribution au CAS « Pensions » mise à part, **la masse salariale de la mission prise dans sa globalité diminue de 0,14 %,** passant de 6 152,12 millions d'euros en 2011 à **6 143,29 millions d'euros en 2012.**

La réduction du plafond d'emploi en 2012 constitue l'un des facteurs permettant cette diminution. En effet, ce plafond est réduit de 2 533 ETPT par rapport à 2012 pour s'établir à **116 251 unités.**

L'évolution de la masse salariale hors contribution au CAS « Pensions » révèle **un effort conséquent de maîtrise des dépenses de**

personnel qui participe pleinement à la légère réduction de la dotation budgétaire de la mission constatée pour 2012.

Évolution des crédits de titre 2 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », hors contribution d'équilibre au CAS « Pensions »

(en millions d'euros)

Programmes	Loi de finances initiale pour 2011	Projet de loi de finances pour 2012	Évolution
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	4 964,94	4 953,00	-0,24 %
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	79,58	82,13	+3,21 %
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	318,18	321,26	+0,97 %
Facilitation et sécurisation des échanges	789,17	786,64	-0,32 %
Entretien des bâtiments de l'État	0	0	+0,00 %
Fonction publique	0,25	0,25	+0,00 %
TOTAL	6 152,12	6 143,29	-0,14%

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

3. La loi de programmation des finances publiques

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », la programmation triennale est respectée. En effet, la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les exercices 2011 à 2014 (LPFP) prévoit pour 2012, cette contribution mise à part, un plafond de **9 082 millions d'euros en autorisations de paiement** et de **9 123 millions d'euros en crédits de paiement**.

Il apparaît que les montants proposés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 sont inférieurs à ces plafonds, modifications de périmètre et transferts concernant la mission pris en compte. En effet, ils s'élèvent à 9 071 millions d'euros en AE et à 9 112 millions d'euros en CP. Il en va de même si le projet de loi de finances est considéré dans son format LPFP.

Plafonds de la mission « Gestion des finances publiques »

(en millions d'euros)

	LPFP 2012 (hors CAS « Pensions »)	PLF 2012 au format LPFP (1) (hors CAS « Pensions »)	PLF 2012 (2) (hors CAS « Pensions »)
Plafond des autorisations d'engagement	9 082	9 082	9 071
Plafond des crédits de paiement	9 123	9 123	9 112

(1) Ce montant correspond aux autorisations de crédits pour 2012 qui figurent dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

(2) Ce montant tient compte des modifications de périmètre et de transferts impactant la mission.

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

L'analyse par programme ne procède pas à un recensement exhaustif des crédits demandés pour 2012, dont la justification au premier euro figure au projet annuel de performances. Seules sont retracées les évolutions les plus significatives, permettant de mettre en évidence les principales priorités financées par la mission en 2012.

A. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

1. Un programme qui porte les crédits d'une administration fiscale unifiée

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public » a été originellement créé afin **d'accueillir, au sein d'un programme unique, les dotations budgétaires de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).**

Cette décision s'inscrivait dans une démarche de rapprochement de ces deux directions qui a abouti, en 2008, à leur fusion et à la **création de la direction générale des finances publiques (DGFIP).**

Par conséquent, le programme regroupe aujourd'hui les crédits alloués à la DGFIP. Le responsable du programme est le directeur général des finances publiques.

Le programme 156 a pour principal objet de porter les dotations destinées aux activités de **calcul de l'assiette, de recouvrement et de contrôle des recettes de l'État et des collectivités territoriales ou versées à l'Union européenne, le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics.**

2. Les actions du programme

Destinataire des moyens alloués à une administration fiscale désormais unifiée, le programme comporte huit actions :

- « **Fiscalité des grandes entreprises** », qui comprend les crédits de la direction des grandes entreprises (DGE), créée en 2002, qui a vocation à offrir un interlocuteur fiscal unique aux grandes entreprises pour assurer l'assiette, le contrôle et le recouvrement des principaux impôts d'État et impôts locaux dus par cette catégorie de contribuables. Au 1^{er} février 2011, la DGE a en charge près de 36 000 entreprises et recouvre 40 % de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), 48 % de l'impôt sur les sociétés (IS) et 91 % de la taxe sur les conventions d'assurance ;

- « **Fiscalité des PME** », qui assure le financement des services des impôts des entreprises (SIE). Ces services sont le fruit du regroupement, achevé au 1^{er} janvier 2006, des fonctions d'assiette et de recouvrement afférentes aux impositions dues par les petites et moyennes entreprises (PME). Les SIE constituent un interlocuteur fiscal unique pour les PME ;

- « **Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale** », qui a pour finalité de réaliser l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts et taxes dus par les particuliers. Il s'agit aussi bien des impôts d'État (impôt sur le revenu, droits d'enregistrements, impôt de solidarité sur la fortune, droits de mutation), des impôts locaux (taxe d'habitation et taxes foncières) que de la redevance audiovisuelle. Cette action est mise en œuvre par les services des impôts aux particuliers (SIP), issus du regroupement des centres départementaux des impôts (CDI) et de la partie recouvrement des trésoreries fiscales entrepris à la suite de la fusion de la DGI et de la DGCP. Le déploiement de ces structures, interlocuteur fiscal unique pour les particuliers, doit être s'achevé au cours de l'année 2011 ;

- « **Gestion financière de l'État hors fiscalité** », comprenant le recouvrement des recettes non fiscales de l'État (recouvrement contentieux des amendes et des condamnations pécuniaires, prélèvements sur le produit des jeux, etc.), le paiement des dépenses, la tenue de la comptabilité et la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

- « **Gestion des pensions** », qui comporte notamment les ressources affectées au service des retraites de l'État (SRE), issu de la transformation du service des pensions réalisée en 2009. Le SRE a pour mission de mettre en œuvre la modernisation de la gestion des pensions, notamment par le déploiement du compte individuel retraite (CIR) pour l'ensemble des agents de l'État (fonctionnaires civils, militaires et magistrats) ;

- « **Gestion financière du secteur public local hors fiscalité** », qui comprend les activités des comptables de la DGFIP assurant la gestion comptable des collectivités territoriales. À ce jour, les comptables de la DGFIP tiennent les comptes de près de 110 000 collectivités territoriales et

établissements publics locaux. La DGFIP assure en outre, dans le cadre de cette action, le recouvrement des recettes non fiscales du secteur public local (redevances d'eau et d'assainissement des communes, prestations facturées par les établissements publics de santé, etc.). Enfin, les trésoreries de la DGFIP ont la charge du contrôle et du paiement de l'intégralité des dépenses des collectivités territoriales et de leurs établissements et offrent des prestations d'expertise à ces collectivités en matière de fiscalité locale et d'élaboration des budgets locaux ;

- « **Gestion des fonds déposés** », qui correspond à l'activité de gestion de fonds déposés au bénéfice de secteurs d'intérêt général, comprenant les organismes soumis à une obligation de dépôt de fonds au Trésor (établissement public, régies des collectivités territoriales) et la clientèle de la Caisse des dépôts et consignation (CDC), notamment les notaires, les huissiers de justice ou encore les organismes de protection sociale ;

- « **Soutien** », qui a vocation à venir en support des autres actions du programme. Elle accueille à cet effet le programme Copernic, qui a pour objectif de faire évoluer les systèmes d'information fiscaux de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP vers un nouveau système unique, et les crédits destinés au financement des effectifs de la DGFIP exerçant des missions transversales au sein de l'état-major de la direction générale, des services d'audit et de contrôle interne ou encore des activités informatiques.

3. Un premier bilan de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique

La commission des finances du Sénat a commandé une enquête à la Cour des comptes dans le cadre de la procédure prévue à l'article 58-2° de la LOLF portant sur la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Une audition pour suite à donner a été organisée le 25 octobre 2011, permettant à la commission des finances de revenir sur les principales observations formulées par la Cour des comptes, en présence des magistrats ayant réalisé l'enquête ainsi que de Philippe Parini, directeur général des finances publiques, et de Sébastien Proto, directeur de cabinet de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

À la suite de ces travaux, **vos rapporteurs spéciaux s'approprient à publier un rapport d'information reprenant leurs différentes conclusions concernant cette réforme emblématique de la révision générale des politiques publiques (RGPP)¹**. Ils se proposent néanmoins de livrer dès à présent les principaux éléments ressortant de leurs réflexions.

¹ *Rapport d'information n° 60 (2011-2012) de MM. Philippe DALLIER et Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances sur la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts.*

a) La réunion institutionnelle de la DGI et de la DGCP apparaît à ce jour comme réussie

La réunion de la DGI et de la DGCP au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP) constitue, en tant que telle, une réussite. En effet, dans un délai de trois ans, ont été menées à bien tant la **création de nouvelles structures administratives** que l'**unification des statuts, des règles d'emploi et de gestion des agents**.

(1) La création de nouvelles structures administratives

Trois textes datés du 3 avril 2008 ont mis en place l'**administration centrale** de la nouvelle DGFIP. Un décret a créé la direction générale par fusion de la DGI et de la DGCP, en lui confiant l'ensemble des missions et prérogatives qui leur étaient dévolues.

Un décret du 16 juin 2009 a organisé les **services déconcentrés**. Il s'agissait alors de fusionner les deux anciens réseaux. L'organisation des services déconcentrés de la DGFIP a donc reposé sur :

- la création de **directions locales unifiées** (DLU) : les directions départementales des finances publiques (DDFiP) et les directions régionales des finances publiques (DRFiP) ;

- la création des **services des impôts des particuliers** (SIP), par regroupement des centres des impôts (CDI), des trésoreries spécialisées dans le recouvrement et de la composante « recouvrement » des trésoreries mixtes.

Les **100 DLU** prévues ont été mises en place par vagues successives : les deux dernières l'ont été le 13 juillet 2011. La structure des DLU a été calquée sur celle, en trois pôles, de l'administration centrale : « **gestion fiscale** » (responsable de l'assiette et du recouvrement des impôts), « **gestion publique** » (responsable des tâches comptables et des relations avec les collectivités territoriales) et « **pilotage et ressources** ».

À l'échelon infra-départemental, le réseau se décline en premier lieu à travers les **services des impôts des particuliers** (SIP). Ces services disposent de toutes les compétences pour traiter les questions relatives aux impôts des particuliers. Les SIP n'ont été créés que dans les localisations où étaient implantés à la fois au moins un centre des impôts (CDI) et une trésorerie fiscale. Conformément aux objectifs fixés, 600 SIP avaient déjà été créés au 1^{er} décembre 2010 sur un total de 705 prévus. L'ensemble des SIP doivent être mis en place en 2011.

En milieu rural ou péri-urbain, les **trésoreries locales** ont également une vocation de guichet unique. Elles sont chargées d'assurer, en complément de leur mission principale de recouvrement, un « accueil fiscal », répondant aux questions simples des contribuables et transmettant les demandes plus complexes à leur SIP de rattachement.

(2) L'unification statutaire des agents

La fusion s'est en outre accompagnée d'une **unification des personnels au sein de mêmes statuts et de mêmes règles**. La création du corps des administrateurs des finances publiques par le décret du 20 février 2009 a entraîné la disparition du corps des trésoriers-payeurs généraux et des grades de chef des services fiscaux et de conservateur des hypothèques. Les statuts unifiés des autres corps de catégorie A, B et C ont été publiés en août 2010 et sont entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2011.

La réunion des agents des anciennes DGI et DGCP s'est également accompagnée d'une unification des **règles de gestion**, des **règles de vie**, de la **gestion des ressources humaines** et de la **formation**. Sur ce dernier point, il doit être mentionné la création de l'École nationale des finances publiques (ENFiP).

L'appartenance des agents des deux filières à des corps unifiés est de nature à favoriser la mobilité au sein de la DGFIP. Pourtant les engagements pris à l'égard des agents lors du lancement de la fusion ont limité cette mobilité : maintien de l'affectation dans la commune de résidence, principe du volontariat pour un changement de métier au sein d'une filière, maintien de la séparation des filières, etc.

(3) La fusion des systèmes d'information

La **fusion des systèmes d'information** auparavant utilisés par la DGI et la DGCP a aussi constitué un défi majeur. Outre les applications de gestion, les directions fusionnées utilisaient 300 applications-métiers.

(4) Le renforcement des instruments de contrôle interne

Enfin, la création de la DGFIP s'est accompagnée d'un **renforcement des instruments de contrôle interne**. Cette orientation s'explique par les nécessités inhérentes à la gestion d'un ensemble administratif de très grande dimension. Ainsi, le dialogue de gestion, l'audit et la maîtrise des risques ont été renforcés.

b) L'amélioration de la qualité du service ne fait pas l'unanimité parmi les usagers de la nouvelle DGFIP

(1) Un accès difficile au guichet fiscal par les particuliers

La mise en place d'un interlocuteur fiscal unique au profit des particuliers constitue l'un des axes fondamentaux de la fusion. Les SIP disposent de spécialistes des deux filières et donc des moyens de répondre à toutes les questions des usagers. Toutefois, **la fonction d'accueil rencontre d'importantes limites et la Cour des comptes a relevé des inégalités dans l'accès au guichet unique**. Les besoins en personnels et en locaux pour accueillir les particuliers semblent avoir été insuffisamment évalués, nuisant à la qualité et à l'efficacité de l'accueil.

(2) Une fusion sans conséquence notable pour les entreprises

Les entreprises n'ont été affectées par la fusion que de manière marginale, celles-ci disposant dès avant la réforme d'un interlocuteur fiscal unique. Néanmoins, les années 2010 et 2011 ont marqué l'aboutissement de nombreux chantiers de **dématérialisation des échanges entre les services fiscaux et les entreprises**.

(3) Un contrôle fiscal « sanctuarisé »

L'organisation du contrôle fiscal est restée identique au niveau national. Malgré tout, son pilotage a été adapté à la structure territoriale de la DGFIP et **certaines des mesures prises dans le cadre de la fusion recèlent des synergies potentielles**. Ainsi, l'unification du réseau devrait faciliter le recueil et la circulation des informations, et serait susceptible d'améliorer la sélection des actions de contrôle.

(4) Une amélioration discutée du service rendu aux collectivités territoriales

Les relations de la DGFIP avec les collectivités territoriales reposent sur trois piliers : la tenue des comptes des collectivités territoriales par des comptables publics, l'obligation de dépôt des fonds des collectivités au Trésor public et l'établissement, la collecte, la gestion et la mise à disposition des impôts locaux. **La DGFIP procure aux collectivités territoriales un point d'entrée unique**. Les dossiers qui intéressent les collectivités sont traités par le pôle « gestion publique » des DLU, comprenant une division dédiée à ces dernières. Cette division comporte également un **service de la fiscalité directe locale** (SFDL), offrant aux élus des collectivités un interlocuteur fiscal unique. **Le pôle « gestion publique » est désormais en mesure de répondre aux collectivités territoriales sur tous les sujets qui les intéressent** : questions fiscales, conseils financiers, assistance à la préparation et au suivi du budget.

Le secteur de la tenue des comptes des collectivités territoriales, qui relevait exclusivement de la DGCP, n'a pas été directement affecté par la fusion. La création de la DGFIP s'est toutefois accompagnée de la mise en place de systèmes d'information qui avaient été programmés avant la fusion. À ce titre, a été développé Hélios, l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. La Cour des comptes a toutefois indiqué que des difficultés avaient été rencontrées lors de la mise en place de ce système d'information et que *« les gains de productivité imputés à Hélios ont été sans doute surestimés par la DGFIP dans la mesure où cette application apporte surtout des améliorations qualitatives »*.

La DGFIP a également vocation fournir aux collectivités territoriales des prestations de conseil notamment en ce qui concerne l'analyse financière (évaluation de la situation financière des collectivités, analyses rétrospectives et prospectives, à moyen terme, élaboration d'indicateurs). Il a cependant été souligné par la Cour des comptes que **les trésoreries locales disposent de moyens insuffisants pour accorder un temps satisfaisant au conseil**.

c) La fusion de la DGI et de la DGCP présente des coûts certains mais des gains de productivité non déterminés

(1) Principale source d'économies, la réduction des emplois était engagée avant la fusion

La réduction des emplois a constitué une source majeure d'économies au sein des directions fusionnées. Selon la Cour des comptes, les économies liées au schéma d'emploi réduiront la charge annuelle de 601,7 millions d'euros en 2012 par rapport à 2007 et représenteront de façon cumulée près de **1 779 millions d'euros sur la période 2008-2012**. Le principal facteur de réduction des emplois est le non-remplacement partiel des agents partant à la retraite. Le taux de non-remplacement était de 69 % en 2010.

Toutefois, la tendance à la réduction des effectifs était déjà fortement engagée antérieurement à la fusion. Ainsi, **l'accélération de la réduction des emplois a débuté en 2006**. Cette année a marqué le doublement du taux annuel moyen de réduction des emplois, passant de 0,9 % par an de 2000 à 2005 à 1,8 % par an de 2006 à 2010. La première année de répercussion de la fusion, 2009, le taux de réduction des effectifs, de 2 % en 2007-2008, est passé à 1,5 %. Ce taux est revenu à 2 % en 2010. Par conséquent, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la possibilité de rattacher la réduction des emplois à des gains de productivité dégagés par la fusion de la DGI et de la DGCP**.

(2) Une mesure lacunaire des gains de productivité de la fusion

Les réductions d'emplois sont présentées comme la résultante de gains de productivité. Elles devraient donc s'appliquer aux endroits où ces gains auraient été dûment constatés. La Cour des comptes a néanmoins considéré que *« l'évolution des effectifs est commandée par l'application d'un coefficient volontariste aux nombres de départs en retraite, qui est lui-même déterminé par d'autres facteurs »*.

En outre, **la Cour a relevé que la DGFIP dispose d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale, mais que celui-ci ne permet ni de mesurer les évolutions par secteurs d'activité, ni de faire le partage entre les gains de productivité qui auraient été réalisés sur les tendances antérieures et ceux qui sont attribuables à la fusion seule. L'absence d'indicateur de gains de productivité par secteur est d'autant plus problématique qu'il apparaît comme nécessaire à une répartition efficace des personnels**, et ce d'autant plus dans un contexte de diminution des effectifs.

(3) La fusion s'est accompagnée d'une hausse conséquente de la masse salariale

La fusion de la DGI et de la DGCP s'est accompagnée d'une hausse de la rémunération des agents. La totalité des agents de la DGFIP ont été concernés par des dispositifs d'accompagnement :

- la **prime de fusion** : versée pour la première fois en 2012, la prime de fusion, d'un montant de 350 euros, constituait une allocation complémentaire de fonctions non reconductible. Le coût de cette mesure a représenté un total de **42,7 millions d'euros**. Cette prime a été versée à tous les agents, et non pas seulement à ceux qui étaient touchés par les réorganisations qui ont suivi la fusion. **La prime de fusion a ensuite été pérennisée** et intégrée de manière durable à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) en 2009. Enfin, cette prime est passée à partir de 2011 de 350 à 500 euros par an. Le coût en année pleine de cette augmentation est évalué, en 2012, à **16,8 millions d'euros** ;

- l'**harmonisation indemnitaire** : l'harmonisation des régimes indemnitaires entre les agents des deux directions fusionnées s'est effectuée sur le fondement du **régime indemnitaire le plus favorable**. Les agents de catégorie A+ sont ceux qui ont le plus bénéficié de cet alignement ;

- la mise en vigueur anticipée du **nouvel espace statutaire (NES)**, spécifiquement dans la DGFIP, a provoqué un surcoût de 12,8 millions d'euros au titre de l'exercice 2011.

La Cour des comptes a estimé le cumul des mesures catégorielles consécutives à la fusion à 588,9 millions d'euros sur la période 2008-2012. L'harmonisation indemnitaire représente la moitié des charges des mesures résultant de la fusion. Le surcoût des mesures directement liées à la fusion a conduit à une majoration de la masse salariale de l'exercice 2012 par rapport à 2007 estimée à 209,1 millions d'euros.

Évolution des effectifs totaux et de la masse salariale de 2006 à 2010

	2006	2007	2008	2006 à 2008	2009	2010	2008 à 2010
ETPT	129 736	127 202	124 541	-4 %	122 640	120 191	-3 %
Évolution annuelle	-	-1,95 %	-2,09 %		-1,53 %	-2,00 %	-
Masse salariale hors contribution au CAS « Pensions » (en millions d'euros)	4 950	4 967	4 943	+0 %	4 978	4 994	+1 %
Évolution annuelle	-	+0,34 %	-0,48 %		+0,70 %	+0,32 %	-
Masse salariale hors contribution au CAS « Pension », par ETPT (en euros)	38 155	39 047	39 690	+4 %	40 588	41 550	+5 %
Évolution annuelle	-	+2,34 %	+1,65 %		+2,26 %	+2,37 %	-

Source : Cour des comptes

Ainsi, entre 2008 et 2010, **si les effectifs de la DGFIP ont été réduits de 3 %, la masse salariale a augmenté de 1 %.**

(4) Les effets provisoires de la gestion du parc immobilier dans le cadre de la fusion

La fusion de la DGI et de la DGCP devait également permettre une **rationalisation du parc immobilier**. Dans le seul cadre de la fusion, le montant total d'investissement atteint 212,9 millions d'euros alors que les économies et les recettes nouvelles équivalent à 141,8 millions d'euros, soit un solde négatif de 71,1 millions d'euros pour la période 2009-2011. La Cour des comptes a estimé que ces coûts devraient être amortis à terme.

(5) Des instruments de mesure de la performance et du pilotage insuffisants

Les instruments de mesure de la performance et de pilotage fournissent peu d'enseignements sur la fusion et ses résultats. Les indicateurs fournis dans les documents budgétaires ne permettent pas d'appréhender avec précision la réussite de la fusion. Ainsi, l'objectif n° 1 « Réussir la fusion » du programme 156 n'est renseigné que par un indicateur unique mesurant le « Déploiement du guichet fiscal unifié ».

À ce titre, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a considéré que si ces indicateurs *« sont représentatifs de la mise en œuvre opérationnelle de la fusion, ils ne sont pas à proprement parler représentatifs de sa réussite »*.

d) Les perspectives d'avenir de la DGFIP n'ont pas encore été déterminées

Dans la cadre de la fusion, la mise en place de structures administratives nouvelles semblent avoir constitué une fin en soi. **La définition des axes stratégiques à suivre postérieurement à la fusion n'a pas, jusqu'à présent, constitué une réelle préoccupation.**

La nouvelle DGFIP ne dispose actuellement pas d'instruments prospectifs. Alors que les deux ex-directions étaient dotées de contrats pluriannuels de performance et de moyens, décrivant des pistes d'évolution en termes concrets, la DGFIP n'en a plus. Il leur a été préféré un **document d'orientations stratégiques (DOS)** qui, selon la Cour des comptes, ne constitue pas un support pertinent de réflexion pour l'avenir, ne contenant aucun objectif explicite et chiffré.

4. Des crédits stables en 2012

Les **autorisations d'engagement (AE)** demandées au titre du programme pour 2012 s'élèvent à **8 464,08 millions d'euros**, ce qui ne représente qu'une hausse de 80 000 euros par rapport à 2011.

Les **crédits de paiement (CP)**, quant à eux, devraient s'établir à **8 446,37 millions d'euros en 2012**, soit une **baisse de 0,05 %** en comparaison à l'exercice précédent.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 464,00	8 464,08	+0,00 %	8 450,67	8 446,35	-0,05 %
Action 01 - Fiscalité des grandes entreprises	74,59	74,32	-0,36 %	74,59	74,32	-0,36 %
Action 02 - Fiscalité des PME	2 087,35	2 031,91	-2,66 %	2 088,18	2 032,88	-2,65 %
Action 03 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 004,11	1 956,20	-2,39 %	2 005,90	1 958,09	-2,38 %
Action 05 - Gestion financière de l'État hors fiscalité	562,77	590,83	+4,99 %	563,66	591,86	+5,00 %
Action 06 - Gestion des pensions	74,69	69,66	-6,74 %	74,09	69,63	-6,02 %
Action 07 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 382,02	1 471,88	+6,50 %	1 385,22	1 473,63	+6,38 %
Action 08 - Gestion des fonds déposés	73,39	73,46	+0,09 %	73,39	73,50	+0,15 %
Action 09 - Soutien	2 205,08	2 195,83	-0,42 %	2 185,64	2 172,44	-0,60 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

Toutefois, l'analyse des crédits par titre révèle un **dynamisme important des dépenses de personnel**, qui augmentent pour l'exercice 2012 de **1,20 %** en AE et CP par rapport à 2011.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 464,00	8 464,08	+0,00 %	8 450,67	8 446,35	-0,05 %
Titre 2. Dépenses de personnel	6 990,30	7 073,84	+1,20 %	6 990,30	7 073,84	+1,20 %
Autres dépenses :	1 473,71	1 390,24	-5,66 %	1 460,37	1 372,50	-6,02 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	1 302,06	1 228,79	-5,63 %	1 270,56	1 194,66	-5,97 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	171,05	160,80	-5,99 %	189,21	177,19	-6,35 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	0,60	0,65	+7,78 %	0,60	0,65	+7,78 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

La stabilisation des crédits du programme est donc permise par d'importantes économies réalisées sur les autres catégories de dépenses. En effet, en dehors des crédits de titre 2, **les dépenses devraient diminuer de 83,47 millions d'euros en AE, soit une baisse de 5,66 %, et de 6,02 % en CP, ce qui représente une économie de 87,87 millions d'euros.**

5. Une réduction de la masse salariale hors contribution au CAS « Pensions » en 2012

La hausse des dépenses de personnel en 2012 ne doit toutefois pas masquer le réel effort de maîtrise de la masse salariale réalisé par le responsable de programme. En effet, si l'exécution des crédits de titre 2 en 2012 est conforme à l'autorisation de dépense prévue dans la présente loi de finances, les dépenses de personnel du programme 156 devraient connaître, pour la première fois, une diminution de leur montant, hors contribution au CAS « Pensions ».

En effet, la contribution d'équilibre du programme au CAS « Pensions » s'élève à **2 120,84 millions d'euros** en 2012, ce qui correspond à une **progression de 4,71 % par rapport à 2011.**

Le dynamisme des crédits de titre 2 résulte directement de cette forte hausse de la contribution au compte d'affectation spéciale, car **les dépenses de personnel, cette contribution mise à part, diminuent de 0,24 % en**

comparaison avec l'exercice précédent pour s'établir à 4 953 millions d'euros.

Toutefois, **cette tendance doit être confirmée dans la mesure où, en 2010, la consommation de crédits de titre 2 dans le cadre du programme 156 a été bien supérieure à la prévision de la loi de finances initiale pour 2010.** En effet, le rapport annuel de performances pour l'exercice 2010 indique une consommation de 6 974,94 millions d'euros en AE et CP, alors que les crédits de titre 2 accordés en loi de finances initiale n'étaient que de 6 885,45 millions d'euros en AE et CP, ce qui représente **un dépassement de 89,49 millions d'euros.**

6. La nécessaire préservation des moyens affectés à la lutte contre la fraude fiscale

La lutte contre la fraude fiscale constitue une finalité essentielle du programme 156, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent. La mesure de la performance en ce domaine, telle qu'elle ressort des informations fournies dans le projet annuel de performances, indique des résultats satisfaisants. En effet, l'objectif « Assurer la lutte contre la fraude et le recouvrement offensif des impôts et des amendes » est notamment renseigné par deux indicateurs évaluant le « Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées » et le « Taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances et contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 » pour lesquels les cibles sont atteintes.

En effet, la prévision actualisée pour 2011 concernant le « Pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées » est de 28,5 %, conformément à la cible fixée dans le projet annuel de performances pour 2011. Il en va de même pour le « Taux de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances et contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 », qui est conforme aux objectifs retenus, soit un « taux brut de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 » égal de 42 % et un « taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal externe au titre de l'année N-2 » de 60 %. Il est à noter malgré tout que ces sous-indicateurs révèlent une performance moindre en comparaison avec l'exercice 2010, puisque ces taux étaient respectivement de 49,1 % et 64,7 %.

Vos rapporteurs spéciaux craignent que la réduction des moyens accordés aux contrôles fiscaux ne nuise à l'efficacité de la lutte contre la fraude. En effet, **le nombre des contrôles fiscaux sur place a fortement diminué depuis 2006, année à partir de laquelle a été engagé la réduction du nombre d'emplois au sein de l'administration fiscale.** Cette tendance est particulièrement prononcée pour ce qui est des examens contradictoires de situation fiscale personnelle (ESFP) qui concernent les particuliers ; leur nombre a chuté de plus de 15 % entre 2006 et 2010.

Évolution du nombre de contrôles fiscaux sur place

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2006
Vérification de comptabilité (Contrôle sur place)	46 852	47 267	47 851	47 784	47 844	47 703	47 689	-0,34 %
Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)	5 112	4 959	4 578	4 508	4 166	3 912	3 883	-15,18 %
Total des contrôles sur place	51 964	52 226	52 429	52 292	52 010	51 615	51 572	-1,63 %

Source : Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Parallèlement à la diminution du nombre de contrôle fiscaux, doivent être observés des résultats plus faibles en termes de montants rappelés et de pénalités appliquées. Certes, un renversement de cette tendance à partir de 2009, de même qu'une progression substantielle des droits simples rappelés à la suite de vérifications de comptabilité entre 2006 et 2010 sont constatés. Cependant, **le montant des droits simples rappelés lors d'examens contradictoires de situation fiscale personnelle (ESFP) a diminué de 3,10 % entre les exercices 2006 et 2010**, ce qui ne semble pas sans lien avec une réduction du nombre de ces contrôles.

Évolution du montant des droits nets rappelés et des pénalités appliquées dans le cadre de contrôles fiscaux sur place

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2006
Vérification de comptabilité (Contrôle sur place) :								
Total des droits simples rappelés	6 343	6 332	6 420	6 579	6 734	7 194	7 485	+16,59 %
Pénalités appliquées (tous impôts)	2 650	2 690	2 764	3 264	2 285	2 184	2 292	-17,08 %
Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP) :								
Droits simples rappelés	595	524	484	446	384	412	469	-3,10 %
Pénalités appliquées (tous impôts)	326	257	276	229	160	145	154	-44,20 %

Source : Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Si vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'être favorables à la maîtrise des dépenses de l'administration fiscale, ils estiment néanmoins que celle-ci ne doit pas remettre en cause l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale dont les moyens doivent être préservés.

B. PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT »

1. Un programme au service de la modernisation de l'État

Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » regroupe les crédits des directions et services d'état-major du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État : la **direction du budget** et les départements de contrôle budgétaire des services de **contrôle budgétaire et comptables ministériels** (CBCM) placés auprès de chaque ministre, la **direction générale de la modernisation de l'État** (DGME), l'**Agence pour l'informatique financière de l'État** (AIFE), le **Conseil de normalisation des comptes publics**, l'**Opérateur national de la paye** et la **direction générale de l'administration et de la fonction publique** (DGAFP). Le programme retrace également les crédits de l'**Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL).

Ce programme tend à permettre à l'exécutif de concevoir une politique des finances publiques et de la fonction publique axée sur la performance, en assurant le pilotage de la modernisation de l'État à travers un appui méthodologique, un accompagnement des ministères et l'animation de travaux ministériels. La fonction recouvre l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget, ainsi que la modernisation de la gestion des ressources humaines et de la dépense de l'État.

Le programme est placé sous la responsabilité du directeur général de la modernisation de l'État.

2. Une forte baisse des crédits, imputable à la réduction des dépenses liées aux systèmes d'information

Le programme 221 connaît une réduction conséquente de ses crédits en 2012. Les **autorisations d'engagements (AE)**, à hauteur de **255,73 millions d'euros**, connaissent une **baisse de 12,18 %** par rapport à l'exercice 2011. Il en va de même avec les **crédits de paiement (CP)**, dont le montant s'élève à **285,28 millions d'euros**, soit une **diminution de 17,23 %**.

Évolution des crédits du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	291,21	255,73	-12,18 %	344,67	285,28	-17,23 %
Action 02 - Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	37,28	37,38	+0,26 %	37,51	37,63	+0,32 %
Action 04 - Modernisation de l'État	53,48	59,18	+10,66 %	56,47	54,18	-4,06 %
Action 05 - Information financière de l'État	121,22	82,18	-32,21 %	146,37	104,94	-28,31 %
Action 06 - Systèmes d'information et production de la paye	56,74	53,15	-6,32 %	81,11	64,13	-20,93 %
Action 07 - Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12,75	12,93	+1,39 %	12,75	12,93	+1,39 %
Action 08 - Régulation des jeux en ligne	9,74	10,92	+12,11 %	10,47	11,48	+9,64 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

a) Des dépenses de personnel particulièrement dynamiques

Cette baisse conséquente des crédits du présent programme intervient alors même que la masse salariale de celui-ci enregistre une **augmentation de 3,09 % en 2012**. Cette évolution place le programme 221 à part au sein de la mission. En effet, **il est le seul dont les dépenses de personnel hors contribution au CAS « Pensions » croissent de manière substantielle, soit de 3,21 %**.

En 2012, le plafond d'emplois du programme est **augmenté de 16 ETPT** et porté à 1 155 unités. Toutefois, le dynamisme des crédits de titre 2 résulte d'un **effet de structure** : à la suppression de 11 emplois de catégorie C ont correspondu les créations de 2 emplois de catégorie A+, 15 de catégorie A et 10 de catégorie B. La rémunération moyenne, plus élevée, des emplois créés porte à la hausse la masse salariale.

Évolution des dépenses de personnel du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »

Catégorie d'emploi	Emplois (ETPT)			Crédits (en euros)		
	Plafond autorisé pour 2011	Demandés pour 2012	Variation 2011/2012	Ouverts en LFI pour 2011*	Demandés pour 2012*	Évolution
Catégorie A+	252	254	2	29 908 317	29 934 985	+0,09 %
Catégorie A	664	679	15	50 633 953	53 391 276	+5,45 %
Catégorie B	105	115	10	5 596 515	6 026 524	+7,68 %
Catégorie C	118	107	-11	5 012 247	4 320 492	-13,80 %

* Y compris charges sociales.

Source : projets annuels de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2011 et 2012

b) La réduction conséquente des dépenses liées à la fin du déploiement de Chorus

Les principales diminutions de crédits touchent les actions du programme qui concernent les grands projets informatiques : Chorus et le système d'information sur la paye des fonctionnaires.

Évolution des crédits des actions liées aux systèmes d'information

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Information financière de l'État	121,22	82,18	-32,21 %	146,37	104,94	-28,31 %
Systèmes d'information et production de la paye	56,74	53,15	-6,32 %	81,11	64,13	-20,93 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

L'action « **Information financière de l'État** » connaît une réduction significative de ses AE qui s'élèvent à 82,18 millions d'euros en 2012 contre 121,22 millions d'euros en 2011. Ses CP, quant à eux, diminuent de 41,43 millions d'euros en 2012 pour s'établir à 104,94 millions d'euros. La majeure partie de ces dotations concerne les dépenses gérées par l'**Agence pour l'informatique financière de l'État** (AIFE) en charge de l'élaboration, du développement et de l'administration du système d'information budgétaire et comptable de l'État, **Chorus**.

La mise en place de Chorus

Le programme Chorus est déployé progressivement dans les services de l'État depuis le **30 juin 2008**, avec un nombre d'utilisateurs et de fonctionnalités croissant. Au-delà de la première version de 2008, qui portait sur un périmètre fonctionnel restreint (subventions pour charges de service public et dépenses de transfert gérées en administration centrale), de nouvelles versions ont été mises en production en 2009 et 2010.

La **version 2** a démarré en **janvier 2009**. Elle couvrait toutes les natures de dépenses et intégrait des services de deux régions pilotes (Haute-Normandie et Pays-de-la-Loire). Elle correspondait au **cœur des fonctionnalités de Chorus** (mise à disposition des ressources, dépenses et recettes non fiscales du budget de l'État, gestion des actifs, tenue des comptabilités prévues par la LOLF), concernait 500 utilisateurs dont 200 en services déconcentrés et neuf programmes budgétaires visant six ministères.

La **version 2 « RE »**, déployée depuis le **31 mars 2009** pour l'ensemble des ministères (à l'exception du ministère de la défense), a eu pour objet la **reprise dans Chorus du Tableau général des propriétés de l'État et de son serveur** (TGPE et STGPE). Elle concernait 1 000 utilisateurs environ.

La **version 3**, mise en production le **29 juin 2009**, a augmenté le périmètre fonctionnel en mettant en place, notamment, les **premières interfaces entre Chorus et les applications ministérielles de gestion**. L'enjeu de cette vague de déploiement était de tester les outils d'industrialisation et de démontrer la faisabilité de la bascule en cours d'exercice. Ce fut le premier déploiement à grande échelle au niveau national, avec environ 2 000 utilisateurs concernés au ministère de l'éducation nationale sur trois programmes de la mission « Enseignement scolaire », ainsi que dans le réseau des comptables publics.

La **version 4**, mise en production en **janvier 2010**, a étendu le périmètre de la solution à certaines fonctionnalités avancées (gestion des stocks et demande d'achat essentiellement) et à quelques fonctions nouvelles indispensables au déploiement (dématérialisation, formulaires). Cette version touchait près de 11 000 utilisateurs supplémentaires de Chorus et 10 000 utilisateurs de formulaires, couvrant sept ministères et vingt-quatre programmes budgétaires.

La **version 5**, déployée le **28 juin 2010** sur le même périmètre fonctionnel que la version 4, a touché environ 2 500 utilisateurs supplémentaires. Cinq ministères et huit programmes budgétaires ont été intégrés à Chorus.

Enfin, la **version 6**, mise en production le **3 janvier 2011**, concerne 12 000 nouveaux utilisateurs de Chorus et près de 10 000 utilisateurs supplémentaires de formulaires. Au total, **23 000 agents doivent utiliser les nouvelles fonctionnalités**. Cette version couvre tous les ministères (premier déploiement de Chorus pour certains, fin de déploiement pour d'autres) et porte sur 131 programmes budgétaires. Elle correspond à l'achèvement des travaux de construction, d'intégration et de déploiement du programme avec le passage du nouveau système d'information financière de l'État en mode de maintenance applicative, corrective et évolutive. **L'exécution des dépenses de tous les ministères sera assurée dans Chorus**, y compris les dépenses de l'État à l'étranger grâce à l'interfaçage à Chorus d'une nouvelle version de l'application « COREGE » du ministère chargé des affaires étrangères.

Source : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

L'année 2012 est donc marquée par la fin du déploiement de Chorus, qui devient l'application unique de tenue des comptabilités de l'État. Pour cette raison, les **AE affectées à ce projet passent de 157,91 millions d'euros à 69,51 millions d'euros entre 2011 et 2012**. Les **CP, quant à eux, évoluent dans le même temps de 166,15 millions d'euros à 94,99 millions d'euros**.

Le coût du programme Chorus

(en millions d'euros)

Consommations et prévisions de consommations du programme Chorus		Réalisé fin 2010	2011	2012	2013	Total prévisionnel
Investissement / Maintenance	Autorisations d'engagement	474,82	145,11	57,41	43,2	720,54
	Crédits de paiement	421,97	153,35	82,89	53,17	711,38
Fonctionnement	Autorisations d'engagement = Crédits de paiement	47,3	12,8	12,1	11,4	83,6
Total évaluation du coût de Chorus en AE		522,12	157,91	69,51	54,6	804,14
Total évaluation du coût de Chorus en CP		469,27	166,15	94,99	64,57	794,98

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

La réduction des dépenses liées au programme Chorus représente près de 46 % des économies réalisées en AE et plus de 20 % de celles réalisées en CP sur l'ensemble de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

L'action « **Système d'information et de production de la paye** » voit également ses crédits baisser. Les **AE s'établissent à 53,15 millions d'euros** en 2012 et les **CP à 64,13 millions d'euros**, soit respectivement une baisse de 6,32 % et de 20,93 % par rapport à 2011. Cette action recouvre les coûts relatifs à l'Opérateur national de paye (ONP) et à la construction d'un nouveau système d'information de la paye des fonctionnaires, le programme « SI Paye ».

Si vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces diminutions de crédits, ils regrettent toutefois de ne pas être en mesure, à la lecture des documents budgétaires et des réponses aux questionnaires budgétaires que leur a remis le Gouvernement, d'appréhender les déterminants précis de ces évolutions.

3. La régulation des jeux en ligne

L'action « **Régulation des jeux en ligne** » correspond aux moyens de l'**Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL)** créée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne¹.

¹ Cf. Rapport n° 209 (2009-2010) de M. François TRUCY, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Les **AE** prévues pour 2012 au titre de cette action s'élèvent à **10,92 millions d'euros**, ce qui représente une augmentation de 12,11 % par rapport à 2011. Les **CP**, quant à eux, sont accrus de 9,64 % pour s'établir à **11,48 millions d'euros**.

L'accueil de cette action au sein du programme a conduit à faire évoluer ses objectifs de performance en 2012. La création de l'ARJEL en mai 2010 n'avait pas permis de mettre en place la performance liée à cette nouvelle entité dans le projet annuel de performance pour 2011. Par conséquent, le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012 prévoit un nouvel objectif « Réguler les jeux en ligne ». Ce dernier est renseigné par deux indicateurs : le « Délai de délivrance des agréments et de saisine de la Commission et des sanctions » et le « Délai de traitement des demandes d'avis portant sur les contrats de commercialisation du droit d'organiser des paris sur une compétition ou manifestation sportive ».

4. Une mesure perfectible de la modernisation de l'État

Le programme 221 a principalement vocation à porter les crédits des actions de soutien à la modernisation de l'État. À ce titre, dans le cadre de l'objectif n° 1 « Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État », un indicateur mesure le « Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale ».

Cet indicateur est calculé en mesurant le niveau d'avancement des 429 mesures annoncées lors des cinq conseils de modernisation des politiques publiques qui se sont tenus les 12 décembre 2007, 4 avril 2008, 11 juin 2008, 30 juin 2010 et 9 mars 2011. La collecte des éléments qui permettent de mesurer l'état d'avancement des mesures se fait auprès des ministères en charge de la mise en œuvre des réformes, notamment auprès des secrétariats généraux, chargés du suivi de la RGPP au sein de leur ministère. Le niveau d'avancement d'une mesure s'appuie sur le principe des feux tricolores (vert, orange, rouge). La couleur du feu est fonction d'une étude préalable de l'avancement des réformes selon des critères précis dont la structuration du projet, le respect du calendrier et l'atteinte des résultats attendus.

Aussi l'indicateur a-t-il pour finalité de suivre les mesures adoptées lors de ces conseils en excluant, pour 2012, les 58 abouties en 2009 et les 61 finies en 2010. En 2011 et 2012, **85 % de ces mesures devraient donc être sur leur trajectoire nominale**.

Toutefois, cet indicateur ne renseigne-t-il que le déploiement des mesures décidées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). **Vos rapporteurs estiment néanmoins que la trajectoire de modernisation de l'État, s'il est nécessaire qu'elle soit mise en évidence à l'aide d'indicateur simple, doit être aussi évaluée sur la base d'éléments relatifs aux gains de performance et à l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers.**

5. Le transfert des crédits rattachés à la gestion du système informatique interministériel SIGMA

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **minorer de 7,7 millions d'euros les autorisations d'engagement et de 2,2 millions d'euros en crédits de paiement** du programme 221. Il s'agit de procéder au transfert à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), rattachée au Secrétariat général du Gouvernement, les moyens de fonctionnement du réseau interministériel SIGMA (Service d'interconnexion du Gouvernement, des ministères et des administrations), jusqu'alors géré par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

La DISIC a été créée par le décret n° 2011-193 du 21 février 2011. Elle a pour mission d'orienter, d'animer et de coordonner les actions des administrations de l'État visant à améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu par les systèmes d'information et de communication.

Le réseau SIGMA entre donc dans les prérogatives de la DISIC. C'est la raison pour laquelle les crédits consacrés à ce réseau dans le cadre du programme 221 sont **transférés vers le programme 129 « Coordination du travail intergouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »**.

C. PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »

1. Les fonctions de conduite et de pilotage des ministères économique et financier

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace des **fonctions de conduite et de pilotage des deux ministères du pôle économique et financier de l'État**, soit du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'une part, et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, d'autre part. Il s'agit d'activités d'**état-major** (coordination et pilotage stratégique) et de **soutien** (expertise, conseil, contrôle), ainsi que d'**actions assurant la convergence de politiques ministérielles transversales** (ressources humaines, systèmes d'information).

La mise en œuvre de ce programme s'effectue au profit de structures très diverses, dont les cabinets des ministres et des secrétaires d'État, les directions des ministères économique et financier, le service des achats de l'État, les corps d'inspection et de contrôle (Inspection générale des finances (IGF) et contrôle général économique et financier), la direction des affaires juridiques (DAJ) ou encore l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE), à titre d'exemple.

Il est à noter que **le programme n'a pas pour vocation principale de porter une politique publique particulière, mais de venir en appui de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par les différents programmes des ministères économique et financier.** Cette dimension transversale explique que la responsabilité du présent programme ait été confiée au secrétaire général de ces ministères.

2. Une baisse significative des crédits

Les crédits du programme 218 connaissent une réduction conséquente en 2012. Au titre de cet exercice sont demandés **877,56 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une baisse de 5,17 % par rapport à 2011, et **891,98 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, en diminution de 1,82 % en comparaison à l'exercice précédent.

Évolution des crédits du programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	925,46	877,56	-5,17 %	908,53	891,99	-1,82 %
Action 01 - État-major, médiation et politiques transversales	355,74	358,21	+0,69 %	354,62	358,21	+1,01 %
Action 02 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	64,01	64,79	+1,23 %	64,01	64,79	+1,23 %
Action 03 - Promotion des politiques économique et financière	21,07	18,07	-14,26 %	20,87	17,87	-14,39 %
Action 04 - Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	19,29	21,62	+12,08 %	21,19	20,66	-2,49 %
Action 05 - Prestations d'appui et support	465,34	414,87	-10,85 %	447,84	430,45	-3,88 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

3. L'analyse du programme par action

Eu égard à la diversité des finalités poursuivies par le présent programme, l'analyse des crédits par action semble la plus appropriée.

a) L'action « État-major, médiation et politiques transversales »

Cette action retrace les activités assurées, notamment, par les cabinets ministériels, le secrétariat général des ministères économique et financier, l'institut de gestion publique et du développement économique (IGPDE), le service des achats de l'État (SAE), le service TRACFIN ou encore par les services du haut fonctionnaire de défense et de sécurité.

La présente action doit recevoir, en 2012, **358,21 millions d'euros en AE et en CP**. Les crédits de paiement enregistrent ainsi une hausse de 1,01 % par rapport à 2011.

Elle comprend **2 085 ETPT**, pour des crédits de titre 2 prévus à hauteur de 175,68 millions d'euros, soit 49 % des crédits de paiement.

L'essentiel des crédits restants est destiné aux **politiques ministérielles d'action sociale, de santé et de sécurité au travail**, pour un montant de 176,38 millions d'euros en AE et en CP. Ces dépenses concernent principalement l'aide au logement, la petite enfance ou encore le financement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

b) L'action « Expertise, audit, évaluation et contrôle »

La présente action concerne les activités des corps de contrôle et d'inspection : l'Inspection générale des finances (IGF) et le service du contrôle général économique et financier. **64,79 millions d'euros en AE et CP** sont prévues en 2012 au titre de cette action, correspondant dans leur quasi totalité à des dépenses de personnel. Celles-ci couvrent **427 ETPT**.

c) L'action « Promotion des politiques économique et financière »

Cette action vise les activités de communication interne et externe menées par le **service de la communication (SIRCOM) du secrétariat général** en vue, d'une part, de garantir la cohérence de la communication ministérielle au niveau central et, d'autre part, d'accroître la connaissance et la notoriété des politiques ministérielles.

La dotation de l'action « Promotion des politiques économique et financière » voit son montant réduit dans des proportions plus importantes que celui des autres actions du programme. En effet, **en 2012, ses AE sont réduits de 14,26 % et atteignent 18,07 millions d'euros et ses CP s'élèvent à 17,87 millions d'euros, soit une diminution de 14,39 %**. Cette contraction semble révéler une volonté de faire porter une partie de l'effort budgétaire sur les dépenses de communication ; 20 ETPT sont supprimés au sein du SIRCOM et le budget alloué aux grandes campagnes de communication est réduit d'un million d'euros. Toutefois, la réalité de cet effort en matière de dépenses de communication demeure délicate à apprécier puisque le SIRCOM vient également en appui des autres directions des ministères économique et financier dont la plupart disposent de leurs propres ressources en communication.

d) L'action « Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique »

La présente action retrace les moyens de la direction des affaires juridiques (DAJ) dont l'activité poursuit une triple finalité : faciliter l'achat public par la réglementation de la commande publique, offrir une sécurité juridique à l'activité de l'administration et défendre les intérêts de l'État devant les juridictions.

En 2012, **21,62 millions d'euros sont demandés en AE et 20,66 millions d'euros en CP** au titre de cette action. Elle comprend **192 ETPT**.

e) L'action « Prestations d'appui et support »

Il s'agit des crédits des fonctions « support » assurées par les services du secrétariat général des ministères économique et financier.

En 2012, **414,87 millions d'euros en AE et 430,45 millions d'euros en CP** sont demandés au titre de cette action, soit 47,3 % de la dotation en crédits de paiement du programme. **Les ouvertures de crédits demandées pour 2012 sont en forte baisse**, puisque le montant des AE est inférieur de 10,85 % à celui accordé en 2011 et le montant des CP décroît de 3,88 % par rapport à l'exercice précédent.

L'un des **principaux leviers de la diminution de la dotation en AE** de la présente action et, plus largement, du programme réside dans la **forte réduction des dépenses de fonctionnement immobilier** des services centraux. Le détail de ces dépenses est repris dans le tableau suivant :

Évolution des dépenses de fonctionnement immobilier de l'administration centrale des ministères économique et financier

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Loyers budgétaires	106,89	106,21	-0,64 %	106,89	106,21	-0,64 %
Baux	67,31	29,58	-56,05 %	50,21	48,98	-2,45 %
Taxes	1,00	0,80	-20,00 %	1,00	0,80	-20,00 %
Exploitation et maintenance technique	10,00	10,00	0,00 %	10,00	8,00	-20,00 %
Achats de matériels techniques	1,40	1,20	-14,29 %	1,40	0,40	-71,43 %
Fluides	10,00	9,00	-10,00 %	10,00	9,00	-10,00 %
Redéploiement des services	0,40	0,40	0,00 %	0,4,	0,40	+0,00 %
Déménagements et mobiliers	-	2,90	-	-	2,00	-
Total	197,00	160,09	-18,74 %	179,9	175,79	- 2,28%

Source : projets annuels de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2011 et 2012

La baisse des dépenses de fonctionnement immobilier résulte essentiellement de la diminution des baux, soit des dépenses locatives (loyers et charges locatives). En 2012, **les baux acquittés par l'administration centrale des ministères économique et financier sont réduits de 56,05 % en AE et de 2,45 % en CP**. Le projet annuel de performances indique que cette accélération de la réduction des dépenses locatives a été permise par une renégociation des conditions financières des locations auprès des différents bailleurs ainsi que par l'abandon de baux rendu possible par l'installation de services à Ivry-sur-Seine.

Particulièrement sensibles à la question des dépenses immobilières, **vos rapporteurs spéciaux auraient toutefois souhaité disposer d'une information plus complète en ce qui concerne les déterminants des dépenses de fonctionnement immobilier et des évolutions de celles-ci**. Cette préoccupation est d'autant plus fondée que les dépenses immobilières représentent près de 20 % des crédits affectés au programme 218.

D'autres dépenses de fonctionnement rattachées à cette action connaissent d'importantes baisses de crédits en 2012 :

- les **dépenses de fonctionnement informatique des services centraux**, pour lesquelles sont demandés, pour 2012, 25 millions d'euros en AE et 24,48 millions d'euros en CP, contre 30 millions d'euros en AE et 29,48 millions d'euros en CP en 2011. Ces diminutions sont, selon le projet

annuel de performance, permises par la baisse du prix des matériels informatiques et par un effort en matière de rationalisation des solutions d'impression ainsi que par une dématérialisation accrue des documents et procédures, se traduisant par la réduction des dépenses de consommables ;

- les **dépenses de fonctionnement courant logistique**, assurées en 2012 à hauteur de 44,75 millions d'euros en AE et de 42,95 millions d'euros en CP, s'élevaient à 51,56 millions d'euros en AE et à 49,76 millions d'euros en CP lors de l'exercice 2011.

4. Une gestion efficiente du parc immobilier des ministères économique et financier

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) a fixé une **cible de ratio d'occupation de 12 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail**. L'objectif n° 5 « Maîtriser le coût des fonctions support » rattaché au programme est notamment renseigné par un indicateur de performance portant sur l'efficience de la gestion immobilière. L'un des sous-indicateur qui le compose mesure le ratio surface utile nette (SUN) par poste de travail. En 2012, **le ratio cible est de 14,1 m² de SUN par poste de travail**. Il est à noter qu'en 2011 le ratio devrait être moins élevé que celui retenu dans le projet annuel de performances pour l'exercice 2011 ; initialement fixé à 14,4 m² de SUN par poste de travail, le ratio devrait finalement s'approcher de 14,2 m² de SUN par poste de travail.

Le ratio cible retenu apparaît particulièrement ambitieux, ce dont vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter. En effet, pour l'ensemble des administrations, la cible retenue pour 2012 dans le projet annuel de performance pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » est de 16 m² de SUN par poste de travail. Les ministères économique et financier se caractérisent donc par une gestion efficace de leur parc immobilier¹.

D. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES »

1. Le programme support de la direction générale des douanes et droits directs

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » regroupe l'ensemble des crédits affectés à la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)** depuis 2011. En effet, la loi de finances initiale pour 2011 a procédé au transfert de la dotation afférente à la fonction fiscale

¹ Cf. Troisième partie du présent rapport portant sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

de la DGDDI du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » vers le présent programme.

Le responsable du programme est le directeur général des douanes et droits indirects.

Les missions de la douane ressortent clairement des objectifs retenus dans le cadre du programme :

- « améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons » (objectif n° 1) ;
- « augmenter la vitesse de passage en douane » (objectif n° 2) ;
- « renforcer la présence des agents sur le terrain » (objectif n° 3) ;
- « mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque » (objectif n° 4) ;
- « maîtriser les coûts de gestion de la douane » (objectif n° 5).

Ainsi, la DGDDI remplit tout à la fois une **mission économique**, puisqu'elle se doit de favoriser la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire en offrant un service de qualité, notamment en matière de fluidité des opérations de dédouanement, mais également une **mission de protection et de lutte contre la fraude et la contrebande**, qui a pris une dimension renforcée dans un contexte européen caractérisé par la libre circulation des biens et des personnes. Enfin, l'administration des douanes a une **mission fiscale** qui comprend la détermination de l'assiette, le contrôle et le recouvrement des droits de douane et des droits indirects. À ce titre, la DGDDI accompagne le **développement de la fiscalité environnementale** et devra assurer, à partir de 2013, la collecte de l'écotaxe poids lourds.

2. Les actions du programme

Les crédits du programme sont répartis en six actions qui viennent concrétiser l'exercice de ces différentes missions :

- « **Surveillance des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude** » : cette action finance les actions de lutte contre la fraude et la criminalité organisée, et notamment celle à l'origine des trafics internationaux de produits prohibés (stupéfiants, contrefaçons, cigarettes de contrebande, etc.) Elle a par ailleurs vocation à garantir les conditions d'une concurrence loyale entre les différents opérateurs économiques en prévenant la fraude fiscal-douanière ;

- « **Prévention de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen** » : il s'agit des ressources affectées à la protection des frontières terrestres, maritimes ou aériennes, à la sécurisation des marchandises et aux contrôles de sûreté ;

- « **Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement** » : cette action porte l'effort de transformation de l'activité de dédouanement des marchandises importées ou exportées. L'enjeu est de garantir la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire en permettant un dédouanement rapide. Cette démarche repose sur un processus de dématérialisation des procédures qui doit encore être poursuivi ;

- « **Fiscalité douanière, énergétique et environnementale** » : l'action fiscale de la DGDDI s'est traduite, en 2010, par des perceptions à hauteur de 62 milliards d'euros pour le compte de l'Union européenne (droits de douane, notamment), de l'État, des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale (TVA à l'importation, contributions indirectes, fiscalité du tabac et des alcools, fiscalité énergétique, fiscalité environnementale). En ce domaine la DGDDI souhaite également aller plus en avant dans la dématérialisation des procédures ;

- « **Soutien des services opérationnels** » : cette action regroupe les moyens alloués aux services dont les activités de soutien permettent l'exercice des missions opérationnelles. Il s'agit des fonctions d'état-major et de pilotage des services, de gestion des ressources humaines, de gestion des moyens matériels, logistiques et informatiques ;

- « **Perception des droits et taxes** » : il s'agit des moyens affectés au recouvrement des droits et taxes perçus par la DGDDI.

3. Des crédits stables malgré des dépenses de personnel en hausse

Les crédits demandés au titre du programme 302 restent stables par rapport à 2011. Ce dernier doit en effet recevoir, en 2012, **1 596,07 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **1 608,76 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement une baisse de 0,60 % et une très légère hausse de 0,09 % en comparaison à l'exercice précédent.

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Facilitation et sécurisation des échanges	1 605,66	1 596,07	-0,60 %	1 607,39	1 608,76	+0,09 %
Action 01 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	438,72	446,32	+1,73%	439,56	447,82	+1,88 %
Action 03 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	170,20	165,95	-2,50 %	173,83	173,36	-0,27 %
Action 04 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	241,52	244,07	+1,06 %	242,51	244,07	+0,64 %
Action 05 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	414,01	401,85	-2,94 %	413,98	401,85	-2,93 %
Action 06 - Soutien des services opérationnels	284,34	279,68	-1,64 %	280,64	283,45	+1,00 %
Action 07 - Perception des droits et taxes	56,87	58,21	+2,36 %	56,87	58,21	+2,36 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

a) Une hausse des dépenses de personnel portée par la contribution au CAS « Pensions »

Cette stabilisation des dotations du programme est obtenue malgré une hausse des dépenses de personnel qui représentent près de 69 % des crédits de la mission. En effet, **les dépenses de titre 2 augmentent de 1,09 % entre 2011 et 2012**, comme le montre le tableau suivant :

**Évolution des crédits du programme « Facilitation et sécurisation des échanges »,
par titre**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Facilitation et sécurisation des échanges	1 605,66	1 596,07	-0,60 %	1 607,39	1 608,76	+0,09 %
Titre 2. Dépenses de personnel	1 096,59	1 108,52	+1,09 %	1 096,59	1 108,52	+1,09 %
Autres dépenses :	509,07	487,55	-4,23 %	510,81	500,24	-2,07 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	144,23	135,15	-6,29 %	140,52	137,15	-2,40 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	52,39	47,70	-8,95 %	57,86	58,39	+0,91 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	312,45	304,70	-2,48 %	312,42	304,70	-2,47 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

La hausse des dépenses de personnel pour 2012 intervient alors même qu'il est fait une application rigoureuse de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. En effet, au regard des 600 départs à la retraite prévus, le nombre de recrutements envisagés par le programme aboutit à **un taux de non-remplacement (TNR) de 61,83 %**. Ainsi, le schéma d'emplois du programme conduit à un **abaissement du plafond d'emploi par rapport à 2011 de 372 ETPT**, portant celui-ci à **17 063 unités** pour l'exercice 2012.

Il apparaît donc que l'augmentation de la masse salariale est, là encore, principalement **imputable à la contribution du programme au CAS « Pensions »**. En effet, cette contribution passe de 307,42 millions d'euros en 2011 à 321,88 millions d'euros en 2012, soit une **hausse de 4,70 %**.

La masse salariale hors contribution au CAS « Pensions », égale à 786,64 millions d'euros en 2012, est en baisse de 0,32 % par rapport à 2011.

Le programme 302 se caractérise donc, en réalité, par une **bonne maîtrise de sa masse salariale**. Toutefois, il est nécessaire d'être attentif à ce que la baisse des dépenses de titre 2 hors contribution au CAS « Pensions » et la baisse des plafonds d'emplois ne se fassent pas au détriment de la qualité du travail de la douane. La lutte contre la fraude et les trafics constituant une priorité, les services compétents en ces matières doivent nécessairement faire l'objet d'un traitement à part.

Il apparaît ainsi à vos rapporteurs spéciaux que plafond d'emplois de l'action « Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière » a été abaissé de 6 789 ETPT à 6 643 entre 2011 et 2012. **Ce sont donc 146 ETPT qui ont été supprimés pour les activités de lutte contre la fraude et les trafics.**

b) Les autres titres de dépenses

Les autres titres de dépenses du programme enregistrent une baisse substantielle, de 4,23 % en AE et de 2,07 % en CP entre 2011 et 2012.

Dans le détail, les dépenses de fonctionnement décroissent de 6,29 % en AE et de 2,40 % en CP sur la même période. Cependant, **cette réduction des crédits de titre 3 doit être appréhendée avec la plus grande prudence.** En effet, vos rapporteurs spéciaux rappellent que ces dépenses ont fait l'objet d'une surconsommation importante en 2009 et 2010, comme le montre le rapport annuel de performances pour l'exercice 2010 :

Récapitulation des crédits du programme « Facilitation et sécurisation des échanges », par titre

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2009	2010	2009	2010
Facilitation et sécurisation des échanges				
Prévision LFI (dont FDC et ADP)	1 545,02	1 550,92	1 543,42	1 547,67
Consommation	1 531,75	1 536,48	1 532,90	1 536,29
Titre 2. Dépenses de personnel				
Prévision LFI (dont FDC et ADP)	1 024,82	1 028,94	1 024,82	1 028,94
Consommation	1 015,88	1 039,56	1 015,88	1 039,56
Autres dépenses :				
Prévision LFI (dont FDC et ADP)	520,21	521,98	518,61	518,74
Consommation	515,87	496,92	517,02	496,73
Titre 3. Dépenses de fonctionnement				
Prévision LFI (dont FDC et ADP)	139,58	148,01	139,58	148,08
Consommation	165,97	168,35	163,47	166,97
Titre 5. Dépenses d'investissement				
Prévision LFI (dont FDC et ADP)	42,42	48,76	40,86	44,75
Consommation	36,51	34,54	31,87	31,03
Titre 6. Dépenses d'intervention				
Prévision LFI (dont FDC et ADP)	338,20	325,21	338,19	325,90
Consommation	313,38	294,03	321,68	298,73

Source : rapport annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour l'exercice 2010

La consommation des crédits de paiement de titre 3 du présent programme s'est caractérisée par un dépassement des prévisions posées en lois de finances de 15 % en moyenne en 2009 et 2010. Rien ne semble

exclure qu'une telle situation se répète en 2011 et en 2012, d'autant que les consommations de titre 3 ont augmenté entre 2009 et 2010.

E. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT »

1. Les dépenses d'entretien de l'« État propriétaire »

Le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État », créé par la loi de finances initiale pour 2009 vise à **retracer au sein d'un programme unique les crédits d'entretien du propriétaire**. Jusqu'en 2008, les administrations assuraient, sur leur budget annuel, l'entretien et les travaux portant sur les immeubles qu'elles occupent. Ils continuent aujourd'hui d'assurer les responsabilités du locataire. Au même titre que le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », le programme 209 constitue un **outil de la politique immobilière de l'« État propriétaire »**.

Ce programme est placé sous la responsabilité du **chef du service France Domaine**, rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Toutefois, depuis la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État, un processus de régionalisation de la gestion des crédits d'entretien du propriétaire a été engagé. Le pilotage local de cette politique a été confié aux préfets de région, en vue d'obtenir une meilleure mutualisation des crédits et un recours accru aux marchés interministériels.

Le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, à travers un réseau de responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RPIE) relevant de la DGFIP, ainsi que le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, assurent la programmation et la conduite des opérations d'entretien. Les représentants locaux de ces ministères sont réunis au sein de **cellules régionales et nationale de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE/CNSIE)** qui assurent la mise en œuvre des actions du programme, sous l'autorité du préfet de région.

La dotation budgétaire du programme 309 est constituée des contributions des administrations occupantes, calculées sur la base de **loyers budgétaires** dont elles sont redevables. Leur contribution a été fixée à 16 % du montant des loyers budgétaires acquittés en 2010, **taux qui est passé à 20 % en 2011 et est maintenu pour l'exercice 2012**.

Il est prévu qu'en 2012 le montant des crédits de paiement transférés depuis d'autres programmes vers le programme 309 s'élève à **215,35 millions d'euros**.

2. Des crédits stables

Le programme 309 doit recevoir **215,04 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et **215,35 millions d'euros de crédits de paiement (CP)** en 2012. Sa dotation reste donc stable puisqu'elle n'augmente que de 0,08 % en AE et de 0,09 % en CP par rapport à l'exercice 2011.

Évolution des crédits du programme « Entretien des bâtiments de l'État »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Entretien des bâtiments de l'État	214,87	215,04	+0,08 %	215,16	215,35	+0,09 %
Action 02 - Contrôles réglementaires (nouveau)	214,87	10,00	+0,08 %	215,16	10,00	+0,09 %
Action 03 - Audits, expertises, diagnostics (nouveau)		15,00			15,00	
Action 04 - Maintenance préventive (nouveau)		29,00			29,00	
Action 05 - Maintenance corrective (nouveau)		15,00			15,00	
Action 06 - Travaux lourds - Mise en conformité et remise en état (nouveau)		146,04			146,35	

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

3. Une architecture budgétaire précisée

En 2011, le programme ne comportait qu'une seule action « Entretien immobilier », subdivisée en cinq sous-actions « Contrôles réglementaires », « Audits, expertises, diagnostics », « Maintenance préventive », « Maintenance corrective », et « Travaux lourds ».

En 2012, ces sous-actions sont supprimées et remplacées par cinq actions qui en reprennent les intitulés. Cette nouvelle présentation du programme devrait permettre une **décomposition plus fine des opérations en exécution** et, par conséquent, un meilleur suivi des crédits utilisés. Le projet annuel de performance précise le contenu de ces différentes actions :

- « **Contrôles réglementaires** » : il s'agit de l'ensemble des vérifications imposées par les normes législatives et réglementaires, à périodicité définie, ayant vocation à assurer la sécurité des biens et des personnes au travers de contrôles « extérieurs » portant sur la qualité des installations et de la maintenance réalisée.

Les domaines concernés par les contrôles dus par le propriétaire sont notamment l'électricité, la protection incendie, les installations de froid, les appareils de levage et élévateurs, les portes et portails, la qualité de l'air, de l'eau et du bruit ;

- « **Audits, expertises, diagnostics** » : cette action doit permettre le financement des audits énergétiques, des audits techniques, ayant pour finalité d'évaluer l'état de vétusté, la qualité de la maintenance des bâtiments et des équipements relevant du propriétaire ;

- « **Maintenance préventive** » : cette action prend en charge l'entretien préventif, qui correspond à l'ensemble des activités tendant à réduire la probabilité de défaillance ou de dégradation d'un bien ;

- « **Maintenance corrective** » : cette action assure le financement de l'entretien correctif, qui correspond à l'ensemble des activités réalisées après la défaillance d'un bien ou la dégradation de sa fonction pour lui permettre d'accomplir une fonction requise ;

- « **Travaux lourds – Mise en conformité et remise en état** » : il s'agit de la principale action du programme, puisqu'elle regroupe 67,9 % des crédits de paiement qui sont affectés à ce dernier. La remise en état et en conformité regroupe l'ensemble des activités ayant pour but de mettre l'immeuble et ses équipements en conformité avec des réglementations nouvelles ou de les remettre dans leur état initial, si des dégradations ont été constatées. Cela peut notamment concerner une mise en conformité avec des réglementations nouvelles, dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité des biens et des personnes, de l'environnement, etc. À titre d'exemple, les opérations relatives au Grenelle de l'environnement constituent des travaux lourds.

4. Une performance perfectible

Le programme s'articule autour de trois objectifs :

- « optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive » (objectif n° 1) ;

- « sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires » (objectif n° 2) ;

- « conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'État » (objectif n° 3).

Toutefois, les indicateurs rattachés à ces différents objectifs laissent entrevoir des marges conséquentes d'amélioration de la performance. Ainsi, l'indicateur relatif à l'objectif n° 1 relève le **pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives**. Selon le projet annuel de performances, cet indicateur est utilisé habituellement par les gestionnaires de biens immobiliers ; pour un parc immobilier donné, son niveau optimal se

situe entre 50 % et 75 %. Or, pour ce qui est du parc immobilier de l'État, **ce taux ne se situe qu'à 30 % en 2011 et devrait s'élever à 35 % en 2012**, révélant l'existence d'importantes marges de progression.

En outre, l'objectif n° 3 est assorti d'un indicateur mesurant le **pourcentage des bâtiments de bureaux de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique**. Celui-ci devait atteindre 100 % dès 2011, mais cette prévision a été révisée à 85 % et l'objectif de 100 % repoussé à 2012.

Enfin, dans la note sur l'exécution budgétaire (NEB) pour l'exercice 2010 relative à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », la Cour des comptes a relevé les difficultés qui pouvaient exister dans la distinction des travaux à la charge du propriétaire et de ceux qui relèvent du locataire. Cette dernière considère en effet que certaines opérations immobilières présentent un caractère non fractionnable, permettant difficilement d'isoler les dépenses d'entretien revenant au propriétaire. **Vos rapporteurs spéciaux estiment par conséquent qu'une définition précise des dépenses d'entretien revenant au propriétaire permettrait de garantir une affectation appropriée de la dotation prévue à cet effet.**

Dès lors que le présent programme a également vocation à favoriser la mutualisation des dépenses d'entretien entre les différentes administrations, **ils s'interrogent sur l'opportunité de développer un nouvel indicateur de performance permettant de suivre le développement des opérations d'entretien donnant lieu à des mutualisations de crédits ainsi que des recours à des marchés interministériels**. En effet, la mise en commun de ressources constitue indéniablement un levier d'optimisation des coûts d'entretien.

F. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

1. Le financement de la formation des fonctionnaires de l'État et de l'action sociale interministérielle

Le programme 148 « Fonction publique » regroupe les crédits consacrés à la formation interministérielle des fonctionnaires de l'État ainsi qu'à l'action sociale interministérielle. Il relève de la responsabilité du directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Les deux finalités du programme sont déclinées au sein de deux actions :

- **« Formation des fonctionnaires »** : cette action regroupe principalement les crédits des **écoles de formation** sur lesquelles la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) exerce sa tutelle, soit l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq Instituts régionaux d'administrations (IRA). Par ailleurs, celle-ci finance le suivi et la coordination, par la DGAFP, des programmes de **formation continue** mis en place par les différents ministères. Enfin, la présente action porte les dotations allouées au financement des actions de préparation aux concours développées

à l'intention des agents de l'État à travers le réseau des instituts et centres de préparation à l'administration générale (IPAG/CPAG).

Plus généralement, la fonction de coordination des formations des fonctionnaires permise par le biais de cette action s'inscrit dans le contexte de la modernisation de la fonction publique qui accompagne les évolutions suscitées par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

- « **Action sociale interministérielle** » : l'action sociale de l'État consiste en des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. Cette action recouvre principalement, d'une part, l'**aide aux familles**, par l'attribution de « chèques vacances », de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants par exemple et, d'autre part, les **aides au logement**, qui prennent la forme d'une aide financière à l'accès au logement locatif des personnels ou encore la réservation de logements sociaux. Par ailleurs, la présente action prend en charge une **aide financière au maintien à domicile des agents retraités**.

2. Une hausse des crédits portée par le développement de l'aide sociale interministérielle

Dans le cadre du programme, est demandée pour 2012 l'ouverture de **227,92 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE)** et de **230,23 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**. Ainsi, les CP prévus pour ce programme connaissent une **hausse de 4,31 %** par rapport à 2011, évolution qui est de **3,08 %** pour les AE.

Évolution des crédits du programme « Fonction publique »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Évolution	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012	Évolution
Fonction publique	221,10	227,92	+3,08 %	220,73	230,23	+4,31 %
Action 01 - Formation des fonctionnaires	82,43	81,59	-1,02%	82,43	81,59	-1,02%
Action 02 - Action sociale interministérielle	138,67	146,33	+5,52 %	138,30	148,64	+7,48 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

Cette croissance de l'enveloppe allouée au programme est en totalité **imputable à l'augmentation de l'action sociale interministérielle** dont les crédits sont augmentés de 7,48 % en CP. Lors du relevé salarial du printemps 2011, le ministre et le secrétaire d'État chargés de la fonction publique avaient

annoncé la réintroduction, à compter du premier semestre 2012, d'une **aide au maintien à domicile** au bénéfice des agents retraités de la fonction publique de l'État, accompagnée d'une dotation de 10 millions.

Cette nouvelle aide est destinée aux pensionnés civils de l'État de plus de 65 ans qui ne sont pas en situation de perte d'autonomie, soit ceux qui ne bénéficient pas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elle sera versée sous condition de ressources.

Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence de cette aide au maintien à domicile**. Elle vient en remplacement de l'aide ménagère à domicile qui avait été suspendue en 2009. En effet, ses modalités d'attribution s'étaient éloignées de son objectif initial, conduisant à en faire bénéficier des personnes qui n'en avaient pas le plus besoin, tant en termes de dépendance que d'un point de vue financier.

Dès lors, il est difficile de déterminer si l'aide au maintien à domicile sera plus efficacement répartie que l'ancienne aide ménagère à domicile. Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur l'opportunité de créer une telle prestation sociale au profit de personnes qui ne sont pas en situation de dépendance.

3. La mise en place d'une rémunération à la performance dans la fonction publique

L'accompagnement de la mise en place d'une rémunération à la performance constitue l'une des finalités du programme 148 et s'inscrit dans le cadre de l'objectif « développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique ».

La mise en place d'une rémunération des fonctionnaires à la performance représente **l'une des mesures emblématiques de la modernisation de l'État**. Il s'agit de refonder la politique salariale, à travers une meilleure prise en compte de la performance individuelle. Dans le cadre du programme, le développement d'une prime de fonction et de résultat (PFR) est renseigné par un indicateur mesurant la part des agents des filières administratives, sociales et techniques bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance.

Part des agents des filières administrative, sociale et technique bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance

(en %)

	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Part des agents de catégorie A de la filière administrative bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance	89	80	95	100	100
Part des agents de catégorie B de la filière administrative bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance		50	50	80	96
Part des agents de la filière sociale bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance		50	0	100	100
Part des agents de la filière technique bénéficiant d'une procédure de rémunération à la performance		30	0	30	50

Source : projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012

Le tableau ci-dessus montre que le calendrier a été décalé pour les agents des filières sociale et technique, les prévisions ayant été revues à la baisse en 2011. Le projet annuel de performances explique cette révision par la nécessaire prise en compte de fusions de corps et par la complexité technique de la mise en œuvre de la rémunération à la performance pour ces catégories d'agents. Dans un tel contexte, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le caractère réaliste d'une mise en place dès 2012 du dispositif pour ces filières.**

DEUXIÈME PARTIE LA MISSION « PROVISIONS »

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS

La présente mission a été créée en application des alinéas trois à cinq du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF.

Aux termes de ces dispositions, « [...] *une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :*

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

« 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).*

Chaque dotation constitue un programme.

Ces programmes sont pilotés par la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

A. PRÉSENTATION ET FINALITÉ DES PROGRAMMES

La mission comprend deux programmes.

1. Le programme 551

La dotation du programme **551 « Provision relative aux rémunérations publiques »** a vocation à permettre 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.**

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 551 sont repris sous le **titre 2 (dépenses de personnel).**

2. Le programme 552

La dotation du programme **552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles »** a pour vocation de recevoir les **crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes** (notamment liées à des catastrophes naturelles, en France ou à l'étranger, ou à des événements extérieurs qui requièrent le rapatriement de Français). La nature même de ces dépenses explique que la répartition par programme ne puisse en être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Ainsi, en 2010, cette dotation a permis de financer (à hauteur de 13 millions d'euros en AE et CP) des opérations de secours en Haïti, ou encore, de compléter l'indemnisation de collectivités territoriales au vu des conclusions définitives rendues par les missions d'inspection chargées d'évaluer les conséquences de certaines intempéries (12,5 millions d'euros en CP).

Les crédits de cette dotation peuvent également, le cas échéant, être utilisés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques comme, par exemple, les **interventions spéciales des forces de sécurité** ou les **interventions à l'étranger** (au profit du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », action n° 02 « Coordination de la sécurité et de la défense »).

Conformément à l'article 5 de la LOLF, les crédits affectés au programme 552 sont repris sous le **titre 3 (dépenses de fonctionnement)**.

Toutefois, la « justification au premier euro » du document budgétaire de la présente mission indique que cette dotation est inscrite en crédits de fonctionnement « à titre conservatoire », laissant ainsi la possibilité à la direction du budget, en cas de besoin, de la répartir sur d'autres titres.

B. DES CRÉDITS PAR VOCATION DÉROGATOIRES

1. Des crédits globaux, dont l'emploi déroge au caractère limitatif des programmes

La présente mission, avec les dotations des programmes 551 et 552 précités, rassemble des **crédits globaux**, destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote. Ces crédits sont **répartis en tant que de besoin en cours d'exercice, entre les autres missions**, par programme.

a) Une procédure de répartition par voie réglementaire

La procédure de répartition des crédits de la présente mission est fixée par l'**article 11 de la LOLF**. Cette disposition opère une distinction selon qu'il s'agit des crédits de l'une ou de l'autre des deux dotations composant la mission.

(1) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont répartis, par programme, par **arrêté du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 2).

Si cet arrêté **ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel)**, les crédits du présent programme échappent cependant à la règle selon laquelle « *les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* » (article 7-III de la LOLF).

(2) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret

Les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis, par programme, par **décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances** (LOLF, article 11, alinéa 1).

b) Une dérogation au caractère limitatif des programmes

Les crédits de la présente mission constituent une **dérogation au caractère limitatif des programmes qu'ils viennent abonder**. Néanmoins, et conformément au principe posé par l'article 9 de la LOLF, ces **crédits sont eux-mêmes limitatifs**.

Dans la mesure où ils représentent une dotation prévisionnelle, ces crédits n'ont pas vocation à être entièrement consommés. D'autant que la LOLF, dans son article 13, a prévu un autre instrument réglementaire de majorations des crédits d'un programme : la procédure de décret d'avance, limitée au seul cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

2. Des dotations dénuées d'objectif de performance

A l'instar de la mission « Pouvoirs publics¹ », la présente mission, composée de deux dotations, constitue, conformément à l'article 7 précité de la LOLF, une mission « *spécifique* », **dénuée d'objectif de performance**. Ses programmes ne font, par conséquent, l'objet d'aucun indicateur, et leur présentation n'est pas accompagnée d'un projet annuel de performances.

¹ Cf. le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 7 de la LOLF. Les dotations regroupées par la mission « Pouvoirs publics » ainsi que les deux qui composent la présente mission sont les seules enveloppes budgétaires ayant le statut de « dotations ».

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION POUR 2012

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION : UNE FORTE HAUSSE DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT MAIS UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

La mission « Provisions », pour 2012, représente **478 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **178 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, ce qui correspond, pour l'ensemble de la mission, à :

- une **augmentation de 84 %** par rapport aux **AE demandées** en projet de loi de finances (PLF) pour 2011 (259,8 millions d'euros). Pour mémoire, 34 millions d'euros en AE avaient été ouverts en loi de finance initiale (LFI) pour 2011 ;

- une **diminution de 31 %** par rapport aux **CP demandés** en PLF pour 2011 (259,8 millions d'euros).

Cette année encore, **la présente mission constitue la moins dotée en crédits de paiement du budget général.**

B. VENTILATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

Le tableau ci-dessous établit la comparaison des crédits demandés pour 2012 par rapport à ceux ouverts au titre de la LFI pour 2011.

Évolution des crédits demandés en PLF 2012 par rapport aux crédits ouverts en LFI 2011

(en milliers d'euros)

	Ouverts en LFI 2011		Demandés pour 2012		Variation 2012/2011 en valeur	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
551 - Provision relative aux rémunérations publiques	0	0	0	0	0	0
552 - Dépenses accidentelles et imprévisibles	34 066	34 066	478 009	178 009	+ 443 943	+ 143 943

Source : Annexe « Provisions » au projet de loi de finances pour 2012

1. Une non budgétisation du programme 551

Aucun crédit n'est inscrit sur la dotation du programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » en raison d'une répartition *a priori* de l'intégralité des crédits de titre 2 sur les

programmes des missions concernées, signe d'un effort de prévision et d'une bonne budgétisation.

2. Les crédits du programme 552

En ce qui concerne la dotation du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles », et comme indiqué ci-dessus, **478 millions d'euros en AE et 178 millions d'euros en CP** sont demandés au titre des aléas susceptibles d'intervenir en 2011.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur spécial, la différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP est liée à la « *constitution d'une provision spécifique en AE pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées* ».

En effet, la direction du budget du Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, qui pilote la présente mission, souligne le caractère imprévisible de telles dépenses, dès lors qu'elles résultent de **décisions urgentes de relocalisation**, soit à l'initiative des bailleurs privés, soit à l'initiative des administrations elles-mêmes afin de saisir promptement une meilleure opportunité. Or **la signature d'un bail privé nécessite la constitution d'une provision d'AE couvrant la totalité des dépenses de location pour toute la durée du bail** (de 10 à 25 ans selon les cas), justifiant l'inscription de tels crédits sur la présente dotation.

Vos rapporteurs spéciaux, s'ils admettent le caractère imprévisible de ces crédits tant dans leur montant que dans leur imputation précise par programme, s'associent néanmoins aux préconisations formulées par notre collègue Nicole Bricq, dans son rapport d'information¹ sur l'Etat locataire. Ils estiment que **les dépenses de location doivent être rationalisées afin d'en assurer une meilleure visibilité et de pouvoir anticiper les nouvelles prises à bail ministère par ministère**. A ce titre, vos rapporteurs spéciaux déplorent que l'annexe « immobilière » aux projets de loi de finances initiale, destinée à informer le Parlement notamment sur les prises à bail de l'Etat les plus importantes, qui était l'une des propositions du rapport d'information précité, n'ait pas encore vu le jour.

¹ Sénat n° 510 (2008-2009), « L'Etat locataire : une gestion à bâtir », Rapport d'information fait au nom de la commission des finances.

TROISIÈME PARTIE

LE COMPTE D’AFFECTION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT »

I. PRÉSENTATION DU COMPTE SPÉCIAL

A. UNE HISTOIRE RÉCENTE ET MOUVEMENTÉE

1. Un compte spécial créé en 2005 à l’initiative du Parlement

Le compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat » résulte de l’article 8 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005, qui l’a institué *a posteriori* pour l’exercice 2005, puis a été confirmé, après l’entrée en vigueur de la LOLF, par l’article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Sa création était préconisée notamment par le rapport d’information publié en juillet 2005 par notre collègue député Georges Tron, en conclusion d’une mission d’évaluation et de contrôle sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l’Etat et des établissements publics¹. Ce point est explicitement reconnu dans le projet annuel de performances pour 2007².

Le compte spécial est régi, outre par l’article 47 précité de la loi de finances initiale pour 2006, par le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008. Il est également concerné par les circulaires du Premier ministre aux ministres et aux préfets du 16 janvier 2009, sur la politique immobilière de l’État.

La politique immobilière de l’État s’appuie également sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l’État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (Cf. première partie du présent rapport).

2. Un compte spécial divisé en deux programmes

Les ressources immobilières de l’Etat transitent par la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat », constituée par le compte d’affectation spéciale (CAS) du même nom.

Elle comprend deux programmes :

¹ N° 2457, A.N., XII^e législature.

² « Le Gouvernement, qui a engagé en 2003 des actions de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l’État, a décidé à l’été 2005, dans le contexte du rapprochement du budget et de la réforme de l’État, de donner une nouvelle impulsion à cette démarche de modernisation, en s’appuyant en particulier sur le rapport présenté à la mission d’évaluation et de contrôle de l’Assemblée nationale par M. Georges Tron, député de l’Essonne. »

- le programme n° 721 : « Contribution au désendettement de l'Etat » ;

- le programme n° 723 : « Dépenses immobilières ».

Le responsable des deux programmes est Daniel Dubost, chef du service France Domaine.

On rappelle que, selon l'article 21 de la LOLF, « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Aussi, l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit, dans sa rédaction actuelle, que « *ce compte, dont le ministre chargé du domaine est l'ordonnateur principal, retrace :*

« 1° *En recettes :*

« a) *Le produit des cessions des biens immeubles de l'Etat ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'Etat ;*

« b) *Les versements du budget général ;*

« c) *Les fonds de concours ;*

« 2° *En dépenses :*

« a) *Des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières réalisées par l'Etat sur des biens immobiliers dont l'Etat est propriétaire ou, lorsqu'il n'en a pas la propriété, sur des biens immobiliers figurant à l'actif de son bilan, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat ;*

« b) *Des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'Etat réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'Etat, sous réserve que ces dépenses soient directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat ;*

« c) *Des versements opérés au profit du budget général ;*

« d) *Des versements opérés au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ».*

L'Etat doit donc utiliser les recettes immobilières du compte spécial pour financer des dépenses immobilières. Afin que les ministères soient incités à céder des biens immobiliers, le Gouvernement a décidé que les ministères cédant des biens percevraient les recettes correspondantes, après prélèvement d'un certain pourcentage (que l'on présentera plus loin), affecté au programme n° 721 « Contribution au désendettement de l'Etat ». Afin de permettre la

rétrocession du produit des cessions aux ministères, le compte spécial est divisé en autant de budgets opérationnels de programme (BOP) qu'il y a de ministères concernés.

Le tableau ci-après indique les autorisations d'engagement et les crédits de paiement prévus par le présent projet de loi de finances.

Les deux programmes de la présente mission

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	60 000 000	52 000 000	60 000 000	52 000 000
Action 01 « Contribution au désendettement de l'Etat »	60 000 000	52 000 000	60 000 000	52 000 000
Programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières »	340 000 000	300 000 000	340 000 000	400 000 000
Action 01 « Dépenses immobilières »	340 000 000	300 000 000	340 000 000	400 000 000
Total	400 000 000	352 000 000	400 000 000	452 000 000

Source : d'après le projet annuel de performances pour 2012

3. La modification du régime du compte spécial : un rendez-vous quasiment systématique de la discussion budgétaire

Après sa création par l'article 47 précité de la loi de finances initiale pour 2006, le régime du compte spécial a été modifié par les lois de finances initiales pour 2007, 2009, 2010 et 2011. Il s'agit donc d'un « rendez-vous » quasiment systématique de la discussion budgétaire.

- Le II de l'article 40 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a autorisé le compte d'avances à percevoir des fonds de concours et à financer des dépenses réalisées par des opérateurs.

- L'article 195 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, **adopté à l'initiative de notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale** de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », a donné un statut législatif à la règle, correspondant jusqu'alors à une simple pratique, selon laquelle **les produits de cessions de biens immobiliers sont affectés à hauteur de 15 % au désendettement de l'Etat.**

Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, cet article prévoyait des **exceptions** dans le cas du ministère de la défense (jusqu'au 31 décembre 2014, fin de la période couverte par la loi de programmation militaire 2009-2014), des immeubles domaniaux situés à l'étranger (sans limitation de durée) et, jusqu'au 31 décembre 2009, des immeubles domaniaux mis à disposition du

ministère chargé de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

- L'article 60 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a autorisé le compte spécial à percevoir non seulement le produit de cessions de biens immobiliers, mais aussi les « *droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'Etat* ».

Il s'agissait notamment de tirer les conséquences du constat par la Cour des comptes que l'imputation de diverses ressources immobilières autres que des cessions, comme une soulte de la Société nationale immobilière (SNI), n'était pas conforme à l'objet du compte d'affectation spéciale.

La non-conformité à la LOLF de l'imputation de la soulte de la SNI au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », selon la Cour des comptes

« Comme pour les dépenses, certaines recettes sont imputées sur des CAS alors qu'elles sont étrangères à leur objet. Ainsi, (...) le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a autorisé en 2008 l'imputation, en 2009, en recettes du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, du versement d'une soulte de 215 M€ prévue dans le cadre d'un contrat de bail concernant le parc de logements domaniaux occupé par le personnel de la Défense. Même si l'administration la justifie par un souci d'efficacité, l'imputation de cette recette, qui ne correspond pas à un produit de cession, est irrégulière. »

Source : Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion de 2008

L'article 60 précité a également à nouveau élargi le champ des dépenses susceptibles d'être financées par le compte spécial.

- Enfin, l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a réalisé les modifications suivantes :

- parmi les dépenses du compte figurent désormais « *des versements opérés au profit du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"* ». Concrètement, il s'agit de permettre l'affectation au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » des produits de cession de biens immobiliers occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ;

- la liste des cessions **exemptées** de la règle de contribution au désendettement a été étendue aux cessions des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (comme les universités) ayant demandé la dévolution du patrimoine immobilier de l'Etat dont ils disposent, ainsi qu'à diverses cessions concernant l'aménagement du plateau de Saclay. **A l'initiative de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, la commission des finances avait pourtant supprimé cette double exemption** lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances ;

- surtout, à la suite d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, l'article 47 de la loi de finances pour 2006 prévoit

désormais que les produits de cessions des biens immeubles de l'État, ainsi que les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État, « **sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014** ». L'inclusion de l'année **2014** dans la période prise en compte résulte d'un **amendement de la commission des finances**, adopté à l'initiative de notre collègue **Philippe Marini**, alors rapporteur général ;

- enfin, toujours à l'initiative de la **commission des finances**, l'article 61 de la loi de finances pour 2011 a prévu la disparition au **31 décembre 2014** du régime d'exemption de contribution au désendettement qui bénéficie aux produits d'immeubles **situés à l'étranger**, par cohérence avec le droit existant relatif aux cessions du ministère de la défense.

B. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU FONCTIONNEMENT DU COMPTE

Le tableau ci-après retrace les recettes et les dépenses du compte spécial en prévision et en exécution, depuis son passage au « format LOLF ».

**Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » :
prévision et exécution**

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2010
Prévision (AE = CP, sauf en 2012, où on retient les CP)								
Recettes	479	500	600	1 400	900	400	400	3 879
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	139	75	90	60	30	60	52	394
« Contribution aux dépenses immobilières » (programme 722 jusqu'en 2010, puis 723)	340	425	510	1 340	140	340	400	2 755
« Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus » (programme 723)					730			730
Solde	0	0	0	0	0	0	-52	0
Pour mémoire : crédits du programme 721/recettes	29 %	15%	15%	4,3%	3,3%	15%	13%	
Exécution en AE								
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	69	175	51	32	45			372
« Contribution aux dépenses immobilières » (programme 722 jusqu'en 2010, puis 723)	328	753	285	495	402			2 264
« Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus » (programme 723)					-26			-26
Exécution en CP								
Recettes	799	828	397	616	592			3 232
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	68	175	51	32	45			372
« Contribution aux dépenses immobilières » (programme 722 jusqu'en 2010, puis 723)	225	684	306	868	375			2 459
« Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus » (programme 723)					193			193
Solde	505	-32	40	-285	-20			208
Pour mémoire : crédits du programme 721/recettes	8,6%	21,2%	12,9%	5,2%	7,6%			
Pour mémoire : écart entre les recettes et les dépenses immobilières	574	143	91	-253	24			580
Ecart entre prévision et exécution (AE)								
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	-70	100	-39	-28	15			-22
« Contribution aux dépenses immobilières » (programme 722 jusqu'en 2010, puis 723)	-12	328	-225	-845	262			-491
« Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus » (programme 723)					-756			-756
Ecart entre prévision et exécution (CP)								
Recettes	320	328	-203	-784	-308			-647
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	-71	100	-39	-28	15			-22
« Contribution aux dépenses immobilières » (programme 722 jusqu'en 2010, puis 723)	-115	259	-204	-472	235			-296
« Contribution aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus » (programme 723)					-537			-537
Solde	505	-32	40	-285	-20			208

NB : en 2006 le compte spécial correspondait à un unique programme 721 « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », divisé en deux actions intitulées « Contribution au désendettement de l'État » et « Dépenses immobilières ». Pour ne pas complexifier la présentation on retient la nomenclature budgétaire actuelle.

Le programme relatif à CHORUS concernait l'expérimentation menée en 2010 par trois ministères (défense, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche).

Source : commission des finances, d'après les projets et rapports annuels de performances

1. Un compte jusqu'à cette année voté en équilibre, avec des autorisations d'engagement et des crédits de paiement habituellement égaux à 15 % des recettes prévues

Jusqu'au présent projet de loi de finances :

- le solde du compte spécial a toujours été voté en équilibre ;
- les crédits de paiement prévus en loi de finances initiale pour le programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » étaient « normalement » égaux à 15 % des recettes prévues. Tel a été le cas en 2007, 2008 et 2011. Si tel a également été le cas pour le projet de loi de finances pour 2006, dans le texte promulgué la contribution au désendettement de l'État a été portée à 29 % des recettes prévues, maintenues inchangées ;
- en prévision, les autorisations d'engagement ont toujours été égales aux crédits de paiement.

Le présent projet de loi de finances innove sur ces trois points, comme on le verra ci-après.

2. Une contribution effective au désendettement de l'Etat habituellement supérieure aux dépenses du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »

a) Une affectation formelle d'une partie des recettes au « désendettement de l'Etat », sauf pour certains ministères

On rappelle que l'article 47 de la loi de finances pour 2006, modifié par l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, prévoit que les produits de cessions des biens immeubles de l'État, ainsi que les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État, « **sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014** ». Le taux de 15 % résulte on l'a vu de l'article 195 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, adopté à l'initiative de notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

La contribution au désendettement ne s'applique pas :

- aux produits de cessions d'immeubles occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014 ;
- aux produits de cessions des bâtiments situés à l'étranger jusqu'à la même date ;
- aux produits de cession des biens affectés ou mis à disposition des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et des établissements publics administratifs mentionnés au II de l'article L. 711-9 du code de l'éducation ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier ;

- à la part des produits de cession des biens immobiliers appartenant à l'État affectés ou mis à disposition d'établissements publics exerçant des missions d'enseignement supérieur ou de recherche qui contribue au financement de projets immobiliers situés dans le périmètre de l'opération d'intérêt national d'aménagement du plateau de Saclay ;

- aux produits de cession de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), ces produits étant affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Concrètement, l'affectation au désendettement correspond au mécanisme suivant :

- **affectation au programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » ;**

- **reversement au budget général de l'Etat, sous la forme d'une recette non fiscale, apparaissant dans l'annexe « Evaluation des voies et moyens » jointe aux projets de loi de finances initiale, ligne 2211.**

b) La « vraie » contribution du compte au désendettement : l'écart entre ses recettes et ses dépenses immobilières

La « véritable » contribution du compte spécial au désendettement de l'Etat a toutefois été en moyenne supérieure depuis la création du compte spécial aux dépenses du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État ».

En effet, cette « vraie » contribution correspond **non** aux dépenses du programme 721, mais à **l'écart entre les recettes du compte et ses dépenses immobilières**. Les dépenses du programme 721 correspondent simplement aux sommes reversées au budget de l'Etat. Or, ce qui importe, c'est bien la réduction du besoin de financement global de l'Etat, comptes spéciaux compris, qui détermine les sommes qu'il doit emprunter sur les marchés financiers. L'existence ou non d'une « tuyauterie » entre le compte spécial et le budget général de l'Etat n'a de ce point de vue aucune importance.

Par exemple, en 2006 les recettes du compte ont été supérieures de 574 millions d'euros à ses dépenses immobilières. Il a donc de fait contribué au désendettement de l'Etat pour ce montant, et non pour les 68 millions d'euros de dépenses du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État ».

Inversement, le déficit de 52 millions d'euros prévu pour 2012, de même que les crédits de paiement de 52 millions d'euros prévus pour le programme 721, sont purement optiques : les recettes et les dépenses immobilières du compte sont toutes deux égales à 400 millions d'euros, en conséquence de quoi la contribution « réelle » du compte au désendettement de l'Etat sera nulle.

Sur l'ensemble de la période dont l'exécution est connue (2006-2010), les dépenses immobilières auront été, en crédits de paiement, de 2,7 milliards d'euros, soit inférieures de 580 millions d'euros aux recettes, ce qui correspond à la « véritable » contribution du compte au désendettement de l'Etat, à comparer à des dépenses cumulées du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » de seulement 372 millions d'euros.

II. LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

A. DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES PLUS RÉALISTES

1. Un compte qui serait pour la première fois voté en déséquilibre

Le présent projet de loi de finances prévoit un déficit du compte spécial de 52 millions d'euros en 2012, soit rigoureusement égal aux crédits du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État », comme le montre le tableau ci-après, issu du projet annuel de performances.

Le solde du compte spécial en 2012, d'après le présent projet de loi de finances

(en euros)

Programme - Ministre intéressé	Recettes	Crédits	Solde
		Autorisations d'engagement Crédits de paiement	
Contribution au désendettement de l'État		52 000 000 52 000 000	
Contribution aux dépenses immobilières		300 000 000 400 000 000	
Total des autorisations d'engagement		352 000 000	
Total	400 000 000	452 000 000	-52 000 000

(+ : excédent ; - : charge)

Source : projet annuel de performances pour 2012

a) Un changement méthodologique dans le sens de plus de réalisme

Le fait que le présent projet de loi de finances prévoit, pour la première fois, un solde en déséquilibre, ne traduit pas une anticipation de dégradation de la situation du solde, mais **un simple changement méthodologique**, dans le sens de plus de réalisme.

Jusqu'à présent, le Gouvernement considérait implicitement que l'activité du solde était régie par une stricte annualité, les recettes d'une année servant à financer les dépenses de cette même année. Ainsi, il se contentait habituellement d'appliquer aux prévisions de recettes le taux de rétrocession, alors de 15 %, et de considérer que les dépenses immobilières étaient par construction égales aux 85 % restants.

Bien entendu, la réalité est très différente. Les ministères rétrocèdent bien au programme 721 les montants correspondant à leurs cessions de l'année, de sorte que les crédits de paiement de ce programme peuvent bien être prévus par l'application d'un taux aux prévisions de recettes, mais leurs dépenses obéissent à une logique propre, qui fait qu'elles peuvent, une année donnée, être supérieures ou inférieures au solde. Par exemple, le Gouvernement estime qu'en 2012 les dépenses immobilières devraient être de l'ordre de 400 millions d'euros, ce qui correspond également à l'estimation retenue pour les recettes.

Par ailleurs, cette année le Gouvernement ne chiffre plus les crédits de paiement du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » en appliquant le taux de rétrocession fixé par la loi au montant de **l'ensemble** des prévisions de recettes (400 millions d'euros en 2012), mais, comme cela est logique, aux seules cessions réalisées par des ministères non exemptés de la règle de rétrocession (260 millions d'euros en 2012).

L'application de la **methodologie antérieure** aurait conduit à retenir des crédits de paiement de **80 millions d'euros** (et non 52 millions d'euros) pour le programme 721 « Contribution au désendettement de l'État », et **320 millions d'euros** (et non 400 millions d'euros) pour le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières », comme le montre le tableau ci-après.

**Le solde du compte spécial et les crédits de paiement du programme 723 :
recalcul par la commission des finances**

(en millions d'euros)

	2011 (LFI 2011)			2012 (PLF 2012)					
				Présent projet de loi de finances			Présent projet de loi de finances, avec application de la méthodologie retenue jusqu'au présent PLF (calculs de la commission des finances)		
	Recettes	Crédits de paiement	Solde	Recettes	Crédits de paiement	Solde	Recettes	Crédits de paiement	Solde
721 Contribution au désendettement de l'État		60	0	0	52	0	0	80	
01 Contribution au désendettement de l'État		60	0	0	52	0	0	80	
723 Contribution aux dépenses immobilières		340	0	0	400	0	0	320	
01 Dépenses immobilières		340	0	0	400	0	0	320	
Total	400	400	0	400	452	-52	400	400	400

Calcul de la contribution au désendettement* :									
Recettes prises en compte		400			260			400	
Taux appliqué		15 %			20 %			20 %	

* Le projet annuel de performances pour 2012 indique (page 24) : « Les précédents PAP présentaient par convention une estimation de la contribution au désendettement par application d'un taux de 15 % au montant des recettes prévues en LFI, alors même qu'une partie de ces recettes était exonérée de contribution (ventes de biens utilisés par le ministère de la défense et biens situés à l'étranger). Cette pratique avait pour conséquence d'aboutir à une contribution prévisionnelle supérieure à l'exécution constatée en fin d'année.

« Pour l'année 2012, il est retenu une approche analytique de la contribution au désendettement en appliquant le taux de 20 % aux recettes inscrites en LFI, déduction faite de la part de cette estimation revenant aux ministères exonérés de contribution au désendettement. Les recettes brutes soumises à cette contribution ont été estimées à 260 M€ en tenant compte des prévisions de cessions faites par ministère. La contribution correspondante est de 52 M€ (260 × 20 %) ».

Sources : présent projet de loi de finances, calculs de la commission des finances

b) Une absence de « véritable » contribution du compte au désendettement de l'Etat en 2012

Le compte spécial ne contribuerait donc pas réellement au désendettement de l'Etat en 2012.

Certes, le programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » transférerait 52 millions d'euros au budget général de l'Etat, sous la forme de recettes non fiscales.

Mais en sens inverse, son déficit serait également de 52 millions d'euros, qu'il faudrait bien financer. Sa contribution nette au désendettement de l'Etat serait donc nulle.

Cela est logique : ses dépenses immobilières devant être égales à ses recettes, il ne peut pas en 2012 contribuer au désendettement de l'Etat autrement que de manière formelle.

c) A moyen terme, la contribution du compte spécial au désendettement n'est pas modifiée

Il ne faut cependant pas se méprendre sur le fait que ces changements méthodologiques ne changent rien en pratique.

Les obligations législatives en matière de rétrocession des recettes ne sont pas modifiées par le projet annuel de performances, qui constitue une simple prévision.

A moyen terme, le solde du compte spécial est par construction équilibré. Dès lors qu'on raisonne sur une période suffisamment longue, sa contribution effective au désendettement de l'Etat correspond bien aux dépenses du programme 721 « Contribution au désendettement de l'État ».

2. Des crédits de paiement pour la première fois différents des autorisations d'engagement

Si en 2011 les autorisations d'engagement étaient égales aux crédits de paiement, en 2012 elles seraient de 300 millions d'euros, contre 400 millions d'euros pour les crédits de paiement.

C'est la première fois qu'en prévision, les autorisations d'engagement du compte ne sont pas égales aux crédits de paiement.

Il s'agit là encore d'une conséquence de la volonté du Gouvernement d'évoluer vers davantage de réalisme dans ses prévisions. Dans le cas de l'année 2012, est ainsi pris en compte le fait que des crédits de paiement devraient être utilisés pour financer, notamment, des opérations engagées les années précédentes.

Les deux programmes de la présente mission

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012
Programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »	60 000 000	52 000 000	60 000 000	52 000 000
<i>Action 01 « Contribution au désendettement de l'Etat »</i>	<i>60 000 000</i>	<i>52 000 000</i>	<i>60 000 000</i>	<i>52 000 000</i>
Programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières »	340 000 000	300 000 000	340 000 000	400 000 000
<i>Action 01 « Dépenses immobilières »</i>	<i>340 000 000</i>	<i>300 000 000</i>	<i>340 000 000</i>	<i>400 000 000</i>
Total	400 000 000	352 000 000	400 000 000	452 000 000

Source : d'après le projet annuel de performances pour 2012

3. Des prévisions de recettes enfin réalistes ?

Selon le projet annuel de performances, la prévision de recettes de 400 millions d'euros en 2012 « correspond à un objectif ambitieux au regard des réalisations des années précédentes (395 M€ en 2008 ; 475 M€ en 2009, dont 201,3 M€ de produits exceptionnels, 502 M€ en 2010) mais réaliste ».

De fait, les prévisions de recettes sont plus réalistes qu'elles ne l'ont été de 2005 à 2010, comme le montre le tableau ci-après. La réalisation des recettes prévues pour 2010 dépendra toutefois fortement de l'évolution de la situation économique.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Prévisions						600	439	500	600	1 400	900	400	400
Réalisations	90	110	90	107	173	634	798	820	395	475	592		
Ecart						34	359	320	-205	-925	-308		

Source : documentation budgétaire de l'Etat

B. LA CRÉATION DE 2 INDICATEURS POUR LE PROGRAMME 723, CONFORMÉMENT AUX RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le présent projet de loi de finances se caractérise également, outre par ce plus grand réalisme des prévisions, par le fait **qu'il attribue enfin au programme 721 « Contribution au désendettement de l'État » des indicateurs de performances.**

1. La proposition de notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale : fixer un objectif d'intensification de la contribution au désendettement de l'Etat

Notre collègue **Nicole Bricq**, alors rapporteure spéciale de la présente mission, indiquait il y a un an à l'occasion de l'examen de celle-ci : « *Certes, la performance, en termes de désendettement, se mesure au montant même des produits affectés. Néanmoins, l'absence de dispositif de mesure de cette performance est contraire à l'article 7 de la LOLF.*

« *En vue de remédier à cette situation, votre rapporteure spéciale a proposé l'introduction d'un objectif « **intensifier la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat** », dont l'indicateur serait la part des produits de cession réalisés durant l'exercice affectée au désendettement, mesurée en pourcentage du total des produits. Constatant l'inertie de l'administration depuis lors, votre rapporteure spéciale ne peut que formuler à nouveau cette préconisation.* »

Le Gouvernement considère toutefois semble-t-il que le taux de rétrocession doit être celui prévu par l'article 47 de la loi de finances pour 2006, tel que modifié par l'article 61 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010¹.

2. L'objectif proposé par le présent projet de loi de finances : « améliorer la qualité des évaluations domaniales »

Aussi, l'objectif proposé par le présent projet de loi de finances est-il fondamentalement différent de celui proposé par notre collègue Nicole Bricq. Selon le projet annuel de performances, « *il s'agit de vérifier que le service France Domaine a su déterminer une valeur vénale très proche de celle du marché* ».

Les deux indicateurs proposés sont les suivants :

- « **Ecart global** entre prix réalisés à la vente et évaluations domaniales » ;
- « Mesure de l'**écart type**² des prix réalisés à la vente et évaluations domaniales ».

Le projet annuel de performances fournit les chiffres ci-après.

¹ On a vu que cet article prévoit que les produits de cessions des biens immeubles de l'État, ainsi que les droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État, « sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014 ».

² On rappelle que l'écart-type est une notion statistique mesurant la dispersion d'une série autour de la moyenne.

Les deux indicateurs proposés par le présent projet de loi de finances pour le programme 721 « Contribution au désendettement de l'État »

INDICATEUR 1.1 : Ecart global entre prix réalisés à la vente et évaluations domaniales

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Ecart global entre prix réalisés à la vente et évaluations domaniales	valeur	0,23	0,1		0,1	0,1	0,08

INDICATEUR 1.2 : Mesure de l'écart type des prix réalisés à la vente et évaluations domaniales

(du point de vue du contribuable)

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
Mesure de l'écart type des prix réalisés à la vente et évaluations domaniales	valeur	1,04	0,31		0,30	0,30	0,25

- **Le premier indicateur est en pratique difficilement utilisable.**

Tout d'abord, **son signe n'est pas précisé**. Le projet annuel de performances se contente en effet d'indiquer : « *Mode de calcul = Rapport de la différence entre la somme des prix de vente et la somme des estimations domaniales des immeubles cédés dans l'année concernée et qui sont recensés dans l'outil de suivi des cessions, rapportée à la somme des prix de vente de ces immeubles* ». Si l'on comprend bien, le résultat est donc exprimé sous la forme d'un coefficient (et non d'un pourcentage). Mais **faut-il comprendre, par exemple, qu'en 2011 les prix de vente ont été inférieurs, ou supérieurs de 10 % aux estimations de France Domaine ?**

Dans ce dernier cas de figure, le moyen de se conformer à la prévision serait tout trouvé : il suffirait de vendre les biens à un prix moins élevé...

Plus fondamentalement, on peut se demander si l'information fournie par cet indicateur ne concerne pas en réalité l'évolution du marché immobilier. En effet, il existe nécessairement un décalage temporel entre l'estimation par France Domaine et la cession du bien.

- **L'indicateur réellement pertinent est le second.**

On rappelle que l'écart-type est une notion statistique mesurant la dispersion d'une série autour de la moyenne.

Cet indicateur est indispensable. En effet, si France Domaine fournissait des évaluations aléatoires mais égales en moyenne aux prix du

marché, l'indicateur précédent donnerait l'impression qu'il fournit des évaluations fiables, alors que tel ne serait pas le cas.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 64 quater (nouveau)

(Art. 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005)

Création d'un document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'Etat

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Yves Deniaud, rapporteur spécial, crée un document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'Etat.

I. LE DROIT ACTUEL

La liste des documents de politique transversale est déterminée par l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

On rappelle que ces documents sont des annexes générales au projet de loi de finances de l'année, relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'instaurer un document de politique transversale intitulé « Politique immobilière de l'État ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

On ne peut que se féliciter du présent article.

En effet, comme le souligne son auteur, « *l'information transmise au Parlement reste incomplète et parcellaire* ».

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

ARTICLE 64 quinquies (nouveau)

Cession du domaine de Souzy-la-Briche

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, autorise la cession par l'État des bois et forêts composant le domaine de Souzy-la-Briche.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, tend à **autoriser la cession par l'État des bois et forêts composant le domaine de Souzy-la-Briche.**

Ce domaine a été cédé à l'État à titre gratuit par les actes de donation des 22 mai 1969, 12 avril 1972 et 19 décembre 1975. Initialement affecté au Président de la République, il a été mis à disposition du Premier ministre en 2007. Le domaine n'étant pas utilisé par ce dernier, il a été mis en location.

La cession de ce domaine de 256 hectares a été grevée de conditions et charges, concernant notamment l'entretien de la propriété.

L'État n'étant plus en mesure de satisfaire les conditions de la donation, il a été décidé de céder le domaine de Souzy-la-Briche.

L'article L. 3211-5 du code de la propriété des personnes publiques (CPPP) dispose que **les « bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi »**. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a déposé le présent amendement.

Il s'agit ainsi d'autoriser la cession du domaine. En effet, cette mutation ne pourra être effective qu'**après acceptation des ayants droit des donateurs**, conformément aux articles L. 2222-12 et L. 2222-13 du CPPP. À défaut d'un tel accord, le litige peut être résolu devant un juge en application des articles 900-2 et suivants du Code civil.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article prévoit la vente d'un bien immobilier qui n'est plus utilisé par les autorités de l'État. **Dans un contexte tendu pour les finances publiques, la cession du domaine de Souzy-la-Briche ne peut qu'être accueillie favorablement.**

En effet, dès 2009, lors du contrôle effectué sur les comptes et la gestion 2008 des services de la Présidence de la République, **la Cour des**

comptes avait mis en exergue le coût important afférent à l'entretien de ce domaine, par ailleurs très peu usité.

Toutefois, **vo**tre **commission des finances a émis des doutes concernant les conditions dans lesquelles devrait s'effectuer la cession du domaine de Souzy-la-Briche**. En effet, en l'état actuel des données connues, elle estime que les informations dont elle dispose sont insuffisantes pour se prononcer de manière éclairée sur cette autorisation d'aliéner ce domaine.

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

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION
DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012
SECONDE PARTIE
MISSION GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES

N°	1
----	----------

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Philippe DALLIER et Albéric de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 32
(ÉTAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local <i>Dont titre 2</i>				
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État <i>Dont titre 2</i>				
Conduite et pilotage des politiques économique et financière <i>Dont titre 2</i>				
Facilitation et sécurisation des échanges <i>Dont titre 2</i>				
Entretien des bâtiments de l'État				
Fonction publique <i>Dont titre 2</i>		10 000 000 0		10 000 000 0
TOTAUX		10 000 000		10 000 000
SOLDE		-10 000 000		-10 000 000

OBJET

Le présent projet de loi de finances prévoit la **création d'une nouvelle aide au maintien à domicile** au bénéfice des agents retraités de la fonction publique de l'État, accompagnée d'une dotation de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette aide est destinée aux pensionnés civils de l'État de plus 65 ans qui ne sont pas en situation de perte d'autonomie, soit **ceux qui ne bénéficient pas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)**. Elle doit être versée sous condition de ressources.

La nouvelle aide vient en remplacement à l'aide ménagère à domicile. Celle-ci avait été suspendue à partir de 2009 car les modalités de son attribution s'étaient éloignées de son objectif initial en conduisant à en faire bénéficier des personnes qui n'en avaient pas le plus besoin, tant en termes de dépendance que d'un point de vue financier.

En l'état actuel des informations dont dispose la commission, **il est difficile de déterminer si la nouvelle aide au maintien à domicile sera plus efficacement attribuée que l'ancienne aide ménagère à domicile.** Par ailleurs, **il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité de créer une telle prestation sociale au profit de personnes qui ne sont pas en situation de dépendance** d'autant que, si tel était le cas, elles bénéficieraient de l'APA.

Le présent amendement propose par conséquent de supprimer les crédits prévus pour le financement de l'aide au maintien à domicile. Ainsi, il prévoit une réduction de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de la dotation allouée à l'action 02 « Action sociale interministérielle » du programme 148 « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012
SECONDE PARTIE
COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE
L'ÉTAT

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Philippe DALLIER et Albéric de MONTGOLFIER

au nom de la commission des finances

ARTICLE 64 *QUINQUIES*

Supprimer cet article.

OBJET

L'article 64 *quinquies* autorise la cession par l'État des bois et forêts composant le domaine de Souzy-la-Briche.

Si la cession d'un domaine désormais inutilisé dont l'entretien est coûteux pour l'État ne peut qu'être accueillie favorablement, les informations dont dispose le Sénat quant aux conditions de la vente du domaine de Souzy-la-Briche sont à ce jour insuffisantes pour lui permettre de se prononcer de manière éclairée.

C'est la raison pour laquelle le présent amendement propose la suppression de l'article 64 *quinquies*.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

A. À TITRE RECONDUCTIBLE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements **minorant les crédits** de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » à hauteur de **42,74 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **37,24 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

À l'initiative du Gouvernement, elle a tout d'abord adopté un amendement tendant à réduire de 35 million d'euros le montant des AE et CP de cette mission. Il est procédé à cette diminution au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Cet effort est réparti, pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, de la façon suivante :

- 16,1 millions d'euros sur le programme « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » ;
- 2,2 millions d'euros sur le programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » ;
- 5,4 millions d'euros sur le programme « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » ;
- 5,9 millions d'euros sur le programme « Facilitation et sécurisation des échanges » ;
- 2,8 millions d'euros sur le programme « Fonction publique » ;
- 2,5 millions d'euros sur le programme « Entretien des bâtiments de l'État ».

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a aussi adopté un amendement tendant à **minorer de 7,7 millions d'euros les autorisations d'engagement et de 2,2 millions d'euros les crédits de paiement** du programme « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il s'agit de procéder au transfert à la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), rattachée au Secrétariat général du Gouvernement, des moyens de fonctionnement du réseau interministériel SIGMA (Service d'interconnexion du Gouvernement, des ministères et des

administrations), jusqu'alors géré par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME).

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, une nouvelle **minoration des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », à hauteur de 38 029 837 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Elle s'inscrit dans le cadre du second plan d'économies supplémentaires de 500 millions d'euros annoncé le 7 novembre 2011 par le Gouvernement.

Cette diminution porte en premier lieu sur le programme « **Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local** », à hauteur de **18 164 478 euros en AE et en CP**, et se répartit de la manière suivante :

- 7 688 487 euros sur les dépenses de personnel résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- 1 503 782 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- 8 972 209 euros résultant d'économies supplémentaires sur les dépenses immobilières et les achats de la direction général des finances publiques (DGFIP), ainsi que de la réingénierie de certains processus et métiers de cette direction.

Elle porte ensuite sur le programme « **Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État** », à hauteur de **2 105 186 euros en AE et en CP**, et se répartit de la manière suivante :

- 119 949 euros sur les dépenses de personnel résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- 754 556 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- 1 230 681 euros au titre de l'ajustement des besoins liés aux projets informatiques Chorus et Opérateur national de paye (ONP).

Cette réduction des crédits concerne en outre le programme « **Conduite et pilotage des politiques économique et financière** », à hauteur de **5 285 158 euros en AE et en CP**, et se répartit de la manière suivante :

- 478 719 euros sur les dépenses de personnel résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- 1 774 864 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- 3 023 575 euros résultant d'économies supplémentaires dans les domaines de l'information, de la formation et du fonctionnement courant des services ministériels.

Elle porte aussi sur le programme « **Facilitation et sécurisation des échanges** », à hauteur de **4 638 327 euros en AE et en CP**, et se répartit de la manière suivante :

- 1 239 170 euros sur les dépenses de personnel résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- 129 025 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- 3 270 132 euros résultant de l'évolution des dépenses induites par les mécanismes de contractualisation liant l'État et les buralistes et des gains d'efficacité réalisés par le réseau de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

Cette contraction des crédits touche par ailleurs le programme « **Entretien des bâtiments de l'État** », à hauteur de **6 263 962 euros en AE et en CP**, les échéances et conditions de mise en œuvre des opérations de travaux permettant de revoir à la baisse le niveau global de programmation initialement défini.

Enfin, la diminution de la dotation de la mission concerne le programme « **Fonction publique** », à hauteur de **1 580 726 euros en AE et en CP**, et se répartit de la manière suivante :

- 416 euros sur les dépenses de personnel résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie ;

- 76 907 euros correspondant à des économies sur les dépenses de communication et frais de représentation du programme ;

- 1 503 403 euros sur l'action 01 « Formation des fonctionnaires ».

B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour un montant global de 8 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », action 02 « Expertise, audit, évaluation et contrôle ».**

Par ailleurs, également en seconde délibération, l'Assemblée nationale a **minoré de 88,75 millions d'euros, à titre non reconductible, les crédits du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions ».**

C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Le solde de ces modifications **aboutit à réduire les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » respectivement de 80 769 837 euros et de 75 269 837 euros.**

Pour ce qui est de la **mission « Provisions »**, le solde de ces modifications conduit à une **réduction des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de 88 755 000 euros.**

II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit deux articles rattachés.

L'article 64 *quater* crée un document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État.

L'article 64 *quinquies* autorise la cession par l'État des bois et forêts composant le domaine de Souzy-la-Briche.

Ces deux articles additionnels sont commentés ci-dessus, dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2011, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux, sur les missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Provisions », le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » et les articles 64 *quater* et 64 *quinquies* du projet de loi de finances pour 2012.

EXAMEN DU RAPPORT SPÉCIAL

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale mission du pôle économique et financier de l'État. Relevant du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, elle comprend six programmes d'inégale importance. Technique, elle retrace des fonctions régaliennes liées à l'impôt, ainsi que des activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien ; elle comprend aussi la formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle. Toutefois, les enjeux rattachés à cette mission sont loin d'être négligeables. D'une part, la masse salariale – à laquelle 75 % des charges de la mission sont consacrées – représente plus de 7 % des dépenses totales de personnel du budget général de l'État. En 2012, elle devrait compter 116 251 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour un coût de 8,7 milliards d'euros. La maîtrise des dépenses de personnel de cette mission constitue donc un enjeu budgétaire essentiel. Une augmentation d'un point de la masse salariale de cette mission représente, par exemple, un coût supplémentaire de 86 millions d'euros en 2011. D'autre part, son principal programme regroupe les moyens de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui absorbent plus de 70 % de ses crédits.

Les dotations connaissent une légère baisse. Les crédits de paiement de la mission diminuent de près de 0,6 % par rapport à 2011 pour s'établir à 11,68 milliards d'euros. Les dépenses de personnel augmentant de 1,21 %, la réduction des crédits n'est obtenue que grâce à la réalisation d'économies substantielles. Elles s'élèvent à 190 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 173 millions d'euros en crédits de paiement et portent principalement sur les dépenses de fonctionnement. La forte diminution des dépenses liées à la fin du déploiement du système d'information Chorus représente près de 46 % des économies réalisées en autorisations d'engagement et plus de 20 % de celles réalisées en crédits de paiement. Ce système, déployé début 2011, ne devrait plus occasionner que des dépenses de maintenance. Cette diminution apparaît donc réaliste.

Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », la masse salariale devrait se réduire de 0,14 % en 2012. En effet, la hausse des dépenses de personnel résulte principalement du dynamisme de la contribution d'équilibre versée au compte d'affectation spéciale qui augmente de 4,6 % en 2012. Cette évolution est principalement permise par l'effort de maîtrise des dépenses de personnel réalisé par la DGFIP.

L'on peut, en s'appuyant sur les constatations réalisées par la Cour des comptes à notre demande, dresser un premier bilan de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Si la réunion institutionnelle de ces directions apparaît à ce jour comme une réussite, l'amélioration du service rendu aux usagers est plus difficile à mesurer. En outre, la principale source d'économies revendiquée résidait dans la réduction du nombre d'emplois. Néanmoins, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite était déjà bien engagé avant la fusion des ex-DGI et ex-DGCP. En outre, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du versement de mesures indemnitaires liées à la fusion à l'ensemble des agents de la DGFIP. Ces mesures ont ensuite été pérennisées pour certaines d'entre-elles. Enfin, nous serons particulièrement attentifs à ce que soient mesurés avec précision les gains de productivité permis par la fusion et à ce que la DGFIP s'engage désormais dans une démarche prospective comprenant la définition d'objectifs forts pour l'avenir. Lors de l'audition pour suite à donner organisée par la commission des finances le 25 octobre dernier, l'on nous a assuré que la DGFIP allait rectifier le tir et s'engager dans une démarche prospective.

Nous avons pu mettre en évidence que la réduction des effectifs, qu'elle soit liée ou non à la fusion, s'était accompagnée d'une contraction du nombre des contrôles fiscaux, ainsi que du montant des droits rappelés et des pénalités appliquées. Entre 2006 et 2010, les contrôles fiscaux concernant les particuliers ont ainsi diminué de 15 % et les droits rappelés de 3 %. Pire encore, le montant des pénalités appliquées a, quant à lui, connu une chute de 44 %. Il serait paradoxal que les économies réalisées nuisent à l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale.

Enfin, à titre personnel, je me suis interrogé sur ce que recouvrait la dotation de 10 millions d'euros réintroduite dans le programme n° 148 « Fonction publique » destinée au financement d'une nouvelle aide au maintien à domicile des fonctionnaires retraités. Cette aide est destinée aux fonctionnaires de plus de soixante-cinq ans ne bénéficiant pas de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Elle vient remplacer l'aide ménagère à domicile qui avait été supprimée en 2009, ayant perdu sa raison d'être. Or cette année, on nous propose de la rétablir, sans qu'il soit possible de savoir ce qu'elle recouvre exactement. C'est pourquoi, je déposerai un amendement d'appel visant à supprimer les crédits prévus. Je le ferai à titre personnel si la commission ne me suivait pas.

En conclusion, je recommande l'adoption des crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – La mission « Provisions » est originale en ce que ses deux dotations-programmes regroupent des crédits destinés à couvrir des dépenses indéterminées au moment du vote de la loi de finances. Ils sont répartis en tant que de besoin, en cours d'exercice, entre les autres missions, par voie réglementaire. Conformément à la LOLF, cette mission présente la spécificité d'être dénuée de stratégie de performance, partant d'objectifs, d'indicateurs et de projet annuel de performances.

D'un montant global de 178 millions d'euros en crédits de paiement, cette mission est la moins dotée du budget général. La dotation du programme « Provision relative aux rémunérations publiques » correspond aux mesures générales intéressant les agents du secteur public ; elle a vocation à financer les mesures générales, en matière de rémunérations publiques, dont la répartition, par programme, ne pourrait être déterminée *a priori* avec précision au moment du vote de la loi de finances. Pour 2012, ce programme n'est pas budgété, ce qui est le signe d'une bonne répartition *a priori* des dépenses de personnels entre missions.

La dotation du programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » regroupe, comme son nom l'indique, les crédits nécessaires à des dépenses accidentelles, imprévisibles et urgentes (catastrophes naturelles, événements extérieurs nécessitant le rapatriement de Français) ; 478 millions en autorisations d'engagement et 178 millions en crédits de paiement sont demandés. La différence de 300 millions d'euros en autorisations d'engagement correspond à la constitution d'une provision spécifique pour d'éventuelles prises de bail privé des administrations centrales et déconcentrées.

Les recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » sont estimées à 400 millions d'euros en 2012. Notre rapporteure générale s'est inquiétée à plusieurs reprises de la façon dont il contribue au désendettement de l'État. Pour la première fois depuis qu'il existe, il connaîtra un déficit modeste, de 52 millions d'euros, mais un déficit tout de même. Lorsqu'un ministère cède un bien immobilier, il perçoit les recettes correspondantes, après un prélèvement qui s'établit à 20 % pour 2012 et devrait être portée à 25 % en 2013 et 30 % en 2014. Ce prélèvement est affecté au programme « Contribution au désendettement de l'État ». Or la prévision de dépenses immobilières est exactement égale aux recettes ; il faut en savoir gré au Gouvernement, mais cela explique le déficit.

Des indicateurs de performances sont enfin associés au programme « Contribution au désendettement de l'État ». L'an dernier, Nicole Bricq avait préconisé de retenir pour objectif d'« intensifier la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'État ». Les indicateurs proposés par le Gouvernement n'ont rien à voir. Il s'agit de vérifier que le service France Domaine a su déterminer une valeur vénale proche de celle du marché grâce aux deux indicateurs que sont, d'une part, l'écart global entre les prix réalisés à la vente et les évaluations domaniales et, d'autre part, la mesure de l'écart-type des

prix réalisés à la vente et les évaluations domaniales. Au total, ces indicateurs me semblent pertinents, quoique moins ambitieux que celui proposé par Nicole Bricq.

Je vous propose d'adopter ces crédits avec enthousiasme.

Premier article rattaché, le 64 *quater* crée un document, tout à fait bienvenu, de politique transversale intitulé « Politique immobilière de l'État ». L'article 64 *quinquies*, ensuite, autorise la cession par l'État des bois et forêts composant le domaine de Souzy-la-Briche. Cette propriété, autrefois affectée à la Présidence de la République, n'est plus utilisée aujourd'hui. L'entretien de cette propriété étant coûteux pour l'État, sa revente ne peut qu'être accueillie favorablement. Mais dans la mesure où il s'agit d'un legs, il convient de s'assurer que les ayants droit ne s'y opposent pas. Nous vous invitons à adopter ces articles sans modification.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Le compte rendu de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique par la Cour des comptes a souligné le paradoxe d'une réforme ayant abouti à augmenter la masse salariale mais dont l'objectif n'était pas de faire des économies. Il s'agissait de faciliter la vie du contribuable, ce qui est sans doute davantage vrai aujourd'hui pour les contribuables entreprises que pour les particuliers. Cette fusion est plutôt réussie et le service coûte plus cher. Il en est souvent ainsi des bonnes réformes, qui peuvent ne dégager des économies qu'avec le temps.

Le dispositif de chasse à la fraude et à l'évasion vers les paradis fiscaux avait été adopté avec le soutien de l'opposition sénatoriale d'alors. Il nous permet de disposer aujourd'hui d'une cellule capable de mener des recherches longues et compliquées, notamment sur les prix de transfert pratiqués au sein des groupes. Il a fallu plus d'un an pour que cette cellule devienne opérationnelle mais c'est désormais le cas. Il est d'autant plus souhaitable que nous suivions de près ses activités que nos compatriotes sont désespérés d'entendre que plus rien n'est fait depuis la crise pour la lutte contre les paradis fiscaux. Le premier indicateur d'activité dont nous disposons, le pourcentage des contrôles réprimant les fraudes les plus caractérisées – lesquelles ? –, n'est pas nécessairement représentatif de la performance des services. Le second indicateur, à savoir le taux de recouvrement des droits et pénalités, appelle quant à lui une observation attentive de notre part car il pose directement la question du rendement pour le budget de l'État. Au-delà de la communication sur la cellule de dégrèvement, il est important que nous puissions suivre au plus près l'évolution de ces contrôles. Cela encouragera les contrôleurs, qui disposent désormais de pouvoirs de police judiciaire, à exercer leurs talents.

En ce qui concerne le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », je souhaiterais préciser que l'affectation, après 2014, du produit de l'ensemble des ventes immobilières au désendettement de

l'État ne résulte pas d'une proposition du Gouvernement mais d'un amendement du Sénat. Le Gouvernement n'y était pas très favorable, notamment à cause du ministère de la défense qui dispose d'un droit de retour dont il faudra débattre un jour.

L'article 64 *quinquies* attire l'attention, Monsieur le rapporteur spécial, sur le syndrome de l'hippodrome de Compiègne. Lorsque l'on cède un domaine public avec des bois et forêts, il faut passer par la loi. Le cas de Compiègne nous l'enseigne il faut aussi connaître les conditions de la cession. Or nous ne les connaissons pas pour Souzy-la Briche. Par exemple, l'évaluation du prix peut être un point susceptible de poser des difficultés. Pour cette raison, je ne voterai pas cet article tel qu'il est présenté. Je ne suis pas surprise que l'Assemblée nationale l'ait voté en l'état, mais faites attention, demandez bien à avoir regard sur la totalité de l'opération. Je vous incite à la méfiance et à la prudence.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial.- Sur le coût de la création de la DGFIP, je pense aussi qu'une réforme peut d'abord coûter avant de produire des effets. Mais dans le cas présent, sans doute traumatisés par l'échec de la réforme de 2000, on a été trop généreux en matière de primes. En outre, des avantages accordés en particulier aux agents de catégorie A de la DGFIP risquent d'avoir des répercussions dans d'autres secteurs de la fonction publique. Je ne suis pas persuadé qu'on ait bien mesuré le coût global des décisions qui ont été prises.

Nous regarderons la fraude fiscale et la lutte contre les paradis fiscaux de près, de même, je l'espère, que l'évasion de TVA liée aux achats effectués de manière électronique, un autre sujet souvent évoqué au sein de notre commission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Je ne connais pas dans le détail le dossier de la cession de Souzy-la-Briche. Il s'agit d'un legs effectué à la Présidence de la République qui n'a jamais été utilisé, sauf pour accueillir à une époque le cheval turkmène offert à François Mitterrand. Les services des présidents successifs ont essayé de trouver en vain une affectation à ce domaine qui constitue une charge puis l'Élysée en a transféré la gestion au ministère de la culture. Le bien ne présentant pas d'intérêt historique ou culturel...

M. Michel Berson. – Ce n'est pas un château !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – ... le ministère n'est pas parvenu à lui trouver une utilisation. Une cession s'imposait donc. S'agissant de bois et forêts, la prudence est de mise et, au-delà de la question de l'habilitation législative, se pose celle du recueil de l'avis favorable des ayants droit, ce qui n'est pas évident, les éventuels héritiers du couple qui avaient fait ce legs pouvant demander sa révocation si le cahier des charges n'est pas respecté.

Nous allons prendre attache avec France Domaine afin de connaître les conditions précises de cette cession.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – J’avais évoqué un amendement n° 1 qui supprime 10 millions d’euros correspondant aux crédits prévus pour le financement de l’aide au maintien à domicile dans le cadre du programme « Fonction publique ».

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Ce serait un amendement d’appel. Déposez-le pour que la commission l’examine.

M. Jean-Paul Emorine. – Ce ne serait pas forcément un amendement d’appel !

L’amendement n° 1, présenté par le rapporteur spécial, Philippe Dallier, à l’article 32 (État B annexé) du projet de loi de finances pour 2012, est adopté.

En conséquence, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ainsi modifiés, puis l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Provisions » et du compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 64 quater

La commission décide de proposer au Sénat l’adoption sans modification de l’article 64 quater du projet de loi de finances pour 2012.

Article 64 quinquies

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – L’Assemblée nationale a accepté à la va-vite la vente du domaine de la Souzy-la-Briche. Je mets en garde la commission des finances : on ne sait rien des conditions de la cession, de la position des légataires...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – C’est une charge de 200 000 euros par an, depuis des dizaines d’années !

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Pourquoi se précipiter aujourd’hui ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Nous avons besoin de sous !

Mme Fabienne Keller, présidente. – J'ai entendu les réserves de Madame la rapporteure générale. Reste qu'il est indispensable d'inscrire dans la loi le principe de la cession pour pouvoir y procéder le cas échéant : il serait dommage de rater cette occasion.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. – Nous serons attentifs aux conditions de la cession, qui se fera bien entendu sous réserve de la position des légataires.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – Je propose de rejeter l'article : le Gouvernement s'expliquera en séance publique.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet de l'article 64 quinquies du projet de loi de finances pour 2012.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », tels qu'amendés lors de sa réunion du 16 novembre, puis l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Provisions » et du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ainsi que l'adoption, sans modification, de l'article 64 *quater* et le rejet de l'article 64 *quinquies*.