

Paris, le 20 novembre 2013



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

Missions

**« GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES »**

et

« PROVISIONS »

Compte d'affectation spéciale

« GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Rapporteurs spéciaux :

Albéric de MONTGOLFIER et Philippe DALLIER

SOMMAIRE

Pages

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

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	9
A. L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE ET LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT	9
B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION EN 2014	10
1. <i>Des crédits en baisse de 1,5 % qui contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques</i>	10
2. <i>Une mission dominée par les dépenses de personnel</i>	12
3. <i>Des économies prévues hors titre 2 : une priorité donnée à la dématérialisation et à la simplification administratives ?</i>	13
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	16
A. LE PROGRAMME 156 « GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »	16
1. <i>La DGFIP, principale administration de la mission</i>	16
2. <i>Un programme qui contribue très fortement aux efforts budgétaires</i>	16
3. <i>Les chantiers à venir : modernisation et performance</i>	19
B. LE PROGRAMME 302 « FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES »	21
1. <i>La douane : une administration de régulation des échanges</i>	21
2. <i>Des crédits en légère hausse qui témoignent d'un effort de modernisation des douanes</i>	21
3. <i>Des transformations remises en cause par la suspension de la taxe poids lourds (TPL)</i>	23
4. <i>Une contribution réelle mais d'ampleur incertaine à l'effort de réduction des dépenses de personnel</i>	24
5. <i>Une attention plus grande doit être portée aux flux issus de la vente en ligne</i>	25
C. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ».....	26
1. <i>Le programme 221 : informatique et performance</i>	26
2. <i>Des crédits en hausse pour accompagner le développement de Chorus et du SI Paye</i>	28
D. LE PROGRAMME 218 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »	30
1. <i>Un programme diversifié d'impulsion des politiques publiques</i>	30
1. <i>Une stabilité des crédits essentiellement due à la compression des dépenses de fonctionnement et d'intervention</i>	30

E. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »	33
1. La formation et l'action sociale dans la fonction publique	33
2. Des postes de dépenses très sollicités en 2014	33
F. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »	35
1. Les dépenses d'entretien lourd du parc immobilier.....	35
2. Une baisse drastique des crédits du programme.....	37
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	39
• ARTICLE 67 (Art. 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ; art. 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 ; art. 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière) Abrogation du jour de carence et renforcement du contrôle des arrêts maladie dans la fonction publique	39
• ARTICLE 68 (Ordonnance n° 62-1106 du 19 septembre 1962, Art. 31 de la loi n°70-632 du 15 juillet 1970, Art.21 de la loi n° 77-1466 du 30 décembre 1977 de finances rectificative pour 1977). Dissolution de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer	49

**DEUXIÈME PARTIE :
LA MISSION « PROVISIONS »**

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS.....	53
A. LE PROGRAMME 551	53
B. LE PROGRAMME 552	53
II. DES CRÉDITS DÉROGATOIRES PAR VOCATION	54
A. DES CRÉDITS GLOBAUX, DONT L'EMPLOI DÉROGE AU CARACTÈRE LIMITATIF DES PROGRAMMES	54
1. Une procédure de répartition par voie réglementaire	54
a) Les crédits du programme 551 sont répartis par arrêté	54
b) Les crédits du programme 552 sont répartis par décret.....	54
2. Une dérogation au caractère limitatif des programmes.....	54
B. DES DOTATIONS DÉNUÉES D'OBJECTIF DE PERFORMANCE	55

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

I. UN COMPTE AU SERVICE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER ET DU DÉSENDETTEMENT DE L’ETAT	57
A. UNE DOUBLE FINALITÉ DE MODERNISATION ET DE DÉSENDETTEMENT	57
B. DES CRÉDITS EN BAISSSE	58
II. LES PRODUITS DE CESSIONS : UN ENJEU MAJEUR QUI NE DOIT PAS ÊTRE SACRIFIÉ SUR L’AUTEL DU COURT TERME.....	59
A. DES PRODUITS DE CESSIONS EN BAISSSE... MAIS SURÉVALUÉS ?.....	59
B. LE RISQUE PERSISTANT D’UNE POLITIQUE À COURTE VUE	60
1. <i>Des ventes à vil prix ?</i>	60
2. <i>Des recettes immédiates contre des charges permanentes ?</i>	61
3. <i>Le désendettement et la construction de logements sociaux : deux politiques contradictoires.....</i>	61
C. UNE ABSENCE DE RÉELLE CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L’ETAT EN 2014.....	62
1. <i>Une contribution inférieure à l’objectif de 30 %</i>	62
2. <i>Une contribution purement formelle en 2014</i>	63
III. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER	63
A. VERS UNE MEILLEURE PERFORMANCE IMMOBILIÈRE	63
B. LES GRANDS PROJETS PRÉVUS EN 2014 ET AU-DELÀ	64
1. <i>Le ministère de la défense</i>	64
2. <i>Le ministère des affaires étrangères</i>	64
3. <i>Le ministère de l’intérieur</i>	65
4. <i>Le ministère de l’écologie</i>	65
5. <i>Les ministères économiques et financiers</i>	65
6. <i>Le ministère de la justice</i>	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

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

1. Les crédits demandés pour la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » au titre de l'année 2014 s'élèvent à **11,67 milliards d'euros en AE et 11,45 milliards d'euros en CP**. Cela représente une baisse de 1,5 % des dépenses par rapport à 2013 (en CP), soit près de 174 millions d'euros. Cette diminution marque **la forte contribution de la mission à l'effort de maîtrise des dépenses publiques**.

2. **La direction générale des finances publiques (DGFIP) occupe un poids prépondérant** dans la mission, avec 73 % des crédits, soit 8,6 milliards d'euros sur un total de 11,5 milliards d'euros. Logiquement, c'est également la DGFIP qui contribue le plus à l'effort, avec une baisse de 1,8 % en CP (152 millions d'euros).

3. Les dépenses de personnel représentent 77 % du total des crédits de la mission GFPRH, soit 8,8 milliards d'euros. **Principal levier d'économies, les crédits de titre 2 baissent donc de 0,87 %, soit 77,4 millions d'euros**, malgré les contraintes du CAS « Pensions » et les incertitudes de pilotage. L'ensemble correspond à une baisse de 2424 ETPT.

4. **Les dépenses de fonctionnement baissent légèrement en CP** (- 1,9 %, soit 40 millions d'euros), **mais augmentent en AE** (+ 4,8 %, soit 104 millions d'euros). La hausse est même de 11,1 % pour la DGFIP. La contribution de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » aux efforts d'économie ne passe donc pas, en priorité, sur le fonctionnement.

5. De réels gains de productivité sont néanmoins attendus à la faveur des **efforts de dématérialisation des procédures et de simplification administrative**. L'administration fiscale et l'administration des douanes déploient en effet des efforts importants en ce sens, tandis que les progiciels Chorus et SI-Paye poursuivent leur déploiement.

6. **Les dépenses d'intervention et - surtout - d'investissement apportent en fait une contribution plus déterminante aux économies**, passant de 623,8 millions d'euros à 567,2 millions d'euros, soit une baisse de 56,6 millions d'euros (- 9 %). Vos rapporteurs spéciaux craignent qu'il ne s'agisse en partie d'**une solution de facilité**, ces dépenses étant moins contraintes mais, au moins s'agissant de l'investissement, tout aussi nécessaires à long terme.

La mission « Provisions »

7. **La mission « Provisions »**, dont seul le programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » est doté en 2014, bénéficie de 455,6 millions d'euros en AE et 155,6 millions d'euros en CP. La différence correspond à une provision habituelle en vue de financer les éventuelles prises à bail privées en cours d'année. S'agissant d'une mission « spécifique », aucun objectif de performance n'est fixé.

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

8. Les crédits demandés au titre du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » s'élevaient à **565 millions d'euros en AE et 550 millions d'euros en CP, soit respectivement une baisse de 9,6 % en AE (60 millions d'euros) et de 9,1 % en CP** (soit 55 millions d'euros). Les produits de cessions sont *de facto* intégralement affectés aux dépenses immobilières, puisque la contribution au désendettement de l'Etat est financée par un déficit du compte.

9. La baisse des crédits du CAS s'explique par **le ralentissement du rythme et de l'ampleur des cessions**, ainsi que par les conditions actuelles du marché de l'immobilier. Vos rapporteurs spéciaux appellent cependant à la plus grande vigilance **afin que les immeubles de l'Etat, et notamment ses immeubles historiques, ne fassent pas l'objet de cessions à vil prix.**

Les articles rattachés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

11. **L'article 67 vise à abroger le « jour de carence » des agents publics** instauré par la précédente majorité en 2012, afin de lutter contre les congés maladie abusifs, de générer des économies budgétaires et de restaurer l'équité avec le secteur public. Vos rapporteurs spéciaux estiment que la suppression de ce jour de carence, qui **a permis 164 millions d'euros d'économies l'année dernière**, serait une erreur.

12. **L'article 67 vise par ailleurs à renforcer le contrôle des arrêts maladie abusifs**, en assortissant de sanctions pécuniaires l'obligation de transmission des arrêts maladies sous 48 heures, et en prolongeant l'expérimentation qui permet aux caisses primaires d'assurance-maladie (CPAM) d'effectuer des contrôles de leur bien-fondé. **Vos rapporteurs spéciaux jugent ces mesures bienvenues**, mais regrettent qu'elles viennent en « remplacement » et non pas en « complément » du jour de carence.

10. Enfin, **l'article 68 vise à supprimer l'Agence nationale d'indemnisation des Français d'outre-mer (ANIFOM)**, c'est-à-dire principalement des rapatriés d'Algérie, qui n'a plus aujourd'hui lieu d'être. Ses missions résiduelles – essentiellement la conservation de ses archives – seront transférées à l'Office national des anciens combattants (ONAC).

Au 10 octobre 2012, 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, 49 % des réponses portant sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », ainsi que 100 % des réponses portant sur la mission « Provisions » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

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

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

A. L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE ET LES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT

La mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » constitue la principale mission du pôle économique et financier de l'Etat. Elle est composée de six programmes aux finalités très différentes, qui peuvent être répartis en deux catégories :

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

- d'autre part, pour 13 % des crédits de la mission, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** : modernisation administrative (programme 221), entretien des bâtiments de l'Etat (programme 309), mesures relatives à la fonction publique (programme 148). Le sixième programme (218) assure une fonction de « soutien » que le ministère chargé du budget partage avec le ministère en charge de l'économie.

Au total, la mission est marquée par **le poids prépondérant de la DGFIP** qui, avec ses presque 112 000 agents, représente 73 % du total des crédits de la mission.

B. LES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION EN 2014**1. Des crédits en baisse de 1,5 % qui contribuent à l'effort de maîtrise des dépenses publiques**

Les crédits alloués à la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » au titre de l'année 2014 s'élèvent à 11,67 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,45 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Cela représente **une baisse de 1,5 % des dépenses par rapport à 2013 (en CP), soit près de 174 millions d'euros.**

Hors contribution au CAS Pension, les crédits prévus pour 2014 s'élèvent à 8,94 milliards d'euros en AE, et 8,72 milliards d'euros en CP. La baisse est également de 1,5 % dans ce cas.

Cette diminution nette des crédits marque **la forte contribution de la mission à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.**

**Répartition par programme des crédits pour 2014 de la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 550 521 555	8 566 167 871	0,2%
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 602 483 315	1 632 607 817	1,9%
Programme 221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	207 157 620	230 771 938	11,4%
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	893 026 357	883 391 997	-1,1%
Programme 148 - Fonction publique	213 192 194	200 849 459	-5,8%
Programme 309 - Entretien des bâtiments de l'Etat	214 130 000	160 000 000	-25,3%
Total 2014 pour la mission	11 680 511 041	11 673 789 082	-0,1%

	Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 513 912 004	8 361 632 871	-1,8%
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 597 083 315	1 597 348 973	0,02%
Programme 221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	209 387 032	230 561 378	10,1%
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	883 006 867	884 535 561	0,2%
Programme 148 - Fonction publique	217 057 983	206 290 265	-5%
Programme 309 - Entretien des bâtiments de l'Etat	204 130 000	170 000 000	-16,7%
Total 2014 pour la mission	11 624 577 201	11 450 369 048	-1,5%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

L'effort réalisé en 2014 sur la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » est d'ailleurs supérieur à celui qui était prévu par le budget triennal 2013-2012¹.

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

(en CP) (en millions d'euros) (hors CAS « Pensions »)

LPFP 2014	PLF 2014 (format LPFP)	LPFP 2015
8 780	8 720	8 618

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Il apparaît cependant que l'effort est inégalement réparti entre les différents programmes de la mission.

En valeur absolue, c'est sans surprise la DGFIP qui contribue le plus, à hauteur de 152 millions d'euros (en CP), ces économies étant réparties entre les dépenses de personnel et les dépenses d'investissement. Par contraste, la DGDDI bénéficie comme l'année dernière d'une stabilité de ses crédits en raison d'un effort soutenu d'investissement.

¹ Article 11 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

En proportion des crédits ouverts, la baisse des crédits est très marquée pour le programme 148 « *Fonction publique* » (- 5,8 % en AE et - 5 % en CP) et surtout pour le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » (- 25,3 % en AE et - 16,7 % en CP). Les économies portent surtout sur les travaux en attente sur le parc immobilier de l'Etat ainsi que sur l'action sociale interministérielle.

En revanche, le programme 221 consacré à la modernisation de l'Etat se distingue du reste de la mission par une hausse de 10,4 % de ses crédits (en AE), qui s'explique par le **déploiement des progiciels Chorus et SI Paye** ainsi que des applications annexes.

2. Une mission dominée par les dépenses de personnel

Les crédits affectés à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » sont composés à **77 % de dépenses de personnel**, soit 8,8 milliards d'euros sur 11,5 milliards d'euros.

Répartition par titre des crédits pour 2014 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

(en CP) (en millions d'euros)

	PLF 2014 (en AE)	
Titre 2 : personnel	8 830,7	77 %
Autres dépenses :	2 619,7	23 %
Titre 3 : fonctionnement	2 052,2	18 %
Titre 5 : investissement	296,4	3 %
Titre 6 : intervention	270,8	2 %
Titre 7 : opérations financières	0,3	0 %
Total pour la mission	11 450,0	100 %

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Par conséquent, **les crédits de personnel représentent le principal levier de maîtrise des dépenses de la mission** « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ». En 2014, une hausse d'un point de la masse salariale représente un coût supplémentaire de 90 millions d'euros.

Logiquement, **ces crédits de personnel sont en baisse de 0,87 %**, soit 77,4 millions d'euros.

Hors CAS « Pensions », la baisse doit être relativisée puisqu'elle est de 0,52 %, soit 6,1 milliards d'euros en PLF pour 2014 contre 6,13 milliards d'euros en LFI pour 2013¹. Elle correspond tout de même à une **suppression**

¹ Source : questionnaire budgétaire.

de 2 424 équivalents temps plein (ETP) pour l'Etat, soit une diminution plus forte qu'en LFI pour 2013, où 2 198 ETP ont été supprimés. Cette baisse est **principalement supportée par la DGFIP**, où 2 413 ETPT sont supprimés.

Parmi les facteurs de dynamisme de la masse salariale figurent notamment la provision inscrite au titre de la Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) pour 10 millions d'euros, et la **suppression du jour de carence pour 9,5 millions d'euros** (cf. *infra*).

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

(pour les programmes concernés, après prise en compte des mesures de transfert)
(en équivalents temps plein travaillé - ETPT)

	ETPT en 2014	Évolution 2013/2014*	% des ETPT de la mission
Programme 156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	111 990	- 2 413	83,3%
Programme 302 - Facilitation et sécurisation des échanges	16 662	- 208	12,4%
Programme 221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	999	- 14	0,7%
Programme 218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	4 825	- 104	3,6%

Source : questionnaire budgétaire et PLF pour 2014

La prévision des départs en retraite retenue dans le cadre du PLF pour 2014 est de 4 084 ETP sur le périmètre de la mission, contre 3 873 ETP prévus en LFI pour 2013. Vos rapporteurs spéciaux signalent toutefois des **difficultés persistantes dans la prévision des départs en retraite**, imputables notamment à la complexité et à la multiplicité des déterminants propres à chaque agent. A cela s'ajoute l'impact, pour l'instant inconnu, de la réforme des retraites actuellement examinée au Parlement.

3. Des économies prévues hors titre 2 : une priorité donnée à la dématérialisation et à la simplification administratives ?

Les crédits hors titre 2, correspondant aux dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention, s'élèvent à 2,62 milliards d'euros pour 2014 (en CP), soit une baisse de 3,56 % par rapport aux crédits prévus en LFI pour 2013 (2,72 milliards d'euros).

Cette forte baisse traduit une participation importante à l'effort de maîtrise des finances publiques, conforme aux annonces faites par le Gouvernement.

La tendance est toutefois inverse en AE, avec 2,84 milliards d'euros prévus pour 2014, soit une hausse de 2,55 % par rapport aux crédits en LFI pour 2013 (2,77 milliards d'euros). Il ne faut cependant pas voir là une volonté de préserver les investissements, dans la mesure où ceux-ci baissent à la fois en AE (- 5,77 %) et en CP (- 11,13 %).

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
Titre 2 : personnel	8 908 083 352	8 830 714 868	-0,9%
Autres dépenses :	2 772 427 689	2 843 074 214	2,5%
Titre 3 : fonctionnement	2 153 811 940	2 257 522 850	4,8%
Titre 5 : investissement	328 416 443	309 470 946	-5,8%
Titre 6 : intervention	289 889 306	275 770 418	-4,9%
Titre 7 : opérations financières	310 000	310 000	0,0%
Total pour la mission	11 680 511 041	11 673 789 082	-0,1%

	Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
Titre 2 : personnel	8 908 083 352	8 830 714 868	-0,9%
Autres dépenses :	2 716 493 849	2 619 654 180	-3,6%
Titre 3 : fonctionnement	2 092 430 328	2 052 217 963	-1,9%
Titre 5 : investissement	333 463 715	296 355 799	-11,1%
Titre 6 : intervention	290 289 806	270 770 418	-6,7%
Titre 7 : opérations financières	310 000	310 000	0,0%
Total pour la mission	11 624 577 201	11 450 369 048	-1,5%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

La baisse des dépenses hors titre 2 de la mission est portée par une série de réformes d'importance, reprises dans le « programme ministériel de modernisation et de simplification » (PMMS) présenté en avril 2013. Les principaux axes sont les suivants :

- **la dématérialisation des relations avec les usagers** : télé-déclaration des impôts pour les particuliers et les entreprises auprès de la DGFIP, dématérialisation du contentieux fiscal, guichet unique national (GUN) de dédouanement pour la DGDDI ou encore portail d'informations réservé aux collectivités locales ;

- **la simplification des procédures administratives** : interlocuteur douanier unique, « test PME » et autres démarches déclaratives allégées ;

- **la poursuite de l'amélioration des fonctions support** : opérateur national de paie (ONP), service des achats de l'Etat (SAE), politique immobilière, valorisation du patrimoine immatériel etc.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de **l'effort de maîtrise des crédits hors titre 2** de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », et relèvent que les efforts de modernisation sont plus détaillés que les années précédente. Néanmoins, ces informations demeurent généralement insuffisantes, suscitant **les interrogations de vos rapporteurs spéciaux quant à la pérennité des économies engagées**.

De fait, on peut remarquer que si les dépenses d'investissement et d'intervention baissent de manière assez générale, **il n'en va pas de même pour les crédits de fonctionnement**. La baisse est légère en CP (- 1,9 %), et c'est une hausse qui a lieu en AE (+ 4,8 %). **Cette hausse des dépenses de fonctionnement atteint même 11,1 % en AE en ce qui concerne la DGFIP**, pour laquelle une amélioration de l'efficacité et de la performance est pourtant promise. Vos rapporteurs spéciaux seront donc très vigilants quant à la capacité de l'administration à poursuivre les efforts engagés sur la durée.

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » sans modification.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

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

1. La DGFIP, principale administration de la mission

Le programme 156 « *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public* » regroupe les crédits alloués à la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**. Cette direction unifiée est issue de la fusion, qui a abouti en 2008, entre la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Le responsable du programme est le directeur général des finances publiques.

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

Au 1^{er} janvier 2013, le réseau de la direction générale des finances publiques était constitué de 4 516 structures, soit : 2 645 trésoreries ; 37 centres des impôts (CDI), 539 services des impôts des entreprises (SIE), 231 centres des impôts fonciers (CDIF), 354 services de publicité foncière (ex-conservations des hypothèques) et 709 services des impôts des particuliers (SIP), ou SIE-SIP.

2. Un programme qui contribue très fortement aux efforts budgétaires

Les crédits demandés au titre de l'année 2014 s'élèvent 8,6 milliards d'euros en AE et 8,4 milliards d'euros en CP, ce qui représente respectivement une légère hausse de 0,2 % en AE (15 millions d'euros) et **une forte baisse de 1,8 % en CP (152 millions d'euros)**.

La contribution de la DGFIP aux efforts d'économies budgétaires se lit d'abord dans les dépenses de personnel, qui baissent de 1,4 % (soit 98 millions d'euros), pour s'établir à 7,2 milliards d'euros au total. La contribution au CAS « Pensions » baisse quant à elle de 3 % (soit 68,4 millions d'euros), pour s'établir à 2,2 milliards d'euros.

Le plafond d'emplois passe ainsi de 114 417 ETPT en 2013 à 111 990 ETPT en 2014, soit **une suppression nette de 2 413 ETPT**. La DGFIP est donc **de loin le premier contributeur à l'effort de réduction des effectifs** de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».

Ces suppressions viennent s'ajouter aux plus de 14 000 suppressions intervenues au titre des lois de finances de 2008 à 2013, ce qui représente une réduction totale de plus de 10 % des effectifs. Sur la période 2008-2012, le taux de non-remplacement s'établit à 63,3 %¹.

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **le titre 2 du programme 156 fait fréquemment l'objet d'un pilotage approximatif**, ce qui incite à prendre avec prudence les objectifs affichés. Ceci dit, l'exécution 2013 des crédits du titre 2 est – pour l'instant – la première à ne pas nécessiter l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance.

Répartition par titre des crédits du programme 156
« Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Titre 2 : personnel	7 267 997 938	7 168 034 490	-1,3%	7 267 997 938	7 168 034 490	-1,4%
Autres dépenses :	1 282 523 617	1 398 133 381	9%	1 245 914 066	1 193 598 381	-4,2%
Titre 3 : fonctionnement	1 227 447 513	1 363 968 381	11,1%	1 171 259 886	1 157 453 381	-1,2%
Titre 5 : investissement	54 342 604	33 250 000	-38,8%	73 920 680	35 230 000	-52,3%
Titre 6 : intervention	733 500	915 000	24,7%	733 500	915 000	24,7%
Total P. 156	8 550 521 555	8 566 167 871	0,2%	8 513 912 004	8 361 632 871	-1,8%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Les dépenses hors titre 2 connaissent une programmation plus heurtée, affichant une hausse de 9 % des AE (115 millions d'euros) mais une baisse de 4,2 % des CP (52 millions d'euros).

Cependant, il ne faut pas voir dans la hausse des AE un effort particulier d'investissement. Bien au contraire, **les dépenses d'investissement connaissent une baisse substantielle de 39 %**, passant de 54 à 33 millions d'euros. Cette baisse des dépenses d'investissement se traduit notamment par un report de travaux d'entretien immobilier, une tendance également sensible dans le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » (cf. infra).

En réalité, la hausse s'explique d'abord par les dépenses de fonctionnement, qui connaissent une hausse de 11,1 % et s'établissent à 1,4 milliard d'euros. Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de cette tendance, que les économies réalisées de manière globale sur la mission ne sauraient masquer ou compenser.

¹ Source : questionnaire budgétaire.

Par exemple, **les crédits de l'action 8 « Soutien »**, qui regroupe les crédits des fonctions transversales de la DGFIP, connaissent une hausse de 4,1 % qui est notamment imputable à la très forte hausse des « moyens de fonctionnement » tels que les frais de déplacement, les achats de fournitures ou encore la location de matériels divers. Ces frais de fonctionnement passent de 71,8 millions d'euros de CP en 2013 à 95,5 millions d'euros de CP en 2014, soit une hausse de 33 % (ou 23,7 millions d'euros).

Les dépenses prévues pour les autres actions affichent en revanche une plus grande stabilité, témoignant d'une répartition plus homogène des efforts entre les différentes missions de la DGFIP. On notera toutefois une baisse plus forte des CP consacrés à la gestion financière de l'Etat hors fiscalité (- 3,4 %) et à la gestion de la fiscalité des PME (- 2,3 %), où les économies de fonctionnement sont plus importantes.

Répartition par action des crédits du programme 156
« Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
1 - Fiscalité des grandes entreprises	100 940 175	101 533 639	0,6%
2 - Fiscalité des PME	1 801 492 227	1 759 929 832	-2,3%
3 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 292 995 372	2 305 142 609	0,5%
5 - Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	771 245 704	744 717 305	-3,4%
6 - Gestion des pensions	68 882 443	67 562 137	-1,9%
7 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 392 912 614	1 382 737 896	-0,7%
8 - Gestion des fonds déposés	70 100 620	67 564 855	-3,6%
9 - Soutien	2 051 952 400	2 136 979 598	4,1%
Total pour le programme 156	8 550 521 555	8 566 167 871	0,2%

	Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
1 - Fiscalité des grandes entreprises	100 940 175	101 533 639	0,6%
2 - Fiscalité des PME	1 802 472 227	1 761 599 832	-2,8%
3 - Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale	2 294 365 372	2 308 782 609	0,6%
5 - Gestion financière de l'Etat hors fiscalité	770 835 704	747 777 305	-3%
6 - Gestion des pensions	68 692 443	67 572 137	-1,6%
7 - Gestion financière du secteur public local hors fiscalité	1 395 492 614	1 376 627 896	-1,4%
8 - Gestion des fonds déposés	70 100 620	67 564 855	-3,6%
9 - Soutien	2 011 012 849	1 930 174 598	-4%
Total pour le programme 156	8 513 912 004	8 361 632 871	-1,8%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

3. Les chantiers à venir : modernisation et performance

La DGFIP poursuivra cette année sa modernisation, déclinée dans le cadre du projet stratégique, « *une stratégie de confiance 2013-2018* », présenté en juillet 2013. Dans cette perspective, l'architecture du programme 156 a été refondue et se structure désormais en quatre objectifs :

- « *garantir le recouvrement des recettes publiques et lutter contre la fraude* » ;
- « *payer rapidement et contrôler efficacement les dépenses publiques* » ;
- « *développer la qualité de service aux usagers* » ;
- « *améliorer l'efficacité de la DGFIP* ».

Les indicateurs de performance ont également tous été revus, dont certains en profondeur. Il en est ainsi pour **l'indicateur 4.1 relatif aux gains de productivité de la DGFIP** : les sous-indicateurs portant sur le taux d'intervention (sur l'impôt, sur les dépenses de l'Etat, sur les dépenses du secteur public local), que vos rapporteurs spéciaux avaient jugés insuffisants, ont cette année été complétés par un « *taux annuel d'évolution de la productivité globale* », calculés à partir de 12 ratios élémentaires¹.

Parmi les sources principales de gains de productivité figure la **dématérialisation des relations avec les usagers**, qu'il s'agisse des particuliers, des entreprises ou des collectivités publiques. Le programme 156 comprend essentiellement quatre grands projets informatiques : **SIRHIUS** (ressources humaines, cf. *infra*), **Copernic** (système fiscal), **Hélios** (secteur public local) et **Gestion des pensions**.

Des gains de productivité sont également attendus à la faveur de la **réorganisation des services centraux de la DGFIP**, de la montée en puissance de **l'intercommunalité** et de l'évolution de la **carte hospitalière**.

L'année dernière, vos rapporteurs spéciaux s'étaient intéressés aux **résultat du contrôle fiscal sur place**, se demandant si la conjonction entre la hausse des droits rappelées d'une part, et la baisse des pénalités appliquées et des contrôles réalisés d'autre part, ne correspondait pas à une stratégie de « *rendement* » sur des dossiers simples au lieu d'un effort sur les dossiers complexes.

Les résultats de cette année semblent indiquer une tendance différente, qui reste à confirmer : le nombre de contrôles, le montant des droits et le montant des pénalités augmentent tous, quoique dans une proportion différente.

¹ Ces ratios correspondent à diverses missions de la DGFIP : nombre de dossiers professionnels gérés par agent, nombre d'amendes par agent, nombre de titres de recettes et de mandats du secteur public local par agent etc.

Évolution du nombre de contrôles fiscaux sur place ainsi que des droits et pénalités appliqués

(en nombre de contrôles et en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2011/2012
Vérification de comptabilité (contrôle sur place)	47 844	47 703	47 689	47 408	48 178	1,6%
Total des droits simples rappelés	6 734	7 194	7 485	7 792	8 498	9,1%
Pénalités appliquées	2 285	2 184	2 292	2 213	2 932	32,5%
Examen contradictoire de l'ensemble de la situation fiscale personnelle (ESFP)	4 166	3 912	3 883	4 033	4 159	3,1%
Droits simples rappelés	384	412	469	557	579	3,9%
Pénalités appliquées	160	145	154	253	303	19,8%
Total des contrôles sur place	52 010	51 615	51 572	51 441	52 337	1,7%

Source : tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2014

Si certaines dispositions du *projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*¹, voté par l'Assemblée nationale le 5 novembre 2013, sont hautement contestables, d'autres pourraient cependant **donner aux vérificateurs de nouveaux instruments juridiques** dans la lutte contre la fraude fiscale : compétence étendue de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), possibilité d'exploiter des preuves d'origines illicites (telles que la « liste HSBC ») sous réserve d'une transmission régulière, possibilité de saisie des sommes rachetables des contrats d'assurance-vie ou encore copie des fichiers informatiques lors d'un contrôle inopiné.

¹ Cf. avis n° 730 fait par François Marc au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

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

1. La douane : une administration de régulation des échanges

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 2011¹. Le responsable du programme est le directeur général des douanes et droits indirects. Administration régulatrice du commerce international, la douane mène aujourd'hui une triple mission :

- **une mission fiscale** : la douane est chargée du recouvrement de la TVA à l'importation, des droits de douane reversés à l'Union européenne, des accises sur les tabacs, alcools et produits pétroliers. Elle est également chargée du recouvrement de l'éco-taxe, dont la mise en œuvre vient d'être suspendue (cf. *infra*).

- **une mission de soutien à la compétitivité économique** : la douane offre aux entreprises des procédures simplifiées et accélérées aux entreprises, offre des conseils personnalisés, produit des statistiques sur le commerce international et fait respecter les règles de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Union européenne.

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

2. Des crédits en légère hausse qui témoignent d'un effort de modernisation des douanes

Les crédits demandés au titre du programme 302 restent stables par rapport à 2013, à 1,6 milliard d'euros en CP. Cette tendance s'observait déjà l'année dernière.

On constate même une hausse de 1,9 % des crédits demandés en AE, soit 1,63 milliard d'euros pour 2014 contre 1,6 milliard d'euros pour 2013. Cette hausse est essentiellement portée par **un effort de 40,1 % sur les crédits d'investissement**, qui passent de 60 millions d'euros en AE en 2013 à 85 millions d'euros en 2014.

¹ La loi de finances initiale pour 2011 a procédé au transfert de la dotation afférente à la fonction fiscale de la DGDDI du programme 156 vers le programme 302.

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Titre 2 : personnel	1 131 473 845	1 136 143 973	0,41%	1 131 473 845	1 136 143 973	0,41%
Autres dépenses :	471 009 470	496 463 844	5,40%	465 609 470	461 205 000	-0,95%
Titre 3 : fonctionnement	145 829 470	152 084 700	4,29%	145 829 470	140 885 000	-3,39%
Titre 5 : investissement	60 000 000	84 099 144	40,17%	54 600 000	60 040 000	9,96%
Titre 6 : intervention	265 180 000	260 280 000	-1,85%	265 180 000	260 280 000	-1,85%
Total P. 302	1 602 483 315	1 632 607 817	1,88%	1 597 083 315	1 597 348 973	0,02%

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
1 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	450 493 833	452 157 527	0,37%
3 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	195 268 843	217 279 213	11,27%
4 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	246 498 407	244 810 807	-0,68%
5 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	420 866 540	417 727 248	-0,75%
6 - Soutien des services opérationnels	289 355 692	300 633 022	3,90%
Total pour le programme 302	1 602 483 315	1 632 607 817	1,88%

	Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	Variation
1 - Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	452 493 833	450 957 527	-0,34%
3 - Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	187 004 015	194 790 069	4,16%
4 - Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	246 498 407	245 170 807	-0,54%
5 - Fiscalité douanière, énergétique et environnementale	420 866 540	417 567 248	-0,78%
6 - Soutien des services opérationnels	290 220 520	288 863 322	-0,47%
Total pour le programme 302	1 597 083 315	1 597 348 973	0,02%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Cette hausse bénéficie essentiellement à l'action n° 3 « *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen* », ce qui s'explique par la nature des principaux investissements prévus par la DGDDI en 2014 :

- **le renouvellement du parc aérien**, avec l'acquisition de plusieurs aéronefs « multi-missions » BEECH Aircraft 350 ER, équipés de senseurs, dont la mise en service s'étalera jusqu'en 2016 ;

- **l'acquisition d'un navire patrouilleur** en Méditerranée, qui viendra compléter les moyens dont dispose la douane dans l'Atlantique et la Manche ;

- **l'acquisition de nouveaux moyens de surveillance** : endoscopes, rayons X, lecteurs automatiques de plaques d'immatriculation (LAPI), systèmes de détection de pollution maritime etc.

- **la modernisation des applications informatiques**, notamment le système de dédouanement Delta-X afin de prendre en compte la hausse des volumes du fret express, le paiement de la fiscalité le traitement des données concernant les passagers aériens (dites données PNR) et, surtout, la mise en œuvre de la **taxe poids lourds (TPL)**, qui devait multiplier par 5 le nombre de procès-verbaux.

La modernisation de l'administration des douanes, engagée depuis le début des années 2000, va au-delà des simples investissements. Les prochaines étapes de cette modernisation seront exposées dans **un projet stratégique à l'horizon 2018** actuellement en préparation. Il s'agira de poursuivre **l'effort de simplification, de dématérialisation et de lutte contre la fraude**. La démarche entreprise s'inscrira dans le cadre plus large de la réforme en cours du code des douanes de l'Union européenne.

3. Des transformations remises en cause par la suspension de la taxe poids lourds (TPL)

L'article 153 de la loi de finances pour 2009 a instauré une taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises, dite « **taxe poids lourds** » (TPL) ou encore **éco-taxe**¹. Cette taxe, dont le montant varie entre 8,8 et 15,4 centimes d'euros par kilomètre, s'applique aux véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes circulant en France sur certaines routes nationales et départementales.

L'administration des douanes est chargée du recouvrement de l'éco-taxe. Cependant, l'essentiel des missions de conception, de maintenance et surtout de recouvrement, ont été déléguées à un prestataire

¹ Sur l'éco-taxe, voir l'avis n° 334 (2012-2013) de notre collègue Marie-Hélène Des Esgaulx, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, déposé le 5 février 2013.

privé, dans le cadre d'un **partenariat public-privé**. C'est le consortium **Ecomouv'**, détenu à 70 % par la société italienne *l'Autostrade per l'Italia*¹, qui a été désigné le 20 octobre 2011 pour une durée d'environ 13 ans.

Afin d'assurer le pilotage stratégique de l'éco-taxe et le contrôle d'Ecomouv', la Douane a installé à Metz un nouveau service dédié : **le service taxe poids lourds (STPL), composé d'environ 130 agents**. En vertu du pouvoir régalién de l'Etat, c'est aussi ce service qui, formellement, constatera les manquements et les infractions relevés par les systèmes d'Ecomouv', et proposera les éventuelles transactions. **Le coût du STPL est estimé à environ 23 millions d'euros en rythme de croisière**. Le PLF pour 2014 prévoit en outre la création de 50 ETP supplémentaires à ce titre.

Cependant, le 29 octobre 2013, le Premier ministre a annoncé une « suspension » de l'éco-taxe, correspondant à un report *sine die* de sa mise en œuvre.

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent des conséquences d'une telle décision sur **l'équilibre du programme 302**, et plus particulièrement de son action 5 « *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale* ». En effet, le maintien du STPL à Metz et des agents qui y sont affectés pendant une période indéterminée à ce jour **constitue une lourde charge financière pour une utilité désormais incertaine**. Vos rapporteurs spéciaux seront donc très attentifs aux mesures qui seront prises pour faire face à cette situation.

4. Une contribution réelle mais d'ampleur incertaine à l'effort de réduction des dépenses de personnel

Les effectifs sont en baisse, avec un plafond de 16 662 ETPT pour 2014, contre 16 870 ETPT pour 2013, soit **une réduction de 208 ETPT**. Si les dépenses de personnel affichent une légère hausse de 0,4 % (à 1,1 milliard d'euros), celle-ci est donc exclusivement imputable à la contribution au CAS « Pensions » (344 millions d'euros en PLF pour 2014 contre 343 millions d'euros en LFI pour 2013). La DGDDI participe ainsi à l'effort de réduction des effectifs qui caractérise la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* ».

Toutefois, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **le titre 2 du programme 302 est chroniquement sur-exécuté**, ce qui incite à prendre avec prudence les objectifs affichés. Ainsi, **au titre de l'exécution 2013, un dépassement de 11,8 millions d'euros est attendu**, dont 9,9 millions d'euros hors CAS « Pensions ». Cette absence de maîtrise des dépenses de personnel a conduit la DGDDI à renoncer à un nombre important de recrutements (272 entrées).

¹ Le reste est détenu par Thalès (11 %), la SNCF (10 %), SFR (6 %) et Steria (3 %).

5. Une attention plus grande doit être portée aux flux issus de la vente en ligne

Dans le cadre de leur mission de contrôle budgétaire, vos rapporteurs spéciaux se sont intéressés au **rôle de la DGDDI dans la vente en ligne de biens matériels**, qui est en pleine explosion et représente aujourd'hui 25 milliards d'euros de chiffre d'affaires en France seulement.

La DGDDI est compétente pour les envois en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne, souvent expédiés par fret express ou postal. **La douane s'implique fortement dans sa mission de lutte contre les trafics** et y obtient de bons résultats, dont témoignent les indicateurs du projet annuel de performances : saisies de stupéfiants, de tabacs etc.

En revanche, il apparaît clairement que les droits et taxes à l'importation, et notamment la TVA, ne sont pas recouverts à leur juste niveau. Ainsi, sur les 5 millions d'euros redressés sur le fret à Roissy, seuls 750 000 euros (moins de 15 %) ont été redressés sur le fret express, et le fret postal n'a fait l'objet d'aucun redressement. Pourtant, 8 millions d'envois en fret express et 35 millions d'envois postaux transitent chaque année à Roissy. Cette situation s'explique - entre autres - par le manque d'instruments juridiques et l'impossibilité matérielle de contrôler un tel volume de petits colis individuels.

Compte tenu de l'enjeu budgétaire que représente ce problème, vos rapporteurs spéciaux ont formulé plusieurs recommandations, dont les principales sont les suivantes :

- instaurer **un système d'échange automatique d'informations entre la douane et les intermédiaires du commerce en ligne** (opérateurs de fret express et postal, intermédiaires de paiement etc.), sous la forme d'un droit de communication de l'administration ;

- **instaurer un prélèvement à la source de la TVA à l'importation, payée par l'acheteur au moment de la transaction en ligne** et non pas du dédouanement. Les intermédiaires de paiement en ligne pourraient être chargés de la liquidation et de la collecte de cette taxe ;

- **remettre en question les exemptions dont bénéficient le fret postal et les « envois de valeur négligeable » en fret express**, tant en matière d'obligations déclaratives que de franchises fiscales ;

- **encourager le recours au dispositif des « coups d'achat »**, qui permet aux agents des douanes de procéder anonymement à des achats de marchandises illicites, et élargir le dispositif notamment aux marchandises qui, sans être illicites, représentent de forts enjeux fiscaux ;

- **moderniser les systèmes d'information de la DGDDI ;**

- **redéployer les effectifs vers la lutte contre la fraude sur Internet**, sous réserve d'un renforcement préalable des instruments juridiques.

C. LE PROGRAMME 221 « STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ETAT »

1. Le programme 221 : informatique et performance

Le programme 221 « *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat* » regroupe les crédits des directions et services d'état-major du pôle économique et financier de l'Etat :

- la direction du budget (DB) et les départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptables ministériels (CBCM) placés auprès de chaque ministre ;
- l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) ;
- l'Opérateur national de la paye (ONP) ;
- le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) ;
- 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), chargée de la délivrance des agréments et de la lutte contre les sites illégaux, ainsi que les crédits de l'Observatoire des jeux (OdJ).

L'architecture du programme a connu un changement important : la loi de finances pour 2013 a **transféré les crédits de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME)**, correspondant à l'action 4, au nouveau **secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)**, rattaché aux services du Premier ministre (programme 129 « *Coordination de l'action gouvernementale* »)¹. Les crédits de l'action 4 sont donc nuls en 2013 et en 2014.

Le programme 221 vise à concevoir une politique des finances publiques et de la fonction publique axée sur la **performance**. Il 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'Etat.

¹ Décision prise par le conseil des ministres du 31 octobre 2012.

**Répartition par titre des crédits du programme 221
 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Titre 2 : personnel	84 854 262	83 839 482	-1,2%	84 854 262	83 839 482	-1,2%
Autres dépenses :	122 303 358	146 932 456	20,1%	124 532 770	146 721 896	17,8%
Titre 3 : fonctionnement	49 122 586	51 562 067	5%	52 722 194	52 130 456	-1,1%
Titre 5 : investissement	73 180 772	95 370 389	30,3%	71 810 576	94 591 440	31,7%
Total P. 221	207 157 620	230 771 938	11,4%	209 387 032	230 561 378	10,1%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

**Répartition par action des crédits du programme 221
 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2013	PLF 2014	
2 - Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	36 937 074	36 406 096	-1,4%
4 - Modernisation de l'Etat	0	0	
5 - Information financière de l'Etat	84 814 152	94 240 390	11,1%
6 - Système d'information et de production de la paye	62 716 908	77 736 769	24%
7 - Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12 917 193	12 737 822	-1,4%
8 - Régulation des jeux	9 772 293	9 650 861	-1,2%
Total pour le programme 221	207 157 620	230 771 938	11,4%

	Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	
2 - Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	36 937 074	36 406 096	-1,4%
4 - Modernisation de l'Etat	0	0	
5 - Information financière de l'Etat	81 103 801	89 715 390	10,6%
6 - Système d'information et de production de la paye	67 956 671	81 312 842	19,7%
7 - Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines	12 917 193	12 737 822	-1,4%
8 - Régulation des jeux	10 472 293	10 389 228	-0,8%
Total pour le programme 221	209 387 032	230 561 378	10,1%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

2. Des crédits en hausse pour accompagner le développement de Chorus et du SI Paye

Le programme 221 fait figure d'exception dans la mission, dans la mesure où ses crédits connaissent en 2014 une forte hausse de 11,4 % en AE (231 millions d'euros demandés) et de 10,1 % en CP (231 millions d'euros demandés également).

Cette hausse est concentrée sur les crédits d'investissements, qui passent de 73 millions d'euros à 95 millions d'euros en AE (+ 33 % en AE, et par ailleurs + 31,7 % en CP) et, dans une moindre mesure, sur les crédits de fonctionnement (+ 5 % en AE mais - 1,1 % en CP). Les dépenses de personnel affichent en revanche une baisse de 1,2 %, soit 1,1 million d'euros ou une baisse de 14 ETPT (passage de 1 013 ETPT à 999 ETPT).

Ces efforts d'investissement s'expliquent par la poursuite du déploiement des progiciels Chorus et SI Paye. Ainsi, ce sont les crédits de l'action 5 « *Information financière de l'Etat* » et de l'action 6 « *Système d'information et de production de la paye* » qui augmentent le plus, respectivement de 11,1 % (9 millions d'euros) et de 24 % (15 millions d'euros) en AE.

Chorus est le système d'information financière, budgétaire et comptable de l'Etat, destiné à mettre en œuvre les dispositions de la LOLF¹. Effectué sous l'égide de l'AIFE, le déploiement de Chorus est terminé depuis 2012. Les premiers comptes de l'Etat issus de Chorus (exercice 2012) ont ainsi été certifiés par la Cour des comptes en mai 2013, avec une atténuation des réserves² directement liée au basculement sur Chorus.

L'effort d'investissement porte dorénavant sur l'amélioration de Chorus³ ainsi que sur le lancement d'applications connexes et de nouvelles fonctionnalités, notamment « Chorus Factures » pour que l'Etat puisse recevoir des factures électroniques de ses fournisseurs⁴ et « Chorus DT » pour gérer de manière unifiée les déplacements temporaires des agents de l'Etat. A plus long terme et en fonction des crédits disponibles, les chantiers pourront couvrir la dématérialisation complète de la chaîne de dépense, la gestion de l'immobilier de l'Etat ou encore la comptabilité analytique. Au total, le budget prévisionnel de Chorus de 2006 à 2015 est estimé à 943 millions d'euros en AE, dont 94,2 millions d'euros prévus au titre de l'exercice 2014.

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

² Notamment en ce qui concerne le bilan immobilier de l'Etat.

³ Par exemple son adaptation aux dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit GBCP) du 7 novembre 2012.

⁴ Comme prévu par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

S’agissant de l’Opérateur nationale de paye (ONP), la livraison du SI-Paye a eu lieu en décembre 2012. L’enjeu des années à venir est donc, d’une part, l’amélioration et le déploiement du progiciel à tous les ministères (le ministère de l’agriculture devrait être raccordé en 2014), et d’autre part, la mise en place de systèmes annexes : tels que l’Offre-SIRH (système d’information des ressources humaines) et l’OGR (outil de gestion des référentiels). **Au total, le budget prévisionnel de l’ONP de 2008 à 2014 est estimé à 392 millions d’euros en AE,** dont 77,7 millions d’euros prévus au titre de l’exercice 2014. Sur ces crédits, 61,7 millions d’euros sont des crédits d’investissement.

Les **dépenses de fonctionnement** liées à Chorus et au SI Paye, également en hausse (cf. *supra*), concernent les nécessaires opérations de maintenance technique et réglementaire des progiciels.

Les six projets liés à Chorus et au SI Paye actuellement en cours de développement **ne souffrent pas, à ce stade, de dérapages comparables** à ceux qui se sont produits lors du développement de Chorus et du SI Paye, en termes de retard comme de dépassement de coûts.

Toutefois, il faut signaler que, le 19 juin 2013, les infrastructures de stockage de Chorus, hébergées par la société Bull, ont subi de lourds dégâts matériels à la suite d’un incendie déclenché par l’intervention d’un sous-traitant, **rendant l’application indisponible pendant cinq jours.** Si l’administration a demandé la prise en charge intégrale par la société Bull des frais résultant de l’accident, vos rapporteurs spéciaux soulignent toutefois que tous les risques techniques et financiers ne sont pas écartés. A l’avenir, les serveurs seront hébergés par les ministères sur les sites de Bercy et de Toulouse, et les finances de l’Etat ne peuvent guère se permettre de voir le coût de tels événements s’ajouter à celui des retards de développement des applications.

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

1. Un programme diversifié d'impulsion des politiques publiques

Le programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* » correspond à des **activités d'état-major** (coordination et pilotage stratégique) et **de soutien** (expertise, conseil, contrôle) des ministères du pôle économique et financier de l'Etat, ainsi qu'à des actions assurant la **convergence de politiques transversales** (achats, 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, les directions des ministères économiques et financiers, le service des achats de l'Etat (SAE), les corps d'inspection et de contrôle que sont l'Inspection générale des finances (IGF) et le Contrôle général économique et financier (CGEFI), la direction des affaires juridiques (DAJ), le service à compétence nationale TRACFIN ou encore l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE).

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 économiques et financiers. Cette dimension transversale explique que la responsabilité du présent programme ait été confiée au secrétaire général de ces ministères.

1. Une stabilité des crédits essentiellement due à la compression des dépenses de fonctionnement et d'intervention

Les crédits demandés pour le programme 218 au titre de l'année 2014 s'élèvent à 883,4 millions d'euros en AE et 884,5 millions d'euros en CP, soit respectivement une légère baisse de 1,1 % et une légère hausse de 0,2 %. **Au total, les crédits du programme affichent une grande stabilité.**

Cependant, cette apparente stabilité masque des mouvements plus heurtés au sein du programme, et notamment en ce qui concerne **les dépenses d'intervention, qui sont réduites de 58,3 % en AE et de 90,6 % en CP** (passant respectivement de 15,6 à 6,1 millions d'euros et de 16 à 1,5 million d'euros).

Répartition par titre des crédits du programme 218
« Conduite et pilotage des politiques économique et financières »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Titre 2 : personnel	423 507 307	442 446 923	4,5%	423 507 307	442 446 923	4,5%
Autres dépenses :	469 519 050	440 945 074	-6,1%	459 499 560	442 088 638	-3,8%
Titre 3 : fonctionnement	447 527 050	427 938 261	-4,4%	437 657 560	433 631 825	-0,9%
Titre 5 : investissement	6 020 000	6 186 813	2,8%	5 470 000	6 636 813	21,3%
Titre 6 : intervention	15 662 000	6 510 000	-58,4%	16 062 000	1 510 000	-90,6%
Titre 7 : opérations financières	310 000	310 000	0,0%	310 000	310 000	0,0%
Total P. 218	893 026 357	883 391 997	-1,1%	883 006 867	884 535 561	0,2%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Répartition par action des crédits du programme 218
« Conduite et pilotage des politiques économique et financières »

(en euros)

	Autorisations d'engagement		
	LFI 2013	PLF 2014	
1 - Etat-major, médiation et politiques transversales	346 887 570	346 436 198	-0,1%
2 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	66 745 095	65 256 798	-2,2%
3 - Promotion des politiques économiques et financières	15 309 875	15 424 934	0,8%
4 - Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	20 887 424	20 371 035	-2,5%
5 - Prestations d'appui et de support	443 196 393	435 903 032	-1,7%
Total pour le programme 218	893 026 357	883 391 997	-1,1%

	Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014	
1 - Etat-major, médiation et politiques transversales	346 883 367	346 416 198	-0,1%
2 - Expertise, audit, évaluation et contrôle	67 751 208	65 256 798	-3,7%
3 - Promotion des politiques économiques et financières	15 109 875	15 114 734	0,0%
4 - Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	20 887 424	20 031 038	-4,1%
5 - Prestations d'appui et de support	432 374 993	437 716 793	1,2%
Total pour le programme 218	883 006 867	884 535 561	0,2%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Ces dépenses d'intervention sont toutes rattachées à l'action 5 « prestations d'appui et de support ». La baisse provient essentiellement de la diminution du financement, par le haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), **d'opérations dans le secteur des communications téléphoniques**, qui passent de 15,1 millions d'euros en 2013 à 6 millions d'euros en 2014 en AE, et de 15,5 millions d'euros à 1 million d'euros en CP.

La baisse des crédits de fonctionnement est également notable en AE, avec une différence de près de 20 millions d'euros entre 2013 et 2014 (427,9 millions d'euros demandés en 2014 contre 447,5 millions d'euros en 2013). Il s'agit notamment des **dépenses de fonctionnement immobilier des services centraux** des ministères économiques et financiers. Cette baisse vient toutefois compenser la forte hausse de 36,8 millions d'euros prévue en loi de finances pour 2013.

Les crédits de personnel connaissent en revanche une hausse notable de 4,5 %, soit 18,9 millions d'euros sur 442,4 millions d'euros demandés pour 2014. Cette hausse est exclusivement imputable à la contribution au CAS « Pensions », qui passe de 110,1 millions d'euros en 2013 à 171,7 millions d'euros en 2014 (+ 56 %), ce qui pose **une sérieuse question de pilotage**. En revanche, les prestations sociales et les rémunérations d'activité sont en baisse, respectivement de 348 000 euros (sur 6,8 millions d'euros demandés pour 2014) et de 5 millions d'euros (sur 264 millions d'euros demandés). D'ailleurs le plafond d'emplois est fixé à 4 825 ETPT pour 2014, contre 1 939 ETPT pour 2013, soit une baisse de 104 ETPT en tenant compte des mesures de transfert (pour 10 ETPT).

Au total, vos rapporteurs spéciaux se demandent si la forte baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention ne permet pas de s'exonérer d'un pilotage plus resserré des dépenses de personnel, tout en affichant une stabilité des crédits du programme.

Par action, les évolutions des crédits sont réparties de manière plus uniforme. Les actions 1 « *État-major, médiation et politiques transversales* » et 2 « *Prestations d'appui et de support* », qui concentrent l'essentiel des enjeux (784 millions d'euros, soit 88,6 % des CP demandés), connaissent ainsi une baisse de 0,13 % et 1,24 % en CP. On peut toutefois signaler une baisse plus prononcée pour l'action 2 « *Expertise, audit, évaluation et contrôle* » (- 3,7 % en CP) et pour l'action 4 « *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique* » (- 4,1 % en CP), mais ces deux actions ne représentent que 9,6 % du total des crédits de la mission, soit environ 85 millions d'euros en 2014.

E. LE PROGRAMME 148 « FONCTION PUBLIQUE »

1. La formation et l'action sociale dans la fonction publique

Le programme 148 « *Fonction publique* » regroupe les crédits consacrés à la **formation interministérielle des fonctionnaires** de l'Etat 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 de l'École nationale d'administration (ENA) et des cinq Instituts régionaux d'administrations (IRA), sur lesquels la DGAFP exerce sa tutelle. Par ailleurs, cette action finance le suivi et la coordination des programmes de formation continue des différents ministères, ainsi que les 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) ;

- « *Action sociale interministérielle* » : cette action vise améliorer les conditions de travail et de vie des agents et de leurs familles. A cette fin, elle recouvre notamment : l'attribution de « chèques vacances » ou de chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants par exemple ; les aides au logement, sous la forme d'une aide financière à l'accès au logement locatif des personnels ou encore la réservation de logements sociaux ; l'aide financière au maintien à domicile des agents retraités.

2. Des postes de dépenses très sollicités en 2014

Les crédits du programme 148 connaissent une forte baisse pour l'année 2014 : de fait, les nécessaires mesures d'économies budgétaires passent par d'abord par **une baisse des dépenses non contraintes**, qui caractérisent notamment ce programme. Ainsi, les crédits demandés au titre de l'année 2014 s'élèvent à 201 millions d'euros en AE et 206 millions d'euros en CP, soit **une baisse sensible de respectivement 5,8 % et 5 %** (12 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP).

Les crédits de l'action sociale interministérielle (action 2) connaissent ainsi **une baisse très importante de 10,9 % en AE et 9,5 % en CP**, soit respectivement 15 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP. A titre d'exemples, les dotations prévues au titre des chèques emploi service universel (CESU) pour la garde de jeunes enfants passent de 53 millions d'euros à 48 millions d'euros en CP (- 16,6 %). La baisse n'est cependant pas uniforme puisque les crédits prévus pour les chèques vacances passent de 33,9 millions d'euros à 36 millions d'euros (+ 6,5 %).

Les crédits affectés à la formation des fonctionnaires (action 1) bénéficient en revanche d'une hausse de 3 % en AE et en CP. Les opérateurs du programme 148 contribuent toutefois à l'effort par une baisse de 40 ETP (18 pour l'ENA et 22 pour les IRA), sur un plafond total de 1359 ETP (dont 891 ETP d'élèves rémunérés).

Par titre, **ce sont les dépenses d'investissement qui diminuent le plus**, avec une baisse de 42,5 % en AE (7 millions d'euros), malgré une hausse de 15 % des CP (2 millions d'euros) pour l'année 2014. **En valeur absolue, la baisse la plus importante est celle des dépenses de fonctionnement** : 5,2 millions d'euros en AE (- 2,8 %) et 11 millions d'euros en CP (- 6,3 %).

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Titre 2 : personnel	250 000	250 000	0,0%	250 000	250 000	0,0%
Autres dépenses :	212 942 194	200 599 459	-5,8%	216 807 983	206 040 265	-5%
Titre 3 : fonctionnement	188 382 821	183 192 971	-2,8%	196 708 718	184 417 301	-6,3%
Titre 5 : investissement	16 245 567	9 341 070	-42,5%	11 784 959	13 557 546	15%
Titre 6 : intervention	8 313 806	8 065 418	-3%	8 314 306	8 065 418	-3%
Total P. 148	213 192 194	200 849 459	-5,8%	217 057 983	206 290 265	-5%

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
1 - Formation des fonctionnaires	78 678 749	81 016 987	3%	78 678 749	81 016 987	3%
2 - Action sociale interministérielle	134 513 445	119 832 472	-10,9%	138 379 234	125 273 278	-9,5%
Total P. 148	213 192 194	200 849 459	-5,8%	217 057 983	206 290 265	-5%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

La baisse générale des crédits du programme 148 est pleinement justifiée par la nécessité de redresser des comptes publics. Cependant, vos rapporteurs spéciaux soulignent que **la forte baisse des dépenses non contraintes, telles que les dépenses d'action sociale, ne doit pas servir de prétexte à un moindre effort sur les dépenses plus structurelles.**

La remarque vaut d'autant plus que la sous-consommation des crédits souvent constatée par le passé sur le programme 148 s'estompe nettement : ainsi, 98 % des crédits ont été consommés en 2012, et l'exécution au titre de l'année 2013 devrait se faire sans aucune marge¹.

F. LE PROGRAMME 309 « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »

1. Les dépenses d'entretien lourd du parc immobilier

Le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'Etat* », créé par la loi de finances initiale pour 2009, vise à retracer au sein d'un programme unique les **crédits d'entretien lourd des bâtiments qui sont propriété de l'Etat**. Jusqu'en 2008, les administrations assuraient, sur leur budget annuel, l'entretien et les travaux portant sur les immeubles qu'elles occupent. Elles continuent aujourd'hui d'assurer les responsabilités du locataire.

Au même titre que le compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* » (cf. *infra*), le programme 309 constitue un **outil de la politique immobilière de l'État propriétaire**.

Le programme 309 est placé sous la responsabilité du **chef du service France Domaine**, rattaché à la DGFIP. Toutefois, depuis la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'Etat, **un processus de régionalisation de la gestion des crédits d'entretien du propriétaire a été engagé**. En 2013, celle-ci a vu son périmètre étendu à la direction générale des finances publiques (DGFIP), à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et au ministère de la justice. Le pilotage régional de cette politique dépend donc des préfets de région et des **responsables régionaux de la politique immobilière de l'Etat (RPIE)**, qui relèvent de la DGFIP.

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 % à partir de 2011**.

La limite entre le programme 309 et le compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* » est fixée par la notion d'augmentation de la valeur vénale de l'immeuble concerné : lorsque cette valeur augmente à la suite d'opérations structurantes, celles-ci sont rattachées au CAS ; lorsque les opérations d'entretien sont seulement destinées à maintenir le bien dans un bon état d'utilisation, celles sont rattachées au programme 309. Le tableau suivant permet d'appréhender plus aisément la répartition.

¹ Source : questionnaire budgétaire.

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

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

Source : questionnaire budgétaire pour le PLF 2013

2. Une baisse drastique des crédits du programme

Les crédits du programme 309 demandés pour 2014 connaissent une baisse très importante par rapport à 2013, passant de 214,1 millions d'euros à 160 millions d'euros en AE (- 25,3 %, soit 54,1 millions d'euros) et de 204,1 millions d'euros à 170 millions d'euros en CP (- 16,7 %, soit 34,1 millions d'euros).

Répartition par titre et par action des crédits du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Titre 3 : fonctionnement	95 502 500	78 776 470	-17,5%	88 252 500	83 700 000	-5,1%
Titre 5 : investissement	118 627 500	81 223 530	-31,5%	115 877 500	86 300 000	-25,5%
Total P. 309	214 130 000	160 000 000	-25,3%	204 130 000	170 000 000	-16,7%

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
2 - Contrôles réglementaires	20 500 000	6 588 235	-67,9%	20 500 000	7 000 000	-65,9%
3 - Audits, expertises, diagnostics	2 050 000	1 882 353	-8,2%	2 050 000	2 000 000	-2,4%
4 - Maintenance préventive	35 750 000	32 000 000	-10,5%	30 750 000	34 000 000	10,6%
5 - Maintenance corrective	25 500 000	23 529 412	-7,7%	20 500 000	25 000 000	22%
6 - Travaux lourds - mise en conformité et remise en état	130 330 000	96 000 000	-26,3%	130 330 000	102 000 000	-21,7%
Total P. 309	214 130 000	160 000 000	-25,3%	204 130 000	170 000 000	-16,7%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Cette baisse est plus forte sur les crédits d'investissement que sur les crédits de fonctionnement (respectivement - 31,5 % et - 17,5 % en AE), témoignant d'un **gel de certaines des opérations les plus importantes**. La baisse très marquée (- 26,3 % en AE) de l'action 6 « *Travaux lourds - mise en conformité et remise en état* » témoigne également de cette tendance. D'une manière générale, **aucune action ne voit ses crédits augmenter**, la baisse étant comprise entre 7,7 % pour les opérations de maintenance corrective et 67,9 % pour les contrôles réglementaires.

Toutefois, la baisse faciale des crédits entre la LFI pour 2013 et la LFI pour 2014 ne rend pas exactement compte de la réalité, compte tenu du **niveau élevé des reports attendus**. Les crédits du programme 309 sont en effet régulièrement sous-exécutés. Ainsi, les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux précisent que « *la baisse du niveau des crédits [...] est toutefois soutenable au regard des spécificités de ce programme budgétaire et des besoins prioritaires de l'immobilier de l'Etat* ».

Vos rapporteurs spéciaux **prennent acte de la très forte mise à contribution du programme 309** au titre des économies réalisées sur la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », qui obéit à un impératif d'économies budgétaires incontestable. **Ils s'inquiètent néanmoins des possibles conséquences négatives d'une telle politique à long terme** : une dépense d'entretien repoussée aujourd'hui fera une dépense bien plus lourde demain. Vos rapporteurs spéciaux regrettent donc que les économies budgétaires soient réalisées **dans une perspective de court terme, au détriment des économies de long terme**.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 67

(Art. 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ; art. 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 ; art. 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; art. 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière)

Abrogation du jour de carence et renforcement du contrôle des arrêts maladie dans la fonction publique

Commentaire : le présent article vise à supprimer le « jour de carence » pendant lequel les agents publics en congé ne perçoivent pas leur traitement, et à renforcer, en contrepartie, l'obligation de transmission des arrêts maladie dans un délai de 48 heures et la possibilité de contrôler leur bien-fondé.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF DU JOUR DE CARENCE DES AGENTS PUBLICS

Le statut de la fonction publique prévoit que **les fonctionnaires d'État ont droit à des congés maladie**, « dont la durée totale peut atteindre un an pendant une période de douze mois consécutifs en cas de maladie dûment constatée mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions. [Le fonctionnaire] conserve alors l'intégralité de son traitement pendant une durée de trois mois ; ce traitement est réduit de moitié pendant les neuf mois suivants. Le fonctionnaire conserve, en outre, ses droits à la totalité du supplément familial de traitement et de l'indemnité de résidence¹ ». Des dispositions identiques sont prévues pour les agents de la **fonction publique territoriale² et hospitalière³**.

Instauré par l'article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, le « jour de carence » prévoit cependant que **les agents publics en congé maladie ne perçoivent pas leur rémunération au**

¹ Article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

² Article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

³ Article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

titre du premier jour de ce congé. Ce dispositif est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012.

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

- en cas de congé de longue maladie ;
- en cas de congé de longue durée ;
- en cas d'incapacité professionnelle résultant, notamment, de blessures ou de maladie contractées ou aggravées du fait des activités de service¹ ;
- en cas d'accident survenu dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Ce dispositif a été conçu pour une double finalité. D'une part, il s'agissait de faire contribuer les agents publics à **l'effort de redressement des comptes publics**, au même titre que les salariés du secteur privé. D'autre part, il s'agissait de **lutter contre l'absentéisme injustifié**, que favorisent l'absence de sanctions et l'insuffisance des contrôles.

Par comparaison, **les salariés du secteur privé sont soumis à trois jours de carence** avant de percevoir leur salaire. Au-delà, leur rémunération est prise en charge par l'assurance-maladie².

Toutefois, selon une étude de l'IRDES³, **64 % des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge de leur délai de carence par leur couverture complémentaire**, dans le cadre d'accords ou de conventions collectives⁴. Cette prise en charge atteint 77 % des salariés dans les entreprises de plus de 250 salariés.

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

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

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

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

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, le Gouvernement estimait l'économie budgétaire générée par le jour de carence à 122 millions d'euros par an¹. **La mesure n'a en fait, rapporté que 60,8 millions d'euros à l'Etat.**

B. UN CONTRÔLE DES ARRÊTS MALADIE TOUJOURS LACUNAIRE

La lutte contre les arrêts maladie abusifs dans la fonction publique ne repose pas sur le seul jour de carence, mais aussi sur le contrôle du bien-fondé des arrêts maladie. Pourtant, **les dispositifs de contrôle actuels souffrent de faiblesses majeures** qui rendent la politique de contrôle des arrêts maladie abusifs peu dissuasive, et donc peu efficace.

1. Une transmission des arrêts maladie obligatoire mais dépourvue de sanctions

D'une part, depuis un décret du Premier ministre, François Fillon, signé le 7 mai 2012², les agents publics souhaitant bénéficier d'un congé maladie ou d'un renouvellement de celui-ci doivent **transmettre à leur administration, dans un délai de 48 heures, une demande appuyée d'un certificat médical** signé par un médecin, un dentiste ou une sage-femme.

Toutefois, **le délai de 48 heures n'est pas contraignant**, et un dépassement de ce délai ne donne lieu à aucune retenue sur salaire, contrairement au régime en vigueur pour les salariés du secteur privé. La portée du dispositif s'en trouve donc considérablement limitée.

2. Des contre-visites très rares et bien souvent formelles

D'autre part, **l'administration peut diligenter des contrôles** afin de s'assurer du bien-fondé des arrêts maladie. Ces contrôles prennent la forme de **contre-visites médicales effectuées par des médecins agréés**³.

¹ A titre de comparaison, un jour de carence supplémentaire dans le secteur privé – soit un quatrième jour de carence – représenterait une recette évaluée à 220 millions d'euros.

² Décret n° 2012-713 du 7 mai 2012 modifiant le décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime des congés de maladie des fonctionnaires.

³ Article 25 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime de congés de maladie des fonctionnaires de l'État ; article 15 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux ; article 15 du décret n° 88-386 du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière.

Toutefois, l'administration ne fait que **très rarement usage de cette possibilité**. Et lorsqu'elle y a recours, **la contre-expertise est bien souvent formelle**, les médecins agréés étant réticents à revenir sur le diagnostic d'un confrère. Le fait que seuls les médecins agréés puissent effectuer les contrôles représente donc un frein majeur à un resserrement du contrôle des abus en matière de congés maladie.

Afin de remédier à ce problème, l'article 91 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 a **permis, à titre expérimental, de confier le contrôle des arrêts de travail aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM)** et aux services du contrôle médical placés près d'elles, c'est-à-dire à des **médecins contrôleurs spécialisés**. Cette expérimentation s'applique à la fonction publique d'Etat, où elle est actuellement menée dans certaines administrations centrales et déconcentrées¹, ainsi qu'aux collectivités locales et établissements publics de santé qui se portent volontaires.

Cependant, la Cour des comptes note que **les résultats de l'expérimentation sont globalement décevants**, à cause de la faible mobilisation des administrations et de problèmes de transmission². Ainsi, les contrôles réellement effectués ont porté sur **moins de 3 % des arrêts saisis par l'administration**, soit 1 843 arrêts sur les 66 639 arrêts saisis entre octobre 2010 et fin 2011. En fait, 4 851 sont entrés dans le champ du contrôle (7 %) mais sur cette masse 62 % n'ont pas pu être contrôlés pour cause d'arrêt échu ou de saisie erronée. Des progrès sont toutefois attendus en 2014.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'ABROGATION DU JOUR DE CARENCE DES FONCTIONNAIRES

Le présent article vise tout d'abord à **supprimer le jour de carence des agents publics**, en abrogeant l'article 105 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

B. LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DES ARRÊTS MALADIE

Le présent article vise par ailleurs à **renforcer le contrôle du bien-fondé des arrêts maladie** en remédiant à deux faiblesses particulières du dispositif actuel.

¹ Les administrations déconcentrées situées dans le ressort des CPAM de Clermont-Ferrand, Lyon, Nice, Rennes et Strasbourg, ainsi que certains services centraux du ministère de l'économie et des finances.

² Cour des comptes, juillet 2012, « Les arrêts de travail et les indemnités journalières versées au titre de la maladie », communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et à la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

1. Des sanctions pécuniaires en cas de non-transmission des arrêts maladie

D'une part, il est proposé de **conditionner le bénéfice du congé maladie à une transmission de l'avis d'arrêt de travail dans un délai de 48 heures** par le fonctionnaire à son administration.

Concrètement, il s'agit de prévoir des **sanctions pécuniaires pour non-transmission** des arrêts maladie dans le délai de 48 heures applicable au régime général de la sécurité sociale. Le dispositif consiste en **une réduction de 50 % de la rémunération** versée au titre du congé de maladie, dès lors que le fonctionnaire n'aurait pas satisfait, deux fois sur une période de 24 mois, à l'obligation de transmission de son avis d'arrêt de travail dans un délai de 48 heures.

Le présent article propose donc de modifier en ce sens les lois relatives au statut de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Des modifications réglementaires¹ devront intervenir pour compléter l'ensemble.

Ce dispositif n'est pas applicable aux personnels militaires, qui sont soumis à des dispositions spécifiques. Les agents non-titulaires des trois fonctions publiques y sont quant à eux déjà soumis², du fait de leur affiliation au régime général de la sécurité sociale.

2. La confirmation du rôle de l'Assurance-maladie dans le contrôle

D'autre part, il est proposé de **prolonger l'expérimentation qui confie aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) le contrôle du bien-fondé des arrêts maladie**, afin de « *remédier aux insuffisances du mécanisme de contrôle existant fondé sur le recours aux médecins agréés* ». L'expérimentation s'étendrait donc jusqu'au 31 décembre 2015, alors qu'elle devait s'achever le 25 mars 2014.

Dans la perspective d'une **possible généralisation à l'ensemble de la fonction publique**, une évaluation est prévue six mois avant la fin de l'expérimentation.

¹ Décret n° 86-442 du 14 mars 1986 relatif à la désignation des médecins agréés, à l'organisation des comités médicaux et des commissions de réforme, aux conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics et au régime des congés de maladie des fonctionnaires ; décret n° 87-602 du 30 juillet 1987 pris pour application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif à l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux ; décret n° 88-386 du 19 avril 1988 relatif aux conditions d'aptitude physique et aux congés de maladie des agents de la fonction publique hospitalière.

² Articles L. 321-2 et R. 321-2 du code de la sécurité sociale.

C. UN COÛT SUPÉRIEUR AUX ÉCONOMIES ATTENDUES

La suppression du délai de carence devrait représenter un coût total de 164,3 millions d'euros par an, pour l'ensemble des trois fonctions publiques, d'après les chiffres fournis dans l'évaluation préalable du présent article et fondées sur les économies réalisées en 2012 grâce au jour de carence.

Les économies générées par les sanctions pour non-transmission des arrêts maladie sous 48 heures sont quant à elles estimées à environ 8 millions d'euros.

Au total, le présent article aurait chaque année un coût net et direct de près de 157 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques, dont presque 58 millions d'euros pour l'Etat.

Coût net (+) ou économies nettes (-) de la mesure proposée

(en millions d'euros)

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

Source : commission des finances, d'après l'évaluation préalable du présent article

*

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. LE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES : DES MESURES POSITIVES MAIS UNE PORTÉE EST TRÈS LIMITÉE

Le renforcement des obligations et des contrôles liés aux demandes d'arrêts maladie **constituent des mesures de bon sens**, qui permettront de lutter contre les abus et de réaliser des économies. **Il conviendra toutefois de juger si celles-ci produisent de bons résultats en pratique**, c'est-à-dire si l'administration se saisit effectivement de ces nouvelles possibilités.

Ces mesures de contrôle sont présentées comme une « compensation » de la suppression du jour de carence, comme une substitution d'une politique à une autre. Mais vos rapporteurs spéciaux s'interrogent : **pourquoi faudrait-il opposer deux types de mesures qui sont tout à fait complémentaires et gagneraient à être cumulés ?**

1. Les sanctions pour non-transmission des arrêts maladies : une bonne mesure mais un impact limité

Le fait d'assortir d'une sanction pécuniaire l'obligation de transmission des arrêts maladie dans un délai de 48 heures permet de donner une portée effective à cette mesure. Il s'agit là d'une avancée qui s'inscrit dans la continuité des décisions prises par la précédente majorité.

Vos rapporteurs soulignent néanmoins que **le gain attendu** de cette mesure – soit 8 millions d'euros – est **non seulement assez faible, mais aussi très incertain** compte tenu des hypothèses retenues pour son calcul¹.

2. Le transfert des contrôles à l'assurance-maladie : une bonne idée

Concernant le **transfert du contrôle des arrêts maladie aux CPAM**, vos rapporteurs spéciaux se félicitent de la prolongation de l'expérimentation, mais **regrettent toutefois que le présent article n'aille pas au-delà**, en proposant directement une généralisation du dispositif.

De fait, selon les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux lors de leurs travaux préparatoires, **les CPAM ne disposent pas, à ce jour, des personnels suffisants pour assurer ces nouvelles missions**. Des recrutements seraient actuellement à l'étude, et constitueraient alors une charge à inscrire dans un prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

En d'autres termes, **la « contrepartie » à la suppression du jour de carence prévue par le Gouvernement est presque totalement fictive**. La meilleure preuve en est qu'aucune recette budgétaire n'est attendue à ce titre pour l'année 2014...

De plus, cette mesure ne sera certainement pas mise en œuvre pour les arrêts de courte durée, c'est-à-dire deux ou trois jours, qui sont précisément le problème que vise à résoudre le jour de carence. Cette mesure a plutôt vocation à être appliquée pour des arrêts plus prolongés. **Il s'agit donc d'une bonne mesure, mais pas d'une mesure de « remplacement » du jour de carence. À ce titre, elle manque totalement sa cible.**

¹ Les hypothèses retenues pour le calcul de ces 8 millions d'euros sont en effet contestables, en l'absence de statistiques directement utilisables. Ainsi, le calcul est basé sur une hypothèse de 551 600 arrêts de travail, soit deux arrêts par an pour 275 800 agents (soit 33 % des agents ayant au moins un arrêt par an).

B. LA SUPPRESSION DU DÉLAI DE CARENCE : UNE ERREUR QUI POURRAIT AVOIR DE LOURDES CONSÉQUENCES

1. Le jour de carence : une mesure efficace

L'instauration du jour de carence n'a généré que 60,8 millions d'euros de recettes, soit moins qu'attendu. Pour autant, il ne faut pas forcément y voir un échec de la mesure, mais plutôt un **signe de son efficacité** : si le jour de carence produit des recettes inférieures aux attentes, c'est parce que **l'absentéisme a diminué**. De fait, selon une étude de l'Insee¹, entre 2011 et 2012, la proportion d'agents en arrêt maladie de courte durée est passée de 1,2 % à 1 % dans la fonction publique de l'Etat, et de 0,8 % à 0,7 % dans la fonction publique hospitalière – soit respectivement **une baisse de 16,7 % pour la fonction publique de l'Etat et de 12,5 % pour la fonction publique hospitalière**. L'absentéisme est en revanche resté stable dans la fonction publique territoriale, à 1,1 %.

La baisse de l'absentéisme au titre des arrêts maladie de courte durée a été **pour partie « compensée » par une hausse des congés pris au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (ATMP)**, qui ne sont pas soumis au jour de carence. Cet effet, qui a été confirmé à vos rapporteurs spéciaux, **indique qu'il existe bien des abus** et des situations de complaisance en la matière.

Vos rapporteurs spéciaux se sont plus particulièrement intéressés aux conséquences du jour de carence dans la fonction publique hospitalière, et à la comparaison avec le secteur privé.

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

Une étude de la FHP portant sur 190 000 agents des CHU (centres hospitaliers universitaires) a fait état, sur les huit premiers mois de l'année

¹ Source : Insee, enquête emploi 2011-2012.

2012, de 119 349 jours de carence pour 9,9 millions d'euros d'économies, soit par extrapolation **22,4 millions d'euros d'économies en année pleine sur 17 CHU**. Une enquête réalisée en février 2013 sur 18 établissements a montré **une baisse de 7 % de l'absentéisme**.

Par comparaison, **les salariés des cliniques et hôpitaux privés sont soumis à trois jours de carence pleins**, qui ne sont *pas* pris en charge dans le cadre de leur convention collective. D'après la Fédération de l'hospitalisation privée (FHP), dont vos rapporteurs spéciaux ont rencontré les représentants, **cette mesure permet de minimiser considérablement l'absentéisme et d'éviter l'écueil de l'« activité perlée »** qui désorganise les services et nuit à la qualité des soins¹.

Enfin, selon le Gouvernement, la suppression du jour de carence coûterait 164 millions d'euros par an au total : c'est la meilleure preuve de son utilité pour le redressement des finances publiques, et le meilleur argument pour conserver ce dispositif. Il s'agit là d'une perte budgétaire bien certaine, et bien plus importantes que les recettes attendues des « contreparties » en matière de resserrement des contrôles.

2. Le jour de carence : une mesure d'équité

Au-delà de l'argument budgétaire et de l'argument de lutte contre la fraude, vos rapporteurs spéciaux considèrent que **le jour de carence constitue bel et bien une mesure d'équité entre secteur public et secteur privé**. En effet, si 64 % des salariés du secteur privé bénéficient d'une prise en charge par leur couverture complémentaire, **cela laisse toujours 36 % des salariés du secteur privé sans prise en charge** (cf. *supra* le cas des cliniques privées). De plus, les 64 % bénéficiant d'une couverture paient des cotisations sociales pour celle-ci.

Dans une perspective d'économies tout autant que d'équité, vos rapporteurs spéciaux vous proposent donc de maintenir le jour de carence des fonctionnaires tel qu'il existe aujourd'hui. A cette fin, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter un amendement supprimant le premier alinéa du présent article, tout en maintenant par ailleurs le renforcement des mesures de contrôle.

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



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014
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. de MONTGOLFIER et DALLIER,
rapporteurs spéciaux

ARTICLE 67

Alinéa 1

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Le présent amendement vise à **maintenir le jour de carence des agents publics**, dont l'article 67 prévoit la suppression. Instauré en 2012, le jour de carence prévoit que les agents publics en congé maladie ne perçoivent pas leur rémunération au titre du premier jour de ce congé.

La mesure a prouvé son efficacité : elle a rapporté l'année dernière 164 millions d'euros à l'administration, et elle a permis de faire baisser l'absentéisme, par exemple de 7 % dans les centres hospitaliers universitaires.

Il s'agit par ailleurs d'une mesure d'équité : en effet, les salariés du secteur privé sont quant à eux soumis à *trois* jours de carence, qui, pour un tiers des cas, ne sont pas pris en charge par une couverture complémentaire.

ARTICLE 68

(Ordonnance n° 62-1106 du 19 septembre 1962, Art. 31 de la loi n°70-632 du 15 juillet 1970, Art.21 de la loi n° 77-1466 du 30 décembre 1977 de finances rectificative pour 1977).

**Dissolution de l'Agence nationale pour l'indemnisation
des Français d'Outre-mer**

Commentaire : le présent article prévoit la fermeture de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer et le transfert de ses activités à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

I. LE DROIT EXISTANT**A. UNE AGENCE PROTÉGEANT LES DROITS DES FRANÇAIS RAPATRIÉS.**

Créée par l'ordonnance¹ du 19 septembre 1962 sous la forme d'un établissement public administratif, l'Agence de défense des biens et intérêts des rapatriés (ADBIR) devait recenser les biens abandonnés des rapatriés français (en particulier en provenance d'Algérie). Renommée par la loi du 15 juillet 1970², **l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM)** a procédé à l'évaluation de ces biens et à la prise en charge des demandes d'indemnisation des Français saisis de leurs biens outre-mer.

Placée sous la tutelle du ministre de l'économie et des finances, l'agence a joué un rôle central dans la mise en œuvre des différentes lois d'indemnisation des rapatriés, assumant la charge de toutes les opérations administratives et financières en découlant, c'est-à-dire l'instruction des dossiers et le reversement des indemnités aux bénéficiaires.

De 1970 à 1977, l'ANIFOM a ainsi pris en charge les dossiers des rapatriés et **versé une somme globale de 14 milliards d'euros**, représentant 58 % de la valeur des patrimoines concernés. Sa mémoire représente un fonds d'archives conséquent de 1,5 million de dossiers (soit douze kilomètres de rayonnages conservés à Fontainebleau).

¹ Ordonnance n° 62041 du 19 septembre 1962.

² La loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.

B. LA DIVERSIFICATION PUIS L'ACHEVEMENT DES MISSIONS.

L'activité de l'agence diminuant, il lui a peu à peu été confié l'exécution totale ou partielle d'accords internationaux dont l'objet est assez éloigné de sa mission légale. L'agence n'a dans les faits plus de mission effective depuis 1997, les tâches qui lui ont été confiées depuis lors se trouvant étrangères à son objet statutaire. L'ANIFOM a par exemple été chargée de la répartition de l'indemnité versée par le Zaïre en 1990, par le Cambodge et Madagascar en 2001, elle a également apporté son expertise à la mise en œuvre d'accords immobiliers franco-tunisiens de 1984 à 1989 relatifs aux cessions de biens détenus par des Français. L'idée de la fusionner avec d'autres organismes financiers est alors apparue.

Néanmoins, de nouvelles missions lui ont été confiées par décrets¹ en 2005, prévoyant d'ultimes réparations, notamment la restitution de sommes prélevées sur les indemnisations en remboursement des prêts de réinstallation consentis aux personnes rapatriées avant 1970². Cependant, le bénéfice de cette mesure devait être sollicité par les bénéficiaires de l'indemnisation ou par leurs ayants droits au plus tard le 31 décembre 2008.

La très nette réduction d'activité survenue au cours des dernières années a conduit le ministre de l'économie et des finances à opérer des rapprochements entre l'ANIFOM et la mission interministérielle aux rapatriés (MIR), aux fins de mutualisation et de bonne administration. La MIR, créée en 2002 par décret³ est rattachée directement au Premier ministre. Elle est chargée de préparer, en concertation avec les associations représentatives, les mesures de solidarité nationale en faveur des rapatriés ainsi que de coordonner l'application des dispositifs législatifs et réglementaires.

L'unique activité de l'ANIFOM concerne actuellement la sauvegarde de ses archives et leur transfert auprès des Archives nationales⁴, tâches qui peuvent facilement être prises en charge dans le cadre de la MIR.

À la fin de l'année 2012, quatre des cinq agents toujours en poste au sein de l'ANIFOM (informaticien, responsable du contentieux, archiviste, secrétaire) **ont été affectés à de nouvelles missions.** Seule restait la directrice de l'indemnisation⁵, dépourvue de secrétariat.

¹ Décrets pris en application de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des français rapatriés.

² Article 12 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 Portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des français rapatriés.

³ Décret n°2002-902 du 27 mai 2002 portant création d'une mission interministérielle aux rapatriés.

⁴ Rapport sur les prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants, Inspection générale des finances, n° 2013 M040 01 du 10 juin 2013

⁵ Réponse du ministère de l'économie et des finances à la question n° 05307 de Madame Joëlle Garriaud-Maylam, JO Sénat, 22 août 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA FERMETURE DE L'ANIFOM : UNE MESURE D'ÉCONOMIE.

Le présent article prévoit la fermeture de l'ANIFOM à compter du 1^{er} janvier 2014 (alinéa 1). Cette fermeture devrait engendrer une économie de la dotation de fonctionnement **de 0,4 million d'euros en 2014, à hauteur de la subvention versée en 2013.**

De plus, le présent article prévoit l'abrogation de l'ordonnance n° 62-1106 du 19 septembre 1962 qui avait créé l'Agence de défense des biens et intérêts des rapatriés, de l'article 31 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 qui plaçait l'ANIFOM sous l'autorité du Premier ministre et qui en fixait les attributions, et de l'article 21 de la loi n° 77-1466 de 30 décembre 1977 de finances rectificative pour 1977 qui prévoyait des dispositions statutaires pour ses agents (alinéas 5 à 11).

B. LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES DE L'ANIFOM À L'ONAC : UNE MESURE DE SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE.

Le présent article prévoit la dévolution à l'ONAC-VG.

Il fait suite au comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 qui avait procédé à une évaluation de la politique publique relative à la gestion des prestations en faveur des populations relevant du ministre délégué chargé des anciens combattants. Dans ce cadre, la question des dispositifs administratifs et financiers au profit des rapatriés et des harkis a été examinée.

Faisant suite à l'évaluation de la politique publique précitée, le CIMAP réuni le 17 juillet 2013 a finalement déclaré que « *s'agissant des rapatriés et des harkis, pour pérenniser l'action entreprise et remédier à la multiplicité des structures, les activités de la MIR et de l'ANIFOM seront transférées à l'office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG), et la gestion de l'ensemble des dispositifs sera recentrée sur l'ONAC-VG et le service central des rapatriés, qui sera à terme un des pôles spécialisées de l'office¹* ».

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination.

¹ Réponse du ministère de l'économie et des finances à la question n° 05307 de Joëlle Garriaud-Maylam, Sénat, 22 août 2013.

III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux estiment que la dissolution de l'ANIFOM est une mesure opportune, favorable à la **simplification de l'administration et à la réalisation d'économies budgétaires**.

Cependant, il reste nécessaire d'apporter le plus grand soin à la sauvegarde des archives de l'ANIFOM, qui retracent l'histoire du patrimoine français outre-mer et constituent une source majeure au regard du devoir de mémoire, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes de 2009¹.

Vos rapporteurs spéciaux préconisent de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

¹ Rapport public annuel de la Cour des Comptes, 2009.

DEUXIÈME PARTIE : LA MISSION « PROVISIONS »

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 de l'économie et des finances.

I. UNE MISSION SPÉCIFIQUE CONSTITUÉE DE DEUX DOTATIONS

A. 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).**

B. 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.

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 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.

II. DES CRÉDITS DÉROGATOIRES PAR VOCATION

A. 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.

1. 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.

a) *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).

b) *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).

2. 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* ».

B. DES DOTATIONS DÉNUÉES D'OBJECTIF DE PERFORMANCE

A l'instar de la mission « *Pouvoirs publics*¹ », 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.

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « *Provisions* » sans modification.

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 ».

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

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

**A. UNE DOUBLE FINALITÉ DE MODERNISATION ET DE
DÉSENETTEMENT**

Le compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* » constitue une innovation de la loi de finances rectificative pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la loi de finances initiale pour 2006. Principal instrument de la politique immobilière de l'Etat, il vise à **financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs, tout en contribuant au désendettement de l'Etat.**

En recettes, le CAS fait apparaître le **produit des cessions** d'immeubles de l'Etat, celui des droits à caractère immobilier¹ attachés à des immeubles de l'Etat, ainsi que des fonds de concours.

En dépenses, le CAS comprend deux programmes :

- **Le programme 721** retrace la contribution au désendettement de l'Etat, selon un taux de rétrocession fixé par l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011 à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour 2013 et, à l'initiative de votre commission des finances, **30 % pour 2014.**

- **Le programme 723** retrace les dépenses immobilières d'investissement et de fonctionnement à la suite d'opérations réalisées par l'Etat, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'Etat sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) sur des immeubles inscrits à son bilan.

D'autres opérations immobilières sont retracées dans le programme 309 « *Entretien des bâtiments de l'Etat* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* » (cf. *supra*), qui finance les travaux du propriétaire (entretien et travaux lourds) incombant à l'Etat, et dans les programmes supports du budget général, propres à chaque ministère.

A titre indicatif, l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat est de 63,7 milliards d'euros au 31 décembre 2012².

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

² Source : questionnaire budgétaire.

B. DES CRÉDITS EN BAISSÉ

Les crédits demandés pour le compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* » au titre de l'exercice 2014 **affichent une forte baisse, passant de 625 millions d'euros à 565 millions d'euros en AE** (- 9,6 %, soit 60 millions d'euros) et de 605 millions d'euros à 550 millions d'euros en CP (- 9,1 %, soit 55 millions d'euros).

**Répartition par programme des crédits pour 2014
du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2013	PLF 2014		LFI 2013	PLF 2014	
Programme 721 - Contribution au désendettement de l'Etat	82 500 000	80 000 000	-3%	82 500 000	80 000 000	-3%
Programme 723 - Contribution aux dépenses immobilières	542 500 000	485 000 000	-10,6%	522 500 000	470 000 000	-10%
Total pour le CAS	625 000 000	565 000 000	-9,6%	605 000 000	550 000 000	-9,1%

Source : projet annuel de performances, PLF 2014

Cette forte baisse doit toutefois être relativisée, dans la mesure où elle fait suite à une hausse conséquente entre 2012 et 2013 (+ 44 % en AE et + 12 % en CP). Ces mouvements sont imputables à la forte variabilité des recettes de cessions, qui dépendent à la fois des projets d'une année donnée et de **l'état général du marché de l'immobilier** - qui, *in fine*, détermine toujours le montant effectif des cessions.

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits du compte d'affectation spéciale « *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* » sans modification.

II. LES PRODUITS DE CESSIONS : UN ENJEU MAJEUR QUI NE DOIT PAS ÊTRE SACRIFIÉ SUR L'AUTEL DU COURT TERME

A. DES PRODUITS DE CESSIONS EN BAISSSE... MAIS SURÉVALUÉS ?

Au titre de l'exercice 2014, **le montant prévisionnel des cessions est évalué à 470 millions d'euros**. Cette prévision est conforme à la baisse des produits de cession enregistrée depuis deux ans, notamment en raison du recul du marché immobilier en 2012 et 2013.

Parmi ces projets de cessions, 202 portent sur des biens d'une valeur estimée à plus d'un million d'euros¹.

La baisse du montant des cessions attendues s'explique avant tout par deux facteurs : d'une part, **la baisse du nombre et de l'importance des opérations prévues** ; d'autre part, **la baisse des prix du marché**.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prévisions	600	439	500	600	1 400	900	400	500	530	470
Réalisations	634	798	820	395	475	592	597	547		
Écart	+ 34	+ 359	+ 320	- 205	- 925	- 308	+ 197	+ 47		

Source : projets annuels de performances et rapports annuels de performances réussis

En 2013, les prévisions de cessions s'élèvent à 530 millions d'euros. Au 30 septembre 2013, 52 % des prévisions avaient été réalisées, soit 275 millions d'euros. Parmi les biens cédés, 28 l'ont été pour un montant supérieur à un million d'euros².

En 2012, les cessions ont atteint 547 millions d'euros, dont 32 % réalisées par le ministère de la défense, 14 % par le ministère de l'écologie, et 11 % par le ministère de l'éducation nationale³.

Toutefois, la baisse des recettes attendue en 2014 ne saurait exclure une surévaluation de celles-ci. Vos rapporteurs spéciaux constatent en effet que les produits de cessions du compte d'affectation font régulièrement l'objet d'estimations très optimistes en début d'année. Ils seront donc très

¹ Source : questionnaire budgétaire.

² Source : questionnaire budgétaire.

³ Source : questionnaire budgétaire.

vigilants quant à la pertinence des évaluations proposées dans le présent projet de loi de finances.

Des précautions sont naturellement prises à cet égard. La performance du programme est ainsi jugée en fonction de **la capacité de France Domaine à évaluer les biens à leur juste valeur vénale** :

- **un premier indicateur** mesure la « *moyenne pondérée des écarts relatifs entre prix de cession et estimation domaniale* ». A cet égard, la cible de 0,02 % d'écart entre prix de cession et estimation, qui contraste avec l'objectif de 0,15 % en 2013, ne doit pas être prise pour un excès de zèle : c'est en fait la méthodologie qui a changé, les résultats étant maintenant pondérés en fonction de l'importance des cessions¹.

- **un second indicateur** mesure l'« *écart type des écarts relatifs entre le prix de cession et l'estimation domaniale* ». On constate ici une modération des ambitions, la cible à horizon 2015 étant désormais de 0,40, contre 0,28 dans le projet annuel de performances annexé au PLF pour 2013.

Les prévisions de recettes sont établies à partir de l'outil de suivi des cessions (OSC), qui est pleinement opérationnel depuis cette année. Celui-ci inclut un « *système de pondération [qui] repose sur une analyse intrinsèque du bien, avec une grille de cotation distinguant les biens dits "faciles" à vendre, les biens "difficiles" et les biens "très difficiles"* ». Ce mécanisme conduit ainsi à « *redresser* » les résultats bruts de l'OSC pour obtenir des résultats nets, fiabilisés² ».

B. LE RISQUE PERSISTANT D'UNE POLITIQUE À COURTE VUE

1. Des ventes à vil prix ?

Une surévaluation des recettes pourrait aussi suggérer – et c'est plus grave – **une vente de certains biens à un prix inférieur à leur valeur réelle**, afin de réaliser des économies budgétaires immédiates.

Vos rapporteurs spéciaux, qui déplorent que très peu d'informations pertinentes soient disponibles pour juger du bien-fondé d'un prix de cession, s'inquiètent particulièrement de ce risque dans le contexte actuel. **Or la nécessité de contribuer au désendettement ne doit pas conduire l'Etat à céder ses biens à vil prix.**

Cette préoccupation de vos rapporteurs spéciaux vaut **d'abord pour l'immobilier de prestige**, et notamment les immeubles historiques situés au centre de Paris. L'Etat a par exemple annoncé la vente de **l'ensemble de Penthemont**, soit 12 438 m² occupés par le ministère de la défense jusqu'en

¹ De plus, les cessions aux collectivités locales et les cessions auxquelles une décote est appliquée en vertu de la loi du 18 janvier 2013 (cf. infra), pour lesquelles la valeur estimée est par construction égale au prix de vente, sont dorénavant exclues du calcul de cet indicateur et du suivant.

² Source : questionnaire budgétaire.

2016 et composés d'un ancien couvent et d'un ancien bâtiment militaire, entre la rue de Bellechasse et la rue de Grenelle dans le 7^{ème} arrondissement de Paris. **Vos rapporteurs spéciaux seront très vigilants quant aux conditions de cessions d'un ensemble de ce type.** Les mêmes questions se posent, par exemple, pour la vente de l'Hôtel de Brienne prévue - mais reportée - depuis plusieurs années.

2. Des recettes immédiates contre des charges permanentes ?

Plus fondamentalement, vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur **les fondements mêmes de la politique immobilière de l'Etat.** Celle-ci apparaît en effet de plus en plus **victime d'une logique à courte vue,** consistant pour à vendre pour générer des recettes immédiates, quitte à supporter des charges locatives pérennes par la suite.

Le cas de **l'immobilier du ministère des affaires étrangères,** auquel s'est récemment intéressée votre commission des finances¹, en fournit un exemple éclairant. Ainsi, la vente de la **résidence du consul de France à Hong Kong** a rapporté 52 millions d'euros en juin 2011, dont 18 millions d'euros réinvesti dans l'achat d'un immeuble à Shanghai. Mais l'achat d'une nouvelle résidence à Hong Kong étant apparu trop onéreux dans le contexte actuel, **le ministère s'est résolu à louer... la même résidence qu'il venait de céder !** De propriétaire, l'administration est devenue locataire du même lieu pour deux années, dans une ville où les loyers ne sont de surcroît pas garantis.

La mise en vente de **la résidence de l'ambassadeur de France auprès de l'ONU à New York,** à un prix estimé à 30 millions d'euros, débouchera-t-elle sur une même erreur ?

3. Le désendettement et la construction de logements sociaux : deux politiques contradictoires

Enfin, vos rapporteurs spéciaux estiment que **la volonté de faire contribuer les cessions immobilières au désendettement de l'Etat se heurte frontalement aux objectifs poursuivis par la loi du 18 janvier 2013** relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement². En effet, l'Etat est autorisé à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont en partie destinés à la construction de

¹ Cf. *audition de Nathalie Morin, chef du service France Domaine, et de Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des affaires étrangères, le 5 juin 2013, par la commission des finances du Sénat.*

² *Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.*

logements¹. Or l'article 3 de la loi du 18 janvier 2013 prévoit que « *pour la part du programme destinée aux logements sociaux [...], la décote ainsi consentie peut atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain* ». En d'autres termes, la cession peut aller jusqu'à la gratuité s'il s'agit de construire des logements sociaux. Parmi les biens concernés figure par exemple la caserne de Reuilly, cédée à la ville de Paris le 9 juillet 2013 pour 40 millions d'euros, contre une estimation précédente de 64,5 millions d'euros. Entre 400 et 500 logements sociaux devraient être construits.

Vos rapporteurs spéciaux voient là **une contradiction majeure entre deux volets de la politique actuellement menée par le Gouvernement**, entre lesquels il importe de choisir au plus vite, au risque de n'obtenir des résultats dans aucun des deux.

C. UNE ABSENCE DE RÉELLE CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT EN 2014

1. Une contribution inférieure à l'objectif de 30 %

En vertu de la loi de finances initiale pour 2011 (cf. *supra*), le taux de contribution au désendettement devrait être de 30 % du produit attendu des cessions, soit 141 millions d'euros.

Cependant, le taux de contribution effectif ne devrait être que de 17 % en 2014, soit 80 millions d'euros portés par le programme 721. Cette différence s'explique par les **exonérations dont bénéficient certaines cessions**. En effet, la contribution ne s'applique pas :

- aux produits de cessions des immeubles mis à disposition du ministère de la défense, et aux immeubles situés à l'étranger², jusqu'au 31 décembre 2014 ;

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

- aux biens situés dans le périmètre de l'opération nationale d'aménagement du plateau de Saclay ;

- aux produits de cessions des immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC), lesquels sont affectés au désendettement du budget annexe « *Contrôle et exploitation aériens* ».

Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il s'agit là d'un effort **insuffisant**, même s'ils se félicitent de la hausse par rapport au taux effectif de 15 % prévu en 2013 et de 12,4 % constaté en 2012.

¹ Article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques.

² Qu'il s'agisse ou non de biens affectés au ministère des affaires étrangères.

2. Une contribution purement formelle en 2014

Pour 2014, il est prévu **un déséquilibre du compte de 80 millions, rigoureusement égal aux crédits du programme 721** « *Contribution au désendettement de l'Etat* ». En d'autres termes, le transfert de 80 millions d'euros au budget général sous forme de recettes non fiscales destinées au désendettement **relève d'un artifice comptable**.

Comme l'ont déjà montré vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen des précédents projets de loi de finances, ce déséquilibre **ne traduit pas nécessairement une anticipation de dégradation du solde, mais un changement méthodologique qui va dans le sens de plus de réalisme**. En effet, jusqu'en 2012, le CAS était considéré comme soumis à une stricte annualité, les recettes d'une année servant à financer les dépenses de cette même année. Le taux de rétrocession, alors de 15 %, était donc mécaniquement appliqué aux prévisions de recettes, les dépenses immobilières étaient par construction égales aux 85 % restants.

Toutefois, la réalité est bien différente. **Les dépenses immobilières obéissent à une logique propre, très largement pluriannuelle**, de sorte que celles-ci peuvent être, une année donnée, tantôt inférieures et tantôt supérieures au solde. A la fin, les ministères sont bien censés rétrocéder les montants correspondants à leurs cessions.

Cependant, la répétition sur plusieurs années de cette logique constitue un dévoiement de la vocation du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent donc de voir se perpétuer une contribution purement fictive des produits de cessions au désendettement de l'Etat.

III. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU PARC IMMOBILIER

A. VERS UNE MEILLEURE PERFORMANCE IMMOBILIÈRE

Le programme 723 retrace les dépenses d'investissement et de fonctionnement à caractère immobilier réalisées par l'Etat, ainsi que les dépenses réalisées par des opérateurs de l'Etat sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) sur des immeubles inscrits à son bilan.

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) permettent aux administrations de se doter d'objectifs de moyen terme pour piloter leur politique immobilière. Ils sont aujourd'hui déclinés tant au niveau de **l'administration centrale** que de **l'administration déconcentrée** – sous la forme de schémas directeurs immobiliers en région (SDIR) placés sous la responsabilité du préfet. Enfin, la totalité des **SPSI des opérateurs** a fait l'objet d'une approbation ou d'un avis par France Domaine.

Le rendement d'occupation des surfaces, mesuré par l'indicateur 1.2 du programme 723, rend compte de la progression vers la cible ultime fixée par France Domaine de **12 m² de surface utile nette (SUN)** par poste de travail. Une cible réaliste de 15,37 m² de SUN par poste de travail a été fixée pour 2014. Au total, les surfaces de bureaux occupées par l'Etat ont diminué de 63 000 m² en 2012, contre 195 000 m² en 2011. Il s'agit cependant là d'un bon résultat compte au regard des opérations réalisées cette année-là, et qui permet d'aboutir à une réduction totale de 588 000 m² sur la période 2007-2012.

B. LES GRANDS PROJETS PRÉVUS EN 2014 ET AU-DELÀ

1. Le ministère de la défense

Un montant global de **200 millions d'euros** de dépenses immobilières est prévu pour 2014.

La **livraison du projet Balard** a été reportée au premier trimestre 2015, en raison de retards dans les travaux et d'un contentieux entre l'Etat et la mairie de Paris. Ce projet vise à rassembler sur un site unique, dans le 15^{ème} arrondissement de Paris, le cabinet du ministre, les états-majors, et les directions, soit au total 9 300 personnes. Le projet fait l'objet d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) d'une durée de 27 ans, dont le délégataire est le groupe Bouygues. **La redevance annuelle moyenne** que devra payer le ministère de la défense de 2014 à 2041 s'élèvera à **154 millions d'euros**.

2. Le ministère des affaires étrangères

La rénovation des locaux du Quai d'Orsay pour y installer 350 postes supplémentaires ainsi que la libération des surfaces du site « Oudinot » boulevard des Invalides **sont pour l'instant suspendues**. En effet, ces opérations devaient être financées par le produit de la cession du site Ségur-Fontenoy à hauteur de 69 millions d'euros. Or ce site sera finalement restructuré afin d'y installer le « Centre de Gouvernement »¹.

A l'étranger, plusieurs opérations d'un montant supérieur à 10 millions d'euros sont prévues, notamment la construction d'un campus diplomatique à Bagdad et la rationalisation de l'ambassade de Séoul.

¹ Cf. rapport d'information n° 774 (2012-2013) fait par Philippe Dominati au nom de la commission des finances, « Le "Centre de Gouvernement" : réussir la rationalisation du parc immobilier d'entités rattachées au Premier ministre », 17 juillet 2013.

3. Le ministère de l'intérieur

Après le déménagement du site « Nélaton » dans le 15^{ème} arrondissement de Paris vers l'immeuble « Le Lumière » dans le 12^{ème} arrondissement, qui a permis le regroupement de nombreux services à un loyer avantageux (330 euros par m² par an), le ministère de l'intérieur recherche un nouveau site pour regrouper un millier d'agents actuellement répartis sur une dizaine de sites. L'échéance est fixée à fin 2014 ou début 2015.

4. Le ministère de l'écologie

Le regroupement des services à La Défense sur les deux sites de la Grande Arche et de la Tour Esplanade se poursuit, de même que le rapprochement des sièges de l'Institut géographique national (IGN) et de Météo France à Saint-Mandé.

5. Les ministères économiques et financiers

La stratégie immobilière de moyen terme se décline en trois axes : l'installation prioritaire dans l'Est parisien, la maîtrise des surfaces et des coûts, la poursuite de la mise à niveau technique des bâtiments. L'abandon de huit immeubles locatifs entre 2010 et 2013 a permis de réaliser une économie brute de loyers de plus de 25 millions d'euros par an. Le ratio de SUN par poste de travail a été ramené à 13,6 m² en 2012.

Pour 2014, vos rapporteurs spéciaux soulignent notamment l'installation du service de contrôle de la taxe poids lourds (STPL) à Metz, pour un montant prévu de 11 millions d'euros, pose aujourd'hui problème du fait de la « suspension » de l'écotaxe annoncée par le Premier ministre le 29 octobre dernier (cf. *supra*).

6. Le ministère de la justice

Les travaux du futur tribunal de grande instance (TGI) de Paris sur le site des Batignolles ont débuté mi-2013, pour un achèvement prévu en 2016. La mise en service est programmée en 2017. La somme des loyers à verser au délégataire du partenariat public privé est évaluée à 2,7 milliards d'euros sur 27 ans.